



---

# **JÄRNVÄGSPRIVATISERING GENOM KONCESSIONER**

## **Upprinnelsen till och effekterna av erfarenheten i Latinamerika**

En rapport för

Internationella transportarbetarefederationen (ITF)

*av Brendan Martin*

*med utredningsassistans av Ana Beatriz Urbano*

Public World 2002

# Innehållsförteckning

1. INLEDNING	sid
1.1 Denna rapports omfattning och syfte	5
1.2 Summering av trender och denna rapports slutsatser	5
1.3 Mönster för strukturförändringar inom järnvägen	7
1.4 Problem med statligt ägande och omstruktureringens drivande krafter	8
1.5 IMF, Världsbanken och strukturförändringar	9
2. KONCESSIONER: HUVUDFORMEN FÖR JÄRNVÄGSPRIVATISERING	
2.1 Varför koncessioner är huvudformen för järnvägsprivatisering	10
2.2 Omstrukturering som grunden för koncessioner	11
2.3 Koncessioners mekanismer	12
2.4 Exempel på arrangemang med koncessionsavtal	13
3. EFFEKTERNA AV KONCESSIONER	
3.1 Inverkan på offentlig finansiering och investeringar	13
3.2 Inverkan på gods- och passagerartrafik	14
3.3 Inverkan på säkerheten	17
3.4 Inverkan på sysselsättning och arbetstagare	17
3.5 Inverkan på styrning	18
4. DEN BRASILIANSKA ERFARENHETEN AV JÄRNVÄGSPRIVATISERING	
4.1 Upprinnelsen till den brasilianska järnvägen	19
4.2 Statligt ägande	20
4.3 Privatiseringsprocessen	20
4.4 Investering och ledning	21
4.5 Förändringar i gods- och passagerarlaster	22
4.6 Säkerhet på järnvägen	22
4.7 Sysselsättning, anställningsvillkor och nedskärningar	23
4.8 Framtiden	23
5. SLUTSATSER OCH LÄRDOMAR	23
Referenser	27

## **INLEDNING**

### **1.1 Denna rapports omfattning och syfte**

1990-talet kännetecknades av "återkomsten av privat järnvägsdrift i utvecklingsländer efter ett halvt århundrade med nationalisering och offentliga sektorns ledning", förklarade en rapport från Världsbanken i juni 1999.<sup>1</sup> I länder som är Världsbankens klienter har den dominerande formen av privatisering varit överföring av ansvar för trafik och infrastrukturinvesteringar till privata affärsverksamheter, på basis av koncessioner på lång tid. Världsbanken har själva varit mer ansvariga än något annat internationellt organ för trenden, både genom att man förespråkade politiken och insisterat på dess genomförande som ett villkor för stöd till välbehövd investering och omstrukturering inom transport.

Denna rapport, beställd av Internationella transportarbetarefederationen (ITF) i juni 2001 efter diskussioner vid ITFs järnvägsarbetaresektions konferens anordnad i Durban, Sydafrika, i oktober 2000, fokuserar på erfarenheten av sådana koncessioner i Latinamerika. Den fokuserar på Latinamerika då det var där – i Argentina – som det första moderna experimentet med järnvägskoncession i ett "utvecklings"land<sup>ii</sup> genomfördes med Världsbankens stöd och eftersom andra latinamerikanska länder har följt exemplet i större utsträckning än vad som skett någon annanstans.

Såväl som att vara den region där de flesta järnvägskoncessioner ägt rum, är Latinamerika den region där Världsbankens involvering i järnvägskoncessioner har dokumenterats bäst, inte minst av Världsbanken själv. Informationen i denna rapport har emellertid betydelse för andra delar av världen, inte bara på grund av en allmän global tendens mot politisk konvergens på offentliga sektorns område – en konvergens som uppmuntrats och anstiftats av internationella institutioner, inbegripande Världsbanken – men även eftersom Världsbanken själv pekar på latinamerikansk erfarenhet som en källa till inspiration och kunskap för länder på andra håll.

Rapporten granskar Argentinas och Brasiliens erfarenhet, och i mindre utsträckning Mexikos, ganska detaljerat. Den försöker utforska de positiva såväl som de negativa sidorna av privatisering genom koncessioner, men koncentreras till de negativa, eftersom dessa hitintills har varit relativt underrapporterade. De positiva sidorna har redan diskuterats vida omkring och förts fram genom litteratur från Världsbanken samt i politiska dokument och rapporter från regeringar och de privata operatörerna själva. Intentionen med att ta upp frågan ur en mer skeptisk synvinkel är inte att ge en obalanserad bild utan snarare att bidra till att rätta till den befintliga obalansen.

Det är en förhoppning att rapporten ska hjälpa ITFs medlemsförbund inte bara i latinamerikanska länder utan även på andra kontinenter att utvärdera erfarenheten och utarbeta sina egna politiska riktlinjer och strategier för att hantera denna privatiseringstrend. Syftet är att göra det möjligt för medlemsförbunden att engagera sig i järnvägsprivatisering från en bättre informerad utgångspunkt och att bistå dem i deras ansträngningar att uppmuntra regeringar, arbetsgivare och internationella institutioner att arbeta i partnerskap med järnvägsarbetare och deras fackförbund för att utveckla tillvägagångssätt som bygger på delaktighet vad gäller omstrukturering och modernisering av järnvägar.

Rapporten strävar efter att bygga på och komplettera en tidigare Public World-rapport för ITF, *Strukturförändring och järnvägsprivatisering: Världsbankspolicy och statlig praxis i Elfenbenskusten och Ghana*, utgiven i oktober 1997. Denna rapport ersätter inte den tidigare, utan är en efterföljare till den. Den erfarenhet som utforskats och analyser som gjorts i den tidigare rapporten har fortfarande relevans för ITFs medlemsförbund, och särskilt för dem i Afrika söder om Sahara (även om erfarenheten från latinamerikanska länder som behandlas i denna rapport troligen har större relevans för Sydafrika). Beskrivningen av Världsbankens policy som ges i den tidigare rapporten upprepas inte här, men förblir relevant för ämnet.

I enlighet med begränsningarna i projektets budget, utnyttjar denna rapport huvudsakligen publicerade källor, även om visst ursprungligt material från fackliga källor också har använts. Stor del av informationen i rapporten är tagen från utredningar som publicerats av Världsbanken, som inte bara har främjat mycket av den erfarenhet som beskrivits, utan även övervakat och rapporterat om effekterna i mycket större utsträckning än vad andra officiella eller akademiska institutioner har gjort.

### **1.2 Summering av trender och av denna rapports slutsatser**

Det gångna årtiondet har bevitnat en fortsättning på en världsomfattande trend mot privatisering av offentliga tjänster vilken började under 1980-talet. Inom järnväg (och inom allmännyttan såsom el- och

vattenförsörjning) har den förhärskande formen av privatisering varit koncessioner på lång tid till privata företag. Dessa är, i normala fall, konsortier som länkar samman transnationella företag (ofta USA-ägda) som specialiserar sig i järnvägssektorn med banker och med lokala affärsrörelser. De senare är, i normalfallet, företag vars största intresse ligger i produkter som fraktas med järnväg. Koncessionsvillkoren går i normalfallet över till de privata företagens ansvar både för utveckling och underhåll av infrastruktur samt för att driva trafik och fakturera, medan det formella ägandet av anläggningstillgångar ligger kvar hos staten.

Latinamerika har varit ledande internationellt i järnvägsprivatisering genom koncessioner, följt av Afrika. Åtta latinamerikanska länder – Argentina, Bolivia, Brasilien, Chile, Costa Rica, Guatemala, Mexico och Peru – utvecklade privata järnvägskoncessioner i en eller annan riktning under 1990-talet. "Utvecklings"-länderna har inte varit ensamma om att gå privatiseringsvägen. Japan, Nya Zeeland och Storbritannien är bland de länder inom Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) som har infört privat ägande och förvaltning i sina järnvägar i en eller annan form. I Europeiska unionen kommer trenden sannolikt att accelerera allteftersom villkoren i Europeiska kommissionens direktiv 91-440 alltmer får effekt, eftersom de kräver nationella nät som strukturellt ska vara uppdelade mellan infrastruktur, gods- och passagerartrafik samt öppna för gränsöverskridande medverkan.

Ändå är det sannolikt så att om Världsbankens rapport från 1999, som citeras i det första stycket i denna rapport, tio år senare följs av en översikt över internationell utveckling under det nuvarande årtiondet, så kommer den bild den ger vara ganska mycket mer komplicerad än bara en fortsättning på "återkomsten" av privat drift. Många koncessionsavtal som slöts under 1990-talet håller för närvarande på att omförhandlas då regeringar, privata operatörer, godskunder och passagerare erfar de blandade fördelarna med privat finansiering och drift. Syftet med att sammanjämka det allmännas intresse med de kommersiella intressena hos de berörda företagen genom kontraktsutformning och reglering visar sig vara mycket mindre okomplicerat att uppnå i praktiken än på papper.

Detta inte minst då definitionen av "det allmännas intresse" förblir omtvistad. Världsbanken och andra internationella institutioner förblir engagerade i att utveckla infrastruktur tjänster, såsom järnvägarna, som ett tillvägagångssätts tjänare vad gäller ekonomisk och social utveckling grundat på utökad exportinriktning i ett sammanhang med alltmer liberaliserad världshandel. Det är vägen till ekonomisk tillväxt och lindring av fattigdom, insisterar de, nationella och lokala ekonomier behöver anpassa sig till det och idén bakom mer marknadsorienterat tillhandahållande av järnvägstrafik är att tillhandahålla bättre infrastruktur för sådan utveckling. Detta involverar att ge prioritet åt att tillhandahålla transportinfrastruktur och tjänster anpassade till behoven hos stora transnationella producenter av stora exportartiklar, snarare än att göra det möjligt för små och medelstora producenter att utveckla lokala marknader mer effektivt. Denna prioritering återspeglas i de ojämna resultaten av privatisering genom koncessioner.

Det råder inget tvivel om att storskaliga investeringar och betydande effektivitetsförbättringar har följt efter privatisering i vissa fall, och att det, i vissa länder, har varit möjligt att genom koncessioner förnya delar av järnvägens infrastruktur under det att man lättat på regeringars och skattebetalares börda av att subventionera ständigt förlustbringande verksamheter. Det har på intet sätt varit ett oföränderligt resultat och även så långt det har uppnåtts, har emellertid den sociala kostnaden varit en tung sådan.

I synnerhet förstärker erfarenheten hitintills den gamla visdomen att medan delar av järnvägsnätet kan drivas lönsamt, så kräver andra delar (och näten som helhet) statliga subventioner, oavsett om trafiken privatiseras. Alternativet är att tillåta förlustbringande men socialt och/eller ekonomiskt värdefull trafik att kollapsa, såsom har tenderat ske med inter-city passagerartrafiken i Latinamerika, eller att höja biljettpriserna som har tenderat ske i pendeltågstrafiken. I allmänhet är det så att medan godstrafikkoncessioner medför att företagen betalar avgifter till staten, så kräver koncessioner på passagerartrafik att subventioner betalas ut av staten.

Koncessioner har utan tvekan associerats med viss kostnadsminskning, huvudsakligen genom förlorade arbetstillfällen, vilket har förekommit i mycket stor skala. I de latinamerikanska länderna, vilka utgör huvudfokus för denna rapport, har direktanställningar i normalfallet minskat med 75 procent och Världsbankens finansiering har varit avgörande för att detta kunnat ske. Vissa nya arbetstillfällen har skapats, men i huvudsak har dessa varit hos entreprenörer och underentreprenörer. Det är inte klart i vilken utsträckning dessa nya jobb har kompensert de man förlorat, eller hur anställningsförhållandena och villkoren har förändrats till följd av utläggningen på entreprenad. Dessa återfinns bland många viktiga frågor som skulle berättiga ett större utredningsprojekt.

Inverkan på kvarvarande järnvägsarbetare förefaller ha varierat, med en återspeglning av variationen i tillgång på kunnande, facklig styrka och andra faktorer som påverkar arbetsmarknadsförhållanden. Det finns starka lösryckta belägg (som stöder intuitionen beträffande vad som skulle kunna förväntas efter sådana storskaliga förluster av arbetstillfällen) för intensifierad arbetsbelastning, och viss försämring av arbetsmiljön som en följd. Inverkan av privatisering på säkerheten i allmänhet förefaller emellertid att ha varit varierande, det finns exempel på förbättrad säkerhet tack var bättre ledningssystem och/eller ny teknik, men det finns också klara bevis i andra fall på försämring.

### 1.3 Mönster för strukturförändring inom järnvägen

Trots att många järnvägar började sitt liv under privat ägande, så var de flesta statligt drivna under andra hälften av 1900-talet, och det av goda skäl. Privat ägande visade sig varken kunna utveckla gods- och passagerartrafiken på det sätt som behövdes för att tjäna ekonomin som helhet eller för att möta sociala behov. Omfattningen och inriktningen för den kapitalinvestering som behövdes och järnvägarnas naturliga monopolkaraktär fanns bland de faktorer som leder till statligt ägande och drift som en förutsättning för planerad strategisk utveckling.

”Det låga rullmotståndet hos stålhjul på stålräls gjorde järnvägstransport extremt bränsleeffektiv och relativt billig”, enligt en redogörelse publicerad av Världsbanken, vilken tillägger: ”Detta gjorde det möjligt för järnvägarna att snabbt öka som det första masstransportsystemet, särskilt för passagerare, med början under den industriella revolutionens år. Av militära och industriella skäl förutsåg de flesta länder någon form av offentlig kontroll, och många prackade på sin kontroll genom rättsligt mandat.” Denna utvecklingsmodell har tjänat de avancerade industriländerna bra, andra länder som växte fram senare från kolonialt styre och med avsikt att etablera nationellt ekonomiskt samt politiskt oberoende kom att följa efter.

Samma redogörelse från Världsbanken fortsätter: ”Statlig kontroll över järnvägsnäringen uppstod både med eller utan åtföljande subventioner, statliga skyldigheter gentemot transportföretag i formen av obligatoriska (ofta olönsamma) ruttor, organiserade tidtabeller och särskild service för strategiska produkter eller områden. Det ultimata skälet bakom denna kontroll, som förblir detsamma idag, är att denna näring betraktas som en ingående mekanism för att komma över geografiska hinder i vissa områden, att hjälpa till i den ekonomiska utvecklingen av underutvecklade zoner, och även att garantera ett minimum av transporttjänster för en viss del av befolkningen.”<sup>iii</sup>

Den organisatoriska strukturen genom vilken staten har utövat sitt förvaltarenskap av järnvägen har varierat. I vissa länder har järnvägen förvaltats direkt av ett statligt departement, medan i andra mer eller mindre fristående företag, som rapporterar till staten, etablerats. ”Under de senaste 50 åren var den vanligaste marknadsstrukturen i många länders järnvägssektorer ett enda, statligt ägt bolag, betrott med den sammanförda förvaltningen av både infrastruktur och trafik,” enligt Världsbankens redogörelse. ”Trots vissa skillnader i deras grad av kommersiell autonomi, så har de traditionella metoderna för reglering och kontroll av denna sorts företag varit relativt homogena. I allmänhet antog man att monopolmakten hos det nationella företaget krävde pris- och trafikreglering för att skydda det allmännas intresse. Dessutom var företagen förpliktade att uppfylla alla nya krav till dessa priser. Nedläggning av befintliga linjer eller att öppna ny trafik krävde statligt godkännande. Sålunda var konkurrens ovanlig och ofta försökte man hindra den och att bevara den nationella karaktären i näringen ansågs vara den nyckelfaktor som styrde det övergripande regleringssystemet.”<sup>iv</sup>

Under 1990-talet började detta förändras. Sedan Argentinas linje från Rosario till Bahia Blanca lämnades över till en privat koncession 1991, har järnvägsprivatisering förekommit i åtminstone 13 andra ”utvecklingsländer”, såväl som i resten av Argentinas järnvägsnät. ”Ytterligare sex järnvägsprojekt nådde ekonomiskt avslut under första hälften av 1998, och trenden mot privat entreprenad förväntas fortsätta”, förutspår Världsbanken.<sup>v</sup>

Latinamerika går i spetsen, med Afrika inte långt efter. Världsbankens databas Privat medverkan i infrastruktur (PPI) visar att åtta latinamerikanska länder har delat ut totalt tjugosex järnvägskontrakt till privata företag, och detta uppgår till mer än 80 procent av den globala totalsiffran. ”Ett skäl till Latinamerikas dominans i privata projekt är regionens erfarenhet av privat medverkan i andra infrastruktursektorer”, säger Världsbanken, även om den utsträckning i vilken privatisering av vatten- och elförsörjning har varit en ”positiv” erfarenhet säkert kan diskuteras. ”Många latinamerikanska regeringar har fått erfarenhet av koncessioner genom privat medverkan inom elektricitet, telekommunikationer samt vatten och avlopp.”<sup>vi</sup>

En annan studie kommenterar: "Efter 1988 tillkännagav land efter land i Latinamerika planer på att privatisera flygbolag, telefonbolag, elenergi- och gas- och oljebolag; det som var mer förvånande var att de genomförde dessa planer i en ofattbar takt. Inom femårsperioden 1988-93, privatiserade sex av dessa länder sina telefonbolag, nio avhände sig sina flygbolag med nationell flagg och mellan två och fyra privatiserade företag i el-, järnvägs- och vattensektorer. Argentina gick längst på den kortaste tiden."<sup>vii</sup>

Även om ytterligare privatiseringsprojekt har initierats sedan 1998 – i Zambia och Zimbabwe, till exempel – så är det inte klart att trenden kommer att fortsätta i samma takt som tidigare. I själva verket, om man ska döma av tecknen i Världsbankens databas PPI, så har trenden saktad ned under de senaste tre åren, med färre projekt under den perioden än under de tre åren före dess. Å andra sidan, om man ska döma efter redogörelserna som ombuden vid ITFs järnvägsarbetaresektions konferens i oktober 2000 lämnade, så förefaller det som om ett ökande antal regeringar ger sig in på järnvägsomstrukturering. Eftersom privatisering genom koncessioner är den dominerande formen av omstrukturering världen över, förefaller det möjligt och även sannolikt att trenden kommer att öka igen.

I alla händelser måste man dra lärdom av erfarenheterna under 1990-talet. Om det har varit något av ett avbrott i trenden, så skulle det mycket väl kunna bero på några av följdverkningarna i länder som gick privatiseringsvägen under 1990-talet, av vilka några beskrivs i denna rapport. Resultaten har varit blandade, men det är rättvist att säga att även om de har inbegripit många av de negativa följdverkningarna för arbetstagarna som befarades, så har de inte medfört alla de positiva följdverkningarna för ekonomisk och social utveckling som utlovades.

Om detta är fallet med de bättre exemplen, så kan den verkliga katastrofala erfarenheten av järnvägsprivatisering i Storbritannien, trots ansträngningar från privatiseringens förespråkare att bortförklara den som en god idé som genomfördes på ett dåligt sätt, ha fört in en viss skepsis i tankarna hos politiska beslutsfattare i andra länder. Många frågor huruvida privatisering verkligen utgör den bästa och mest kostnadseffektiva vägen till rehabilitering, effektivitet och servicekvalitet som åberopats för dess räkning, och om den är det, hur de privata operatörerna kan regleras för att se till att de gör vad de ska på sätt som är förenliga med säkerhet, lokal ekonomisk utveckling, social service och andra aspekter i det allmännas intresse.

#### **1.4 Problem med statligt ägande och omstruktureringens drivande krafter**

Det är vid det här laget välkänt att statens roll i ekonomisk och social utveckling kom att ifrågasättas alltmer efter oljeprishöjningen på 1970-talet och utvecklingen med finansiella, skuld- och budgetunderskottskriser i många länder under 1980-talet. Dessa händelser ökade beroendet hos många länder av internationella finansinstitutioner och sammanföll med framväxten – särskilt i USA, och därmed avgörande i de internationella institutioner som domineras av amerikansk politik – av en icke tidigare upplevd tilltro till kapaciteten hos nyklassicistiska ekonomier att ge svaret på alla offentliga politiska utmaningar.

Ett policypaket inbegripande nedskärningar i offentliga utgifter och privatisering av offentliga tjänster – beståndsdelar i det som kallades "Washington-konsensus"<sup>viii</sup> – blev en standardkomponent i de villkor som dessa institutioner, främst Internationella valutafonden (IMF) och Världsbanken, bifogade de lån och annat ekonomiskt bistånd som erbjöds klientländer. Detta bidrog till kronisk underinvestering i järnvägar och effekterna därav – förvärrade av andra trender, såsom urbanisering, vilken ökade pressen på infrastrukturen för transporter i många snabbväxande städer – hjälpte till att tillhandahålla en logisk grund för privatisering som den enda väg man har råd med för att få tillgång till den investering och det ledningskunnande som krävs för att vända nedgången för järnvägarna.

Brist på investering och växande efterfrågan på transporttjänster i städer var inte de enda problem som järnvägarna stod inför. I tidigare kolonialländer missgynnades de också av omständigheter som gällde deras ursprungliga utformning. Det argentinska järnvägsförbundet Sindicato la Fraternidad har förklarat många av problemen för järnvägen i det landet i termer av koloniala omständigheter som gäller deras ursprung, en fråga som har relevans över hela Latinamerika och Afrika. "Som man kan föreställa sig", har förbundet påpekat, "så byggdes dessa brittiska och franska järnvägar i Argentina, ursprungligen skapade för att föra ut jordbruksrikedomar som skulle skeppas till marknader i Europa, från hamnen till inlandet. Utformningen av denna näring återspeglade aldrig behovet av järnvägsspår för att förena och integrera landets vidsträckta nationella produktionsområden."<sup>ix</sup>

Samma fackliga redogörelse visar att från 1960-talet och framåt var investeringarna otillräckliga för att göra det möjligt för den argentinska järnvägen att effektivt utföra även den begränsade uppgift de ursprungligen utformats för och detta var också en erfarenhet som delades av andra länder. Istället

gjordes investeringar i vägar och konkurrens från andra transportslag (flyg såväl som vägar i vissa länder) har varit en av faktorerna i järnvägens förlust av marknadsandelar. De politiska riktlinjerna och korrupta sätten att förfara i militärdiktaturer i Argentina och andra länder i denna rapport hjälpte inte upp problemen. "Bakgrunden till järnvägarnas omstruktureringsprocess i Argentina inskränker sig till det typiska syndromet för centraliserade byråkratiska superstrukturer i ett land, i vilket en brist på politiska målsättningar har varit ett utmärkande drag sedan mitten på 50-talet", som det argentinska fackförbundet uttrycker det.<sup>x</sup>

Som ett resultat av dessa och andra faktorer, hade Argentinas järnväg – och återigen så delades denna erfarenhet av andra länder – varit på väg nedåt i mer än två årtionden innan de 1991 blev den första modellen för järnvägsprivatisering igångsatt av Världsbanken. Från 1965 till 1990 skedde en 25-procentig nedgång i inter-city passagerartrafiken och en 35-procentig nedgång i Buenos Aires storstadstrafik. Godstrafiken sjönk ännu mer, med hälften under samma period. Både passagerar- och godstrafik förlorade marknadsandelar i förhållande till andra transportslag från 1970 till 1989, och under de senaste 15 åren av den perioden översteg bara löneutbetalningarna för det statligt ägda företaget ifråga, Ferrocarriles Argentinos, dess intäkter.

Detta senare återspeglade verkligheten, som innebar att under det att regeringarna i allt mindre utsträckning förmådde investera i sina järnvägar, så använde många dem också som en källa till sysselsättning för att undvika ökande social oro och för stödändamål. Styrkan hos och den långa historien bakom fackförbunden inom järnvägarna var betydande när det gällde att avråda regeringar från att ta sig an sina problem genom att minska arbetsstyrkan inom järnvägen, men regeringarna investerade inte heller tillräckligt för att maximalt utnyttja de kunniga och erfarna arbetsstyrkor de hade byggt upp. År 1990 i Argentina, för att fortsätta med detta viktiga exempel, så rapporterades mer än hälften av det totala järnvägsnätet ha räls i dåligt eller bara ganska bra skick, och nära hälften av den totala lokflottan var inte i trafik. Trafiken var starkt subventionerad och när regeringarna försökte finna vägar att sänka kostnader som betalades med skattemedel så var det naturligt att deras engagemang i förlustbringande järnvägar måste granskas noggrant.

Världsbanken har rapporterat: "I denna skyddande miljö har de flesta nationella järnvägsbolag ådragit sig växande driftsunderskott under 1970- och 1980-talen. Vidare har sociala åtaganden gentemot personalen gjort det nära omöjligt att nå överenskommelser om friställningar eller ens lönejusteringar. I några länder tvingades bolagen att finansiera sina underskott genom att låna, så att deras räkenskaper förlorade all verklighetsanknytning. De huvudsakliga problemen som är förenade med de traditionella politiska riktlinjerna för järnvägen var (a) ökande förluster, vilka vanligtvis finansierades genom statliga subventioner; (b) en hög grad av ineffektivitet i ledningen; och (c) affärsverksamhet enbart inriktad mot produktionsmål snarare än kommersiella mål och marknads mål."<sup>xi</sup>

Till slut måste man ta sig an problemen. Det förelåg inte bara enorma eftersläpningar i investeringar utan även ny teknik (på dator- och telekommunikationsområdena, samt containrar) växte fram med potential att starkt förbättra trafiken och/eller skära ned kostnaderna. Dessa nya möjligheter förblev utom räckhåll för järnvägsbolagen som var tyngda av enorma förluster, medan stora affärsintressen krävde snabbare, billigare samt mer pålitlig godstrafik och pendeltrafikanter krävde likartade förbättringar. Helt klart måste under alla förhållanden något radikalt göras.

### **1.5 IMF, Världsbanken och strukturförändringar**

Karaktären på det som faktiskt har gjorts har till del formats av det faktum att ekonomiska problem som skapade den växande krisen för järnvägarna i många länder också ökade deras beroende av internationella finansinstitutioner. IMF:s stabiliseringsprogram och Världsbankens strukturförändringsprogram hade bidragit till oförmågan hos regeringarna att investera tillräckligt i järnvägar och andra områden av samhällsservice, eftersom de insisterade på att offentliga kostnader skulle skäras ned snarare än ökas på. Senare insisterade samma institutioner på privatisering som ett villkor för sitt stöd när det gällde att ordna investeringar för att klara av de problem de hade hjälpt till att skapa.

Som en redogörelse har noterat: "Samtidigt genomgick många latinamerikanska länder sträng ekonomisk stabilisering och strukturförändringsprogram som krävde betydande åtstramningsåtgärder och stram skattepolitik. Som ett resultat minskades drastiskt kostnaderna för infrastrukturutvecklingen. 1993 var det många av dessa länder som inte kunde ordna de mest brådskande infrastrukturbehov. ... Därför har, både för att förbättra effektiviteten och lätta på trycket på allmänna medel, många latinamerikanska länder valt ett tillvägagångssätt med privatiseringskoncession för infrastrukturarbeten."<sup>xii</sup>

Enligt Världsbanken: "Regeringarna var måna om att överföra denna investeringsrisk till den privata sektorn och privata sponsorer var villiga att ta risken enligt trovärdiga kontraktsarrangemang med tillräcklig varaktighet – tio till femton år där operatören investerade bara i vagnpark, men upp till nittio år där rälsen behövde omfattande restaurering."<sup>xiii</sup>

Världsbankens roll har inte bara varit att bidra till de problem som privatiseringen förmodas lösa och att driva igenom privatisering (genom lånevillkor) som lösningen. "Multilaterala organisationer var även en betydande källa till infrastrukturfinansiering i Latinamerika", påpekar en annan redogörelse. "Under perioden 1971-1993 lovade IADB (den interamerikanska utvecklingsbanken) ett årligt genomsnitt på US\$1,8 miljarder till infrastrukturprojekt." Under 1990-talet knöt Världsbanken alltmer detta bistånd till privatisering: "IFC (International Finance Corporation), Världsbankens avdelning för finansiering i den privata sektorn, intog också en aggressiv hållning till den privata sektorns infrastrukturinvesteringar. 1993 växte dess utlåning och investering i den sektorn till US\$330 miljoner, vilket tryckte på till att finansiera upp till US\$3,5 miljarder i infrastrukturprojekt. ... Världen över representerade IFCs investeringsprojekt mellan 15 procent och 25 procent av alla privata investeringar i infrastruktur, vilka beräknades till mellan \$14 och £20 miljarder per år."<sup>xiv</sup>

Detta fokus på privatiseringskopplade investeringar i infrastruktur, inbegripande järnvägar, växte under hela 1990-talet. Som en annan av de många Världsbanksredogörelserna av erfarenheten uttrycker det: "1990-talet upplevde en dramatisk ökning i liberaliseringen av transportpolitiken och stärkande av privata operatörers och investerares roll i transportinfrastruktur världen över. Denna ökade medverkan av privata sektorn har ofta återspeglat ideologier som förändras vad gäller statens roll och missnöje med offentligt tillhandahållna tjänster. Den största drivande kraften bakom det har emellertid i allmänhet varit pressen som utövats på regeringar genom bestående finanskriser att leta efter privat finansiering. Denna förändring i finansieringen av sektorn ger också tillfälle till att omstrukturera den i ett försök att förbättra dess effektivitet och upprätthålla dessa förbättringar."<sup>xv</sup>

En annan Världsbanksstudie tillägger: "De flesta järnvägsprojekten är i länder med en lång historia med järnvägstransport, ofta med tidig privat involvering. Tunga ekonomiska förluster och dålig driftseffektivitet drev på regeringarna att överväga (eller ompröva) tillvägagångssätt med privata sektorn involverad. Otillräckliga statliga investeringar ledde till intresse hos frakt kunder att ta över järnvägsnät och potentialen för pålitlig avkastning uppmuntrade till sponsorstöd."<sup>xvi</sup>

För att förverkliga den potentialen behöver emellertid de privata "sponsorerna" (en term som antyder välgörenhet snarare än kommersiella intressen, men den term med vilken Världsbanken rutinmässigt hänvisar till företag som bildar koncessionskonsortier) få kostnaderna och särskilt arbetsstyrkan att minska. Det är därför som det har varit i järnvägssektorn som Världsbanken har utvecklat ett nytt område för sitt tekniska bistånd – direktfinansieringen av minskad arbetsstyrka som förberedelse för koncessioner. Utan detta skulle inte "sponsorerna" ha kunnat erbjuda "trovärdiga kontraktsarrangemang". I detta och andra avseenden är utsträckningen i vilken "sponsorerna" faktiskt tagit på sig risker begränsad. I verkligheten har stor del av den finansiella bördan lämnats kvar hos staten.

## **2. KONCESSIONER: HUVUDFORMEN FÖR JÄRNVÄGSPRIVATISERING**

### **2.1 Varför koncessioner är huvudformen för järnvägsprivatisering**

Koncessioner är huvudformen för järnvägsprivatisering. Enligt en redogörelse från Världsbanken baserad på projekt som registrerats i dess databas PPI: "Koncessioner som gäller att leda och driva befintliga järnvägar och som involverar stora kapitalkostnader för privata sponsorer är den dominerande formen av avtal för privat medverkan i järnvägssektorn, och står för tjugotvå av de trettiosju projekten (uppräknade i databasen)."<sup>xvii</sup>

En annan Världsbanksutredning kommenterar: "Få järnvägar har blivit verkligt privatiserade, förutom sådana färskare exempel som Nya Zeeland, Canadian National, East Japan, Conrail i USA och infrastrukturen samt godstrafiken i gamla British Rail. Istället har de flesta regeringar föredragit att lämna ut sina järnvägar på koncession (franchise). Varför koncession vanligtvis föredras framför privatisering beror troligen på att regeringar tror att koncession bjuder dem det bästa av båda världarna: de behåller den yttersta kontrollen över infrastrukturen (åtminstone i den politiska meningen), medan den privata sektorn utför driftsfunktionerna och konkurrerar om kunder."<sup>xviii</sup>



Den förklaringen till att koncession är den ledande formen av järnvägsprivatisering är inte övertygande. Genom att behålla ägande av infrastrukturen kan regeringar utan tvivel hävda att de behåller kontrollen. De har sålunda bättre förmåga att sälja denna policy politiskt till skeptiska röstare och järnvägsarbetare, genom att hävda att det inte underlättar återkolonialisering av deras länders tillgångar och att de har kvar kontrollen. Vissa vidhåller till och med att koncessioner inte alls är detsamma som privatisering, utan snarare som ett partnerskap i vilket fördelarna med statligt ägande kan kombineras optimalt med dem som kommersiella incitament har, tillgång till investeringskapital och ny teknik samt den privata sektorns ledningsteknik.

Ett annat övertygande skäl för privatisering som åstadkommes genom koncessioner skulle emellertid kunna vara att den privata sektorn faktiskt inte önskar ta över ägandet av de berörda tillgångarna. Om de gjorde det, skulle de ta på sig mycket större risk än vad som är fallet med koncessioner, och riskerna skulle inbegripa de som är förenade med att till sina balansräkningar överföra värdet av tillgångar i dåligt och osäkert skick. I allmänhet (den brittiska erfarenheten är undantaget) har ägande av fast infrastruktur legat kvar hos staten, även om koncessioner normalt inbegriper viss privat investering i delar av infrastrukturen såväl som privat drivna trafiklinjer.

Ett annat skäl till att man föredrar koncessioner i järnvägssektorn skulle kunna vara att det finns en bakgrund till arrangemanget i sektorn. Enligt Världsbanken: "Järnvägskoncession är inte nytt. Många järnvägar byggdes och drevs ursprungligen som koncessioner och om det inte var för vågen av statligt ägande (särskilt stark i länder som genomgått avkolonialisering) efter andra världskriget, så skulle många aldrig ha drivits statligt." Detta är helt klart en upprepning, men den har ett syfte: att uppmuntra idén om att statligt ägande har varit en kortlivad avvikelse och att koncessionstrenden innebär att normaliteten är på väg tillbaka.

Världsbanken är emellertid inte på något sätt ensam om att betrakta privatisering som oundviklig. En studie gjord av Internationella arbetsorganisationen (ILO) har uppgett: "Processen med järnvägskoncession började på nytt i början av 1990-talet i Argentina samt Storbritannien och i de tidiga åtgärder som vidtagits av Europeiska kommissionen. Framgången med dessa tidigare försök, kombinerad med bristen på trovärdiga alternativ, har lett till dess snabba spridning i Latinamerika. Koncessioner börjar komma även i Afrika, Mellersta Östern och på försök i Asien. En likartad process, delvis baserad på koncessioner/franchise och delvis baserad på privatisering, har fått fäste i flera EU-länder."<sup>xix</sup>

En annan studie publicerad av Världsbanken har antytt att fördelen med koncessionsarrangemanget är att det möjliggör statlig reglering mer effektivt än andra privatiseringsmetoder gör. "Koncessionskontrakt gör det möjligt att dämpa några av de negativa effekter som kan uppkomma genom det privata företagets agerande", uppger man. "Att fastställa maximala prisnivåer och minimala servicenivåer så att inverkan på rättvisan kan minimeras, är sålunda vanligt."<sup>xx</sup> Man tillägger att koncessioner "har varit den favoriserade formen av omstrukturering eftersom de tillåter staten att behålla den yttersta kontrollen över tillgångarna, medan den privata sektorn sköter den dagliga verksamheten enligt i förväg specificerade regler angivna i ett kontrakt, vilket omvandlar de problem som är förenade med traditionell reglering till frågor som gäller efterlevnad av kontrakt."<sup>xxi</sup>

I det sammanhanget är det faktum att det har blivit norm för koncessionsavtal att de omförhandlas på företagets insisterande två eller tre år in på den 30-åriga uppgörelsen helt klart signifikativt, eftersom det underminerar mycket av det ursprungliga logiska skälet till arrangemanget.

## 2.2 Omstrukturering som grunden för koncessioner

En grundförutsättning för järnvägskoncessioner är att man separerar inte bara infrastruktur från drift utan även en typ av trafik från en annan, så att de kan lämnas ut på koncession separat. Ett av skälen till detta är att möjliggöra att lönsamma eller potentiellt lönsamma linjer lämnas ut på koncession separat från förlustbringande linjer, vilka också kan lämnas ut på koncession men med garanterade statliga subventioner. Som förberedelse för koncession har det varit särskilt viktigt att separera godstrafik från passagerartrafik samt att dela upp passagerartrafik mellan inter-city trafik och pendeltrafik (den senare inbegriper ofta tunnelbana). I huvudsak har ansvaret för passagerartrafik decentraliserats som del av omstruktureringen, men de berörda landsdelarna eller samhällena saknar vanligtvis resurser för att subventionera dem, med resultatet att många har kollapsat.

En lång rad andra omstrukturingsåtgärder har också varit nödvändiga förutsättningar för privatisering av alla typer, eftersom privata operatörer föredrar att staten tar stor del av ansvaret för, i synnerhet, personalminskningar. "Förändringarna har involverat att se över lagar och andra förordningar som påverkar

järnvägarna, minska personalen, arbeta med pensionsfrågor och besluta hur mycket egendom staten bör sälja och hur mycket den bör behålla. Dessutom fastställdes flera arrangemang för att betala olönsamma (men samhällsmässigt behövliga) tåglinjer, tillsammans med en exakt definition av koncessionsavtalen och deras huvudsakliga villkor.<sup>»xxii</sup>

Separering av infrastruktur från drift och uppdelning av trafiknät i ett antal separata bolagsarrangemang, kan ge positiva resultat genom att möjliggöra att kostnaderna blir mer öppet synliga och att ledningsmyndigheten kan decentraliseras. Å andra sidan kan stordriftsfördelar gå förlorade, tillsammans med statens kapacitet att utveckla järnvägen som del av strategiska transportutvecklingsprogram. "Ofta har det noterats (som negativa sidor av uppdelning av järnvägsnät) att förhållandet mellan den trafik som tillhandahålls och den vagnpark som används, såväl som kvaliteten, kvantiteten och tekniska utmärkande drag i infrastrukturen, är så nära att båda aspekterna behöver planeras tillsammans", medger ett dokument publicerat av Världsbanken.<sup>»xxiii</sup>

Uppdelning av järnvägsnät kan också hindra passagerartrafik genom att göra biljetter för genomresa mer problematiska och lägga på ytterligare övergångskostnader genom de avtalsarrangemang som kopplar ett beroende företag till ett annat. Dessa nackdelar, och andra, har förvisso erfarits i Storbritannien, där tillvägagångssättet vid privatisering verkligen varit unikt, på så sätt att det har varit det enda exemplet där både trafiken och ägandet av järnvägsinfrastrukturen har privatiserats.

Detta representerar en extrem ände på den skala för omstrukturering som har ägt rum. Under 1980-talet omstrukturerade vissa länder genom att lämna över ansvaret till statligt ägda företag ganska mycket mer på armlängds avstånd från dagligt politiskt ansvar än när järnvägarna sköts direkt av ett statligt departement. Många delade också upp sin verksamhet i kostnads- och vinstcentra och några började privatisera utförandet av vissa sidotjänster, såsom catering. Några gick mycket längre och lade ut på entreprenad (till företag som normalt tenderar att ytterligare lägga ut på underentreprenad) spårunderhåll och annan driftsverksamhet som kan ha en större inverkan på leverans av kärnservicen. Denna erfarenhet gav exempel på privatiserad hantering av tjänster, en form av privatisering som i vissa länder utsträcktes till själva kärnan i verksamheten, att köra tågen. Detta är fallet med koncessioner, vilket dessutom normalt involverar den privata sektorn även när det gäller att leverera förnyelse av infrastruktur på basis av kontrakt med staten.

### 2.3 Koncessioners mekanismer

Modellen för privat medverkan i järnvägarna i Latinamerika involverar passagerar- och godstrafik samt att tilldela koncessioner endera för båda delarna eller bara för godstrafik, med passagerartrafiken liggande kvar hos staten (men vanligtvis decentraliserad) i det senare fallet. Därför är koncessioner mer vanliga när det gäller gods än inom passagerartrafik och har normalt tilldelats konsortier som kopplar samman inrikes affärsrörelser – normalt inbegripande större godstågskunder – med utländska (ofta USA-ägda) järnvägsoperatörer. Den finansiella strukturen för koncessionsavtalen har varierat. "I de flesta länder", enligt en redogörelse, "har nästan all privat infrastrukturfinansiering skett genom direkt medverkan med eget kapital, placering av skulder utomlands, några få övergångslån eller tillfälliga statliga garantier."<sup>»xxiv</sup>

Koncessionsavtalen har haft både vertikala (funktionella) och horisontella (geografiska) dimensioner. Argentina, Brasilien, Colombia och Mexico satte upp regionala företag; Chile inrättade fyra passagerarföretag och två godsföretag med ett separat infrastrukturbolag. Världsbanken har noterat, grundat på information i sin databas, att "i 76 procent av projekten har staten fört över förvaltningen av tillgångar och vagnpark till den privata sektorn som en vertikalt integrerad samhällsservice, man har fört in konkurrens på anbudsstadiet", medan "vissa regeringar har gått vidare och krävt att koncessionsinnehavarna öppnar sitt nät för konkurrerande operatörer."<sup>»xxv</sup>

Koncessionsavtalens varaktighet har också varierat, med regeringar som försöker balansera den större konkurrens och styrningskontroll som möjliggjorts genom korta avtal (på grund av tidigare upphörandedatum) med behovet av längre varaktighet för att uppmuntra investering. I Argentina gav man koncessioner på 30 år för godstrafik samt 10 eller 20 år för passagerartrafik som privatiserades senare.

Det slag av process man använt för att värdera rivaliserande anbud har också varierat. En faktor i detta har varit att medan koncessioner för lönsam trafik kan tilldelas på basis av konkurrens om att betala den största avgiften till staten, så gäller konkurrensen om trafik som går med förlust och som regeringar väljer att behålla på grund av sin sociala eller ekonomiska nödvändighet eller önskvärdhet, den lägsta subventioneringen. Ibland har anbudsprocessen varit öppen, medan man i andra fall föredragit att i förväg välja ut kandidater.

Kriterier för urval kan ledas av prioriteringar hos regeringar, som försöker balansera bredare målsättningar med ekonomiska faktorer. Eftersom emellertid pressen på offentlig finansiering tenderar att dominera skälen till privatisering, så tenderar detta övervägande att påverka urvalet av koncessionshavare och kontraktsvillkor mycket starkt, även om andra kriterier också tas med i beräkningen. Argentina försökte införliva en lång rad målsättningar i kontrakten samt både kvantitativa och kvalitativa utvärderingskriterier. Anbud på de sex godskoncessionerna utvärderades genom att använda nuvarande nettovärde av avgifter som skulle betalas till regeringen under de första 15 åren av koncessionerna, kvaliteten på affärs- och investeringsplaner, bemanningsnivåer, den föreslagna spåravgiften för passagerartåg samt andelen argentinskt intresse i konsortiet. När Argentina kom fram till att man skulle lämna koncession på tunnelbanetraffiken, förenklade regeringen kriterierna avsevärt, med fokus på att minimera subventionerna. På liknande sätt, "auktionerade Brasilien bort de sex regionala järnvägskoncessionerna till det högsta budet över regeringens minimipris. Koncessionshavarna ombads att göra en öppen betalning omedelbart efter auktionen, följt av en ström av förutbestämda betalningar under koncessionstiden."<sup>xxvi</sup>

Förpliktelserna för koncessionsföretagen gentemot potentiella konkurrenter eller andra företag som önskar använda den infrastruktur de förvaltar har också varierat. I Argentina exempelvis, så var de tvungna, trots att godskoncessionshavarna hade exklusiva rättigheter på "sina" linjer, att ställa dem till förfogande för statligt driven passagerartrafik för en överenskommen avgift. I andra fall har koncessioner börjat med exklusiva rättigheter för koncessionshavaren på basis av kontrakt som gör det möjligt för konkurrenter att använda infrastrukturen efter ett visst antal år.

#### **2.4 Exempel på arrangemang med koncessionsavtal**

Argentinas integrerade nät delades upp i tre delar – gods, inter-city passagerartrafik och pendeltåg (i Buenos Aires). Godstrafiken delades vidare upp i sex regionala vertikalt integrerade franchiser, mer eller mindre motsvarande den gamla privata strukturen före nationaliseringen 1948. De koncessionerades sedan till konsortier som länkade samman Argentina och internationella affärsrörelser under 30 år.

Staten kvarstod som ägare till fasta tillgångar – spår och stationer – samt vagnpark, vilken leasades ut till koncessionshavare som del av kontrakten. Vertikal integration innebar att var och en av de sex var ansvarig för alla involverade verksamheter – förbättring och underhåll av fasta anläggningar såsom stationer och spår, att driva tågtraffiken själva samt marknadsföring och ekonomisk kontroll. Dessutom krävde kontrakten att de investerade i uppgradering av infrastrukturen på sätt som fastställdes i koncessionsavtalen. I gengäld garanterades koncessionsinnehavarna monopolrättigheter, utom att de, som nämnts tidigare, var tvungna att låta passagerartraffiken gå på "deras" spår mot en avgift. De tilläts att driva passagerartrafik själva, men måste inte göra det.

Inter-city passagerartrafik överfördes till landsorten, som gavs valmöjligheten att endera hålla igång trafiken med sina egna resurser eller lägga ned den. I verkligheten har det inte varit något val för provinser som redan levde under stor budgetpress och de flesta har inte kunnat upprätthålla trafiken, vilken därför har lagts ned. De som valde att hålla igång trafiken måste träffa överenskommelser med godskoncessioner om att använda spåren gratis. Genomförandestudier av inter-city passagerartraffiken hade visat att bara en korridor – den mellan huvudstaden Buenos Aires och den populära semesterorten vid havet, Mar del Plata – skulle kunna drivas lönsamt.

Storstadstrafiken koncessionerades ut på 10-årskontrakt (20 för Buenos Aires tunnelbana). Till skillnad från godskoncessionerna var kriterierna för tilldelning enkla: staten specificerade den investerings- och rehabiliteringsplan som krävdes och delade ut kontrakt till det konsortium som krävde den lägsta subventionen i retur. Till skillnad från godskoncessioner, enligt vilka de privata företagen betalade avgifter till staten, var dessa därför så kallade negativa koncessioner, som medförde att staten betalade till koncessionsinnehavarna.

Argentinas koncessioner var alla utdelade 1996, det år under vilket Mexiko började dela upp sin järnvägs- trafik i tre regionala företag, plus ett fjärde företag som betjänade huvudstaden samt fem kortare linjer. Var och en av de tre regionala koncessionerna transporterar främst gods och alla privatiserades 1998. Staten behöll ägandet av infrastrukturen, men sålde de tre bolagen, med 50 års koncessioner som inkluderade ansvar för underhåll och framtida investering, och en 25-procentig andel var i det fjärde bolaget (de återstående 25 procenten behölls av staten).

Den nordöstra koncessionen såldes till ett mexikanskt-amerikanskt konsortium kallat Transportacion Ferroviaria Mexicana (TFM) bestående av det mexikanska transportföretaget TMM med Kansas City Southern från USA, vilket betalade omkring US\$1,4 miljarder för koncessionen. Den nordvästra koncessionen såldes också, för omkring US\$524 miljoner, till ett mexikanskt-amerikanskt konsortium,

Ferrocarril Mexicano (Ferromex), innefattande Grupo Mexico och Union Pacific. Det mindre av de tre såldes som Ferrocarril del Sueste (FerroSur) till ett mexikanskt företag, Grupo Tribasa, för omkring US\$322 miljoner. Passagerartrafiken stannade kvar i statliga händer men har drastiskt reducerats. Den främsta drivkraften för privatisering i Mexiko har varit att underlätta gränsöverskridande trafik till reducerad kostnad i det nordamerikanska frihandelsavtalets (NAFTAs) kontext, under det att skapandet av internationella förbindelser har varit en faktor också när man drivit privatisering på andra håll i Latinamerika.

### **3. EFFEKTERNA AV KONCESSIONER**

#### **3.1 Inverkan på offentlig finansiering och investeringar**

Enligt statistik hämtad från Världsbankens databas så omfattade de privatiseringar som satts igång genom 37 projekt i 14 utvecklingsländer fram till 1998 planer på investeringar för totalt US\$14 miljarder under livstiden – upp till 90 år – för kontrakten. Den utsträckning i vilken koncessioner har uppfyllt sådana åtaganden har varierat, och det har även den utsträckning, i vilken den offentliga penningpungen har sluppit ansvar för att tillhandahålla investeringsfinansiering, gjort.

I Mexiko, enligt en rapport med uttalanden som gjorts vid Transporte Internacionals konferens som ägde rum i Monterey i landet 1999, började de privata operatörerna snart "att investera stora summor för att förbättra infrastruktur, driftsrutiner och informationssystem".<sup>xxvii</sup> Chefen för ett av konsortierna sa att hans företag skulle investera US\$230 miljoner, och särskilt koncentrera sig på att utveckla anläggningar för flera transportslag i både Mexiko och Texas (i ett samriskprojekt med Texas Mexican Railway, som man bolagsmässigt är kopplad till). Man investerar också i förbättrad informationsteknik.

Det andra amerikansk-mexikanskägda konsortiet planerar investering på \$218 miljoner, huvudsakligen i ny utrustning men även i infrastrukturförbättringar, telekommunikationer och signaler. Man har fattat ett affärsbeslut att fokusera på kapacitet med flera transportslag och förbättrade informationssystem som svar på de angivna behoven hos dess större frakt kunder.

Saker och ting har emellertid inte helt gått enligt planen i Mexiko. Ett av koncessionsföretagen fick ekonomiska problem mycket tidigt, bad staten att öka storleken på den kvarstående andel man hade i rörelsen som ett sätt att överbrygga gapet. Totalt sett beräknar emellertid den mexikanska regeringen att dess kostnader för järnvägen har minskat med US\$400 miljoner per år.

En redogörelse från Världsbanken om den argentinska erfarenheten anger likartad blandad erfarenhet som skiljer sig något från de ursprungligen uppgivna intentionerna. "Den mest omedelbara och smärtsamma förändringen för systemet som helhet var minskningen av antalet anställda från 92 000 arbetstagare till omkring 17 000 1998. Politiskt visar sig detta fortfarande vara en tuff försäljning huvudsakligen på grund av att skattemålen inte riktigt uppnåtts som förväntat. Trots privatiseringen och minskningen av de offentliga kostnader som är nödvändiga i sektorn, så lägger regeringen fortfarande ut US\$400 miljoner/år i subventioner, utöver ett åtagande att betala för US\$6 miljarder i investeringar under de kommande 20 åren."<sup>xxviii</sup>

Den ekonomiska och finansiella krisen i Argentina har underminerat regeringens kapacitet att behålla subventionerna och detta har drabbat koncessionernas livskraft hårt och bidragit till att de, i sin tur, misslyckats att uppfylla sina åtaganden gentemot staten. Argentinas fraktkoncessioner har i själva verket kommit efter med sina betalningar av koncessionsavgifter till staten och skapat eftersläpningar på mer än US\$15 miljoner.

I Argentina har passagerartrafikens subventioner per passagerare sjunkit eftersom passagerarantalet har ökat, men: "Resultaten är inte så tydliga ... de blandade översynerna slutade med en omförhandling av de flesta kontrakten 1998-99. Detta härrör från det faktum att de oerhört höga förväntningarna som fördes fram vid tiden för privatiseringen inte har uppfyllts."<sup>xxix</sup> Dessutom: "ber privata operatörer om en ökning av nuvarande subventionsnivåer för tunnelbanan till att täcka driftskostnader och viss investering."<sup>xxx</sup>

Några kapitalfinansieringsexperten har pekat på den inneboende finansiella instabiliteten i koncessioner som källor till infrastrukturfinansiering. De påpekar att latinamerikanska finansiella mellanhänder har styrts nästan uteslutande till korttidsutlåning och sällan erbjuder medel på lång tid som är så viktiga för många infrastrukturprojekt. På liknande sätt är lokala kapitalmarknader inte tillräckligt utvecklade för att erbjuda långsiktig finansiering. Dessa faktorer har förhindrat ett antal potentiella firmor att medverka i processen och på så sätt begränsat konkurrensen. Detta i sin tur har drivit upp priset på kapital, vilket går vidare i högre trafikpriser.

Till följd av dessa realiteter har den mesta investeringsfinansieringen tryggats utomlands i US dollar, vilket utsätter koncessioner (och därför slutligen staten) för växelkursrisker. De svårigheter som detta kan förorsaka har med stor tydlighet visats nyligen i Argentina, där devalveringen av peson (vilken tidigare hade varit låst till dollarn, till en växelkurs på en mot en) innebär att koncessioner vars biljettintäkter är i pesos måste klara av skuldbetalningar i dollar. Denna underminering av deras ekonomiska ställning kommer säkert att föras vidare till staten – eller så kommer trafiken att kollapsa till följd av konkurs – trots att del av den logiska grunden för privatisering just är att avhända staten sådana bördor och risker.

### 3.2 Inverkan på gods- och passagerartrafik

De incitament som finns inbyggda i koncessioner innebär att om de inte blir föremål för statliga subventioner så kommer olönsam trafik att överges. I fallet Mexiko till exempel togs all "mindre än fulla vagnslaster" godstrafik bort, ävenså hela rutter med små volymer. Minskningen av antalet passagerare har varit ännu mer dramatisk, då förlustbringande trafik försvann. I Mexiko sjönk antalet passagerare med 80 procent under första året.

Det mexikanska fraktkonsortiets prioritet har varit att lämna mer effektivt integrerade transportanläggningar för stora industrikunder – det är i själva verket målet för den ökade "kundorientering" som tvingats fram av Världsbanken och andra förespråkare för marknadsorienterade angreppssätt för omstrukturering. Exempelvis hävdar TFM, ett av de amerikansk-mexikanskägda konsortierna i Mexiko, att de har ökat den dagliga kapaciteten för en anläggning för flera transportslag mer än dubbelt, samt att de har reducerat transittiderna och hastigheten samt reducerat stölderna av last. Det andra stora konsortiet i det landet gör liknande påståenden beträffande de förbättringar dess investeringar kommer att uppnå. Vad som förblir oklart är den inverkan dessa affärsbeslut har haft på mindre godskunder, men det är rimligt att anta att de har förlorat till följd av omorienteringen till marknadssektorn med större volymer.

Även så förefaller några av de affärsrörelser de mexikanska koncessionerna hårdast försöker vara till lags att inte vara helt nöjda. Enligt Mexikos största cementproducent, CEMEX, följdes privatiseringen av "avbrott i trafiken, brist på utrustning samt kommunikationsproblem förorsakade av kompatibilitetsproblem vad gällde mjukvaran". Dessa problem blev så allvarliga att "CEMEX i många fall tvingades lägga om sändningar till pråmar och dyrare lastbilar". Dessutom hade det förekommit "osäkerhet i prissättning", enligt en högre chef vid CEMEX, som citerades när han sa: "Priserna fortsätter att gå upp ... järnvägarna fortsätter också att ändra sina administrativa och betalningsrutiner ... vi får inget besked om när priserna ska gå upp, så vi kan inte planera långsiktigt."<sup>xxxix</sup>

Han rapporterade också om problem som uppkommit genom att man upplöst det nationella nätet, påpekade att det inte fanns någon följdriktighet i informationssystemen mellan de privata företagen, vilket ökade affärskundernas administrativa kostnader.

En annan stor företagskund instämde i CEMEX utsago, enligt samma källa. En chef vid en av Mexikos största tillverkare av hushållsapparater prisade de privata företagen i vissa avseenden – belyste förbättringar i transittider – men kritiserade "dåliga kommunikationer både internt och mellan järnvägarna, långsam reaktion på kunders begäran och otillräcklig uppmärksamhet på kunders behov". Han nämnde också utrustningsbrister och plötsliga avgiftshöjningar som hade förorsakat problem.

Världsbanksstudier bekräftar vissa sådana problem (även om det på intet sätt gäller alla) men insisterar ändå att, när allt kommer omkring och totalt sett, så har både ekonomisk effektivitet och servicekvaliteten ökat till följd av privatisering. En studie av den argentinska erfarenheten stöder dess utsago med statistik framtagen av landets finansministerium, vilken avslöjar stadig ökning i både användning och avkastning efter privatisering (se tabell 1). Samma redogörelse hänvisar också till en översikt som fann att 85procent av pendlarna ansåg att servicen hade förbättrats efter privatisering. "De flesta indikatorer på servicekvalitet har förbättrats såsom krävs av kontrakten" säger utredningsrapporten. "Den stora utestående frågan är att många användare fortfarande är missnöjda med stationerna ... men en förbättring av dem togs inte specifikt upp i kontrakten."<sup>xxxix</sup>

**Tabell 1: Trender i passagerarantal och avkastning i storstadsområden, Argentina**

Linje	(miljoner enheter)	1993	1994	1995	1996	1997
Mitre	Avkastning (\$)	34.41	38.29	53.48	69.81	80.58
	Vagn-km	16.28	16.92	14.47	21.70	24.16
Sarmiento	Avkastning (\$)	60.47	61.27	81.88	99.37	111.51
	Vagn-km	20.28	20.68	17.92	23.74	29.07
Urquiza	Avkastning (\$)	16.79	22.46	23.15	24.72	24.95

	Vagn-km	8.53	9.24	9.68	9.78	10.26
<b>Roca</b>	Avkastning (\$)	64.91	75.77	116.46	136.02	147.03
	Vagn-km	25.97	33.80	38.90	43.08	48.10
<b>San Martin</b>	Avkastning (\$)	21.68	29.33	38.03	43.51	46.63
	Vagn-km	13.47	13.02	14.96	15.62	16.78
<b>Belgrano N.</b>	Avkastning (\$)	11.81	14.78	25.37	28.79	32.28
	Vagn-km	8.52	8.33	9.87	10.53	12.96
<b>Belgrano S.</b>	Avkastning (\$)	2.02	4.10	8.32	11.35	13.11
	Vagn-km	2.08	2.51	4.64	6.35	6.88
<b>Subte</b>	Avkastning (\$)	145.32	171.15	187.22	198.88	221.86
	Vagn-km	20.08	22.66	25.65	26.76	30.02

Källa: Argentinska finansministeriet, återgiven av Estache och Carbajo, 2000

Siffror i kursiv stil representerar år under vilka linjen ifråga fortfarande drevs av staten.

Analyser av siffrorna i tabell 1 antyder tre skäl till att vara försiktig med att dra slutsatsen av dem att servicen har förbättrats. För det första skulle ökad användning kunna vara produkten av att pendlare har föga val – trots att det finns busstrafik – utom att använda sig av trafiken ifråga i ökande grad. Efter den brittiska järnvägsprivatiseringen ökade också resandet snabbt, men det representerade inte att passagerarna var nöjda så mycket som den privatiserade trafikens effektiva monopolstatus i en tid av ekonomisk expansion och ökade kostnader för bilåkande.

För det andra står det klart att avkastningen växte i snabbare takt än resandet, vilket antyder snabbt ökande biljettpriser. Och, för det tredje, bör det noteras att kartläggningar av pendelresenärer måste undanta utsago från andra som har slutat åka tåg på grund av för höga priser.

I själva verket har priserna stigit mellan 40 procent och 60 procent sedan starten för koncessionerna. ”Från ekonomisk synpunkt har privat drift av passagerartrafik en klar inverkan. Kostnadsbördan flyttas från staten till passagerarna”, som rapporten från Världsbanken uttrycker det.<sup>xxxiii</sup> Återigen, det faktum att fler människor är villiga att betala högre biljettpriser indikerar bristen på verkliga alternativ snarare än nöjda kunder.

I alla händelser har det faktum att efterfrågan ökat lett de privata operatörerna till att (framgångsrikt) begära högre biljettpriser och längre koncessioner. De säger att det senare är nödvändigt för att säkerställa att de får en avkastning på sin investering och de har fått sina kontrakt förlängda med upp till 35 år som ett resultat. Dessutom har de garanterats ytterligare höjningar av biljettpriserna på 80 procent i genomsnitt – mellan 50 och 100 procent beroende på koncessionen – spritt över fyra år. Lagt till höjningarna av biljettpriserna som redan drivits igenom under de första fem åren för koncessionerna innebär detta att Argentinas storstadspassagerare kommer att betala omkring tre gånger mer för samma resa efter tio års privatisering än vad de betalade när privatiseringen började.

Som Världsbanken torrt noterar: ”Processen är hett omdiskuterad i Argentina och för de trafikanter som utsatts för de högre initiala tarifferna kommer ökningen sannolikt att utgöra en ökning av resekostnaderna per månad som är tillräcklig för att ge upphov till viss oro.”<sup>xxxiv</sup> Utan tvivel har, enligt förbundet Sindicato La Fraternidad, de snabba ökningarna av biljettpriserna lett till ökande antal som smiter undan och inte löser biljett.

I Argentina har gods som fraktas med järnväg visat en likartad ökning som passagerarantalet har, från 7,4 miljoner ton som fraktades 1992 till 17 miljoner 1999. Detta återspeglar emellertid igen till del allmän tillväxt i ekonomisk aktivitet under perioden, en tillväxt som inte har hållit i sig på senare tid. I själva verket sjönk, enligt finansministeriets webbplats, gods som fraktades med järnväg med 7 procent från 1999 till 2000, den senaste tillgängliga jämförelsen, och den Argentinska ekonomins kollaps sedan dess skulle antyda ytterligare en skarp nedgång.

Även före nedgången hade järnvägens fraktbolag misslyckats med att bygga upp sin marknadsandel i jämförelse med andra trafikslag i den takt man hoppades på när koncessionerna började, man misslyckades med att nå över 8 procent marknadsandel. Vidare, med bara ett undantag bland de sex koncessionerna, så var ökningarna i transporterat gods också under åtagandena i kontrakten. Koncessionsprocessen i sig förefaller ha uppmuntrat budgivarna att överdriva vad de skulle kunna uppnå, som en Världsbanksstudie har bekräftat: ”Optimismen när man projekterade efterfrågenivåerna, möjligen framkallad av de anbudskriterier som användes för att ge koncessioner, kan bära visst ansvar för gapet mellan förverkligade och förväntade trafiknivåer.”<sup>xxxv</sup>

Som nämnts tidigare, till skillnad från fallet med pendeltrafiken för passagerare, där konsortier lade sina anbud i förhållande till i förväg specificerade investeringsnivåer och serviceförbättringar som skulle genomföras, så inbjöd i fallet med godstrafiken utvärderingskriterierna dem till att konkurrera med varandra och lova mer än sina rivaler. "Detta urvalskriterium har utan tvivel förmått koncessionshavarna att göra efterfrågeprognoser och därmed förenade investeringslöften som var orealistiska, men som hjälpte dem att få koncessionen", tillade samma Världsbanksstudie.

Med lägre vinster än förväntat har koncessionshavarna misslyckats att hålla uppe betalningen av sina ekonomiska åtaganden till staten enligt kontrakten och dessa har nu avskrivits mot nya investeringslöften för framtiden. Detta trots det faktum att investeringslöften som gjorts vid tiden då koncessionerna gavs också har brutits.

Det har inte visat sig möjligt att få särskilt mycket information om effekterna av inter-city passagerartrafiken i Argentina, inte minst på grund av att liksom driftansvaret har gått över från federal till provinsiell regeringsnivå under omstruktureringen som åtföljde privatiseringen, så har ansvaret för övervakning och rapportering om effekterna också decentraliserats. I själva verket rentvådde den nationella regeringen sina händer från ansvaret för inter-city passagerartrafiken med järnväg. Detta har säkerligen lagt avsevärd extra ekonomisk press på provinserna. Några har inte kunnat fortsätta med trafiken, vilken därför har kollapsat. Andra har fortsatt men vägrat att betala gods-koncessionshavarna de avgifter de krävt av dem på grundvalen att koncessionerna har misslyckats uppfylla sina investeringsåtaganden.

Som en Världsbanksstudie har noterat: "Passagerartrafiken behöver mer underhåll än godstågen och gods-koncessionshavarna rapporteras inte göra något särskilt bra jobb för att underhålla rälsen enligt föreskrivna normer. Dessutom kan de tillträdesavgifter som gods-koncessionshavarna debiterar passagerartågen vara alltför höga jämfört med internationella normer (upp till 10 gånger i vissa fall)." I själva verket, genom att vägra betala så mycket, så lägger de provinser som har lyckats behålla sin inter-city trafik tillbaka det ekonomiska ansvaret till nationell statlig nivå, då deras uteblivna betalning av tillträdesavgifter såsom de begärts av gods-koncessionshavarna är en faktor (dock på intet sätt den enda) i att de senare begär omförhandling av sina plikter mot staten."

### 3.3 Inverkan på säkerheten

ITFs medlemsförbund har rapporterat att säkerheten ofta försämras efter privatisering. Generellt har arbetsvillkoren och arbetsmiljön försämrats, enligt fackliga företrädare som citerats i en rapport från ett ILO-symposium 1999.<sup>xxxvi</sup> Det sades att förare arbetade fler timmar för lägre löner och att olyckstalen hade ökat på grund av trötthet. Denna utsago har alltför uppenbart och tragiskt blivit bekräftad i Storbritannien, vars katastrofer väl dokumenterats och ligger utanför denna rapports område. Emellertid är ett av skälen till den förlorade säkerheten i det brittiska systemet viktigt att nämna här, eftersom orsakerna härrör från en strukturförändring som har kopierats på annan plats.

I Storbritannien, under ytan på 26 separata företag som driver infrastrukturen och trafiknätet efter den brittiska privatiseringen, så vilar strukturen på lager efter lager av underentreprenörer, var och en tjänar pengar på att hyra in nästa i näringskedjan hela vägen ner till basen – där arbetet görs och där den största styrkan behövs – där arbetskraften görs om till tillfälligt anställda och individualiseras. Så är det, medan det skulle kunna förefalla att det privatiserade brittiska systemet har ett infrastrukturbolag, Railtrack, så har man i själva verket mer än 2 000, utan att räkna med de egenföretagare som återfinns ännu längre ner i hierarkin.

Konsekvenserna av denna förvandling och förbilligande av arbetskraften till tillfälligt anställda – vilket åtföljdes av en halvering av antalet fast anställd personal inom underhåll av infrastruktur – har livligt beskrivits i *Financial Times*: "Den första konsekvensen var att det gamla kamratskapet bröts upp, det som brukade innebära att problem lätt upptäcktes, reparationer gjordes och människorna kunde prata med varandra. Banarbetare verkade i arbetslag och kände sin sträcka av rälsen som sin egen bakgård. Istället blev arbetstagarna nomader, flyttade till nästa jobb med föga eller ingen lokal kännedom och med instruktioner att inte tala med rivaliserande arbetstagare utom via en arbetsledare miltals bort. Det andra stora problemet var en växande brist på kontroll över personalen och deras arbete. Det har förekommit klagomål över att underentreprenörer rekryterat arbetare från pubar för att fylla hålen i nattskiftet."<sup>xxxvii</sup>

Det är ironiskt att en global affärstidning har tagit upp förhållandet mellan anställningsnormer och servicekvalitet och säkerhet så intensivt. Fackförbund i Australien, Danmark och Sydafrika är bland dem som har rapporterat likartade problem till ITF, även om det varit i mindre målande termer. Deras vittnesmål visar dock ett klart samband mellan ökad användning av entreprenörer och försämring av säkerheten. På

liknande sätt har ett argentinskt järnvägsförbund noterat att dess medlemmar rapporterar ett ökat antal arbetsplatsolyckor på grund av otillräckliga kvalifikationer och utbildning. Förbundet pekar också på brist på företagspolitiska riktlinjer för hälsa och säkerhet och hävdar att den övervakande myndigheten, som nyligen uppgav att 89 procent av företagen inte följer nuvarande lagstiftning på detta område, ”i stort är utan makt” att driva igenom normer.<sup>xxxviii</sup>

### 3.4 Inverkan på sysselsättning och arbetstagare

Den fackliga vittnesbörden om förhållandet mellan förändringar i anställningsstatus, villkor och förhållanden samt förändringar i trafiksäkerhet och kvalitet får stöd av några affärsredogörelser. Ett av klagomålen som riktas mot det privatiserade fraktsystemet i Mexiko av dess största företagskunder var till exempel att många anställda var oerfarna.<sup>xxxix</sup>

För Världsbanken är mycket stora nedskärningar av anställda vid järnvägen och ökad användning av kontraktsanställda inte biprodukter utan centrala privatiseringsmål. I själva verket har den ökade användningen av entreprenadföretag varit en aspekt av de program Världsbanken har finansierat för att hantera de sociala kostnaderna för sådana storskaliga friställningar. I Argentina inbegriper exempelvis de Världsbanksfinansierade arrangemangen för friställningar att man tillhandahöll möjligheter för järnvägsarbetare att återetablera sig som små affärsrörelser som anlitas av sina forna arbetsgivare för att tillhandahålla olika funktioner som tidigare utförts av direktanställd arbetskraft. På detta sätt snyggade man till det som faktiskt var en påtvingad grundläggande förändring av status, villkor och förhållanden för järnvägsarbetare till ett samhällsmässigt gynnsamt projekt för att mildra inverkan av arbetsnedskärningar. Vidare varar ofta sådana arbetstagar drivna företag inte länge efter privatisering, eftersom de nästan undantagslöst är underkapitaliserade och ofta saknar ledningskunskaper för att matcha sitt expertkunnande vad gäller drift.

ILO har rapporterat: ”Sysselsättningsprogram för arbetstagare som lämnar offentliga sektorn existerade i Argentina, men de tillämpades inte alltid omgående. Det var också sant att det fanns vissa mycket idérika lösningar, särskilt inom järnvägstransport där grupper av arbetstagare fick reparationsverkstäder för att reparera maskiner. Det var ett sätt att lägga ut på entreprenad som gav en start för autonoma arbetstagare i ett produktivt projekt.”<sup>xi</sup>

I praktiken emellertid, enligt förbundet Sindicato La Fraternidad: ”startade den stora majoriteten först minirörelser som inte var framgångsrika eftersom de var nära knutna till järnvägarna. Denna stora majoritet är nu arbetslös. Staten startade aldrig utbildningsprogram för arbetstagare som hade varit anställda i näringen i 15 eller 20 år. Det är också sant att säga att det som brukade vara ett tryggt jobb inte längre är tryggt och att detta har förstört en identitet i fallet med vår specialitet, i vilken 70 procent av oss var barn och barnbarn till lokförare.”

Sådan vittnesbörd måste man ta hänsyn till när man betänker den utsträckning i vilken de enorma förluster av arbetstillfällen man erfarit i samband med privatisering i Latinamerika, faktiskt har balanserats av ökade sysselsättningsmöjligheter med entreprenadföretag och åtgärder för att göra det möjligt för friställd personal att finna alternativ sysselsättning.

Som ILO har noterat: ”Järnvägsomstrukturering har haft en allvarlig inverkan på bemanningsnivån i de berörda företagen... Efter koncessioneringen av Argentinska järnvägarna (FA) så sjönk antalet anställda från 94 800 1989 till cirka 17 000 1997.”<sup>xii</sup> Inverkan har varit särskilt kraftig inom godstrafiken, enligt ett argentinskt järnvägsförbund, som har beskrivit den bredare sociala inverkan i målande termer. ”Många järnvägsarbetare och andra nybyggare har tvingats flytta till de större städerna eftersom de platser de brukade bo på låg runt järnvägslinjerna. De har därför blivit spökstäder med stängda skolor, banker, affärer osv.”<sup>xiii</sup>

Mängden förlorade arbetstillfällen förenade med koncessioner i Argentina, även om den har varit enorm, är inte något ovanligt. I Chile, där man redan haft en nedskärning på 75 procent av järnvägens arbetsstyrka mellan Pinochets militärjuntas maktövertagande 1973 och 1990, så halverades antalet igen under privatiseringen från 1990 till 1995. Brasiliens erfarenhet var likartad (se avsnitt 4 nedan), medan antalet anställda i Nya Zeeland, trots att trafiken ökade efter privatiseringen, sjönk från 22 000 till 4 600.

På andra håll har emellertid privatisering presenterats som ett sätt att minimera den negativa inverkan på arbetstagarerna av nedgången i järnvägstransport. I Kenya, till exempel, så började den förberedande fasen för privatisering 1995 och inbegrep en minskning från omkring 14 500 till 8 500 arbetstagare. ”Följaktligen kunde företaget inte klara av sina fasta kostnader eller underhålla sin vagnpark”, citerade en ILO-rapport



den statligt ägda järnvägens verkställande direktör, Eric Nyamunga, att ha sagt till ett symposium. Nedskärningar av antalet anställda hade sålunda direkt bidragit till ytterligare nedgång, snarare än nytt liv, för järnvägen. "Eftersom staten inte hade pengar till subventioner så måste järnvägen privatiseras eller läggas ned", fortsatte rapporten. "Han (Nyamunga) förstod att arbetstagarna mådde dåligt av de förlorade jobben, men de som hade lämnat företaget hade två tillgångar – utbildning och en del pengar att börja med. Om företaget inte snart privatiserades skulle det gå under och de återstående 8 500 arbetstagarna skulle förlora sina jobb."<sup>xliii</sup>

Inverkan av privatisering på inkomsterna har i stort avgjorts av arbetsmarknadsfaktorer såsom nivåer för tillgång på kunskaper. Även om privatisering i vissa fall lett till förbättrad lön för några i den kvarstående arbetsstyrkan (särskilt om övernitiska minskningar av antalet anställda lett till brist på kunskaper), så är det arbetstagare med lägre utbildning eller de med kunskaper som det finns ett överutbud av, de som typiskt har blivit tillfälligt anställda eller drabbats av lönereduktioner. I Argentina insisterar ett förbund att lönerna, som man misslyckats höja under de 10 åren sedan början av privatiseringsprocessen, drastiskt har förlorat i köpkraft.

Den fulla inverkan av skiftande arbetsmarknadsfaktorer på inkomsterna för järnvägsarbetare efter privatiseringen har emellertid dämpats i fall där koncessionsavtal tvingat på villkor gällande anställning. Enligt ILO: "Vad gäller löner och andra arbetsvillkor, så förlorar inte nödvändigtvis de anställda eftersom lönenivåerna för dem som anställts före privatiseringen kan skyddas som ett av villkoren för privatisering, t.ex. genom förhandling om löneklasstrukturer."<sup>xliiv</sup> Med andra ord, så fasas lägre löner gradvis in för att komma över fackligt motstånd mot privatisering, så som skedde i Elfenbenskusten.<sup>xliv</sup>

### 3.5 Inverkan på styrning

Rapporten, som lämnats av Argentine Sindicato La Fraternidad och citerats tidigare, belyser, i avseendet att den reglerande myndigheten där inte kunde förhindra att företag ignorerar arbetsmiljöbestämmelser, en av de principiella skavankerna i påståendet att koncessionshavarnas intressen kan förenas med det allmänna intresset genom ordalydelsen i kontrakten. Förordningar, oavsett deras mekanismer och styrka på papper, är bara så bra som de är möjliga att genomdriva. Möjligheten att genomdriva dem är, i sin tur, en funktion av många faktorer, såsom den utsträckning i vilken investering sker i reglerande kapacitet, i termer av budgetar, antal anställda, utbildning, och så vidare. Dessutom bekräftar Världsbanksliteratur att, inom järnväg, i Argentina i synnerhet, har det förelegat "informationsasymmetrier" mellan bolagen och staten, vilket har underminerat genomdrivandet av reglering. Det är ett tekniskt sätt att säga att bolagen undanhåller reglerande myndigheter den information som krävs för att reglera dem effektivt.

En generell ökning av utnyttjandet av kommersiell sekretess som ett skäl till att undanhålla staten och samhället information om järnvägsbolagens räkenskaper har noterats av *International Railway Journal*, som gör en årlig kartläggning av investeringar. Man presenterar sitt senaste försök som följer: "Vi har publicerat våra unika World Polls över järnvägar och transitkapitalkostnader i en eller annan form sedan *IRJ* först lanserades 1960. Vi hade hoppats att World Poll skulle gå från klarhet till klarhet efter järnridåns fall och på senare tid med e-posten och Internets ankomst. Tyvärr håller järnvägarna på att bli mer hemlighetsfulla, så trots att vi bombarderar dem med fax, e-postmeddelanden och telefonsamtal, så har det blivit svårare att få järnvägarna att svara."<sup>xlv</sup> Forskningen för nuvarande rapport har hindrats av samma svårighet, vilket pekar på en växande förlust av demokratisk redovisningsskyldighet.

Dessa informationsproblem bidrar till en ändring av maktbalansen mellan koncessionsföretag och regleringsmyndigheter, till förmån för de förra, och detta förvärras av själva faktum att privatisering gör det möjligt för företag att växa, medan man för över mycken specialistkunskap från staten till dessa företag. Maktbalansen skiftar ju mer privatiseringen sprider sig. ILO har noterat: "De senaste åren har vi också sett en snabb ökning i koncentrationen av järnvägs- och vägföretag, såväl som i driften av transportkoncessioner som är resultatet av avreglering och/eller privatisering. Transportföretagen investerar endera i sin egen undersektor och omvandlar sig själva till multinationella företag såsom Wisconsin Central International, ett järnvägsföretag med verksamhet i USA, Kanada, Nya Zeeland och Storbritannien, eller så är de involverade i olika transportslag, såsom den brittiska gruppen Stagecoach, som driver buss-, järnvägs- och flygverksamhet. Under 1997-8, förvärvade man buss- och färjeverksamheter i Australien och Nya Zeeland och skaffade sig en 49 procentig andel i Virgin Rail Group. National Express är en annan brittisk transportgrupp som förvärvar intressen i andra delar av världen. Slutligen har också 'outsiders' visat betydande intresse för att investera i transportverksamheter. Virgin, ACCOR och VIVENDI kan anges som exempel på denna trend."<sup>xlvii</sup>

Ändå, och hellre än att hjälpa till att förse regleringsmyndigheter med tillräcklig kapacitet för att göra sitt jobb effektivt och se till att kontrakt utformas på ett sådant sätt att man klarar informationsgapet, så yrkar Världsbanken på omförhandling. "Argentinas gods- och passagerarkoncessioner har stått inför utmaningar trots deras generella framgång", säger Världsbanksrapporten. "Initiala efterfrågeprognoser visade sig alltför optimistiska och sponsorerna har inte kunna uppfylla sina investeringsåtaganden. Argentinas erfarenhet belyser vikten av omförhandling eller andra justeringsmekanismer för att göra det möjligt för koncessionshavarna att fortsätta sin verksamhet utan att regeringen förlorar trovärdighet."<sup>xlviii</sup>

Om det emellertid är sant att kontrakten skulle vara tillräckligt flexibla för att vara omförhandlingsbara, så kan man inte också hävda att de garantier som byggdes in i dem vid tiden för privatiseringen kan betraktas som pålitliga. Den brasilianska erfarenheten som utreds i nästa avsnitt belyser den frågan samt många andra som tagits upp hitintills i denna rapport.

## **4. DEN BRASILIANSKA ERFARENHETEN AV JÄRNVÄGSPRIVATISERING**

### **4.1. Upprinnelsen till den brasilianska järnvägen**

Gemensamt med andra latinamerikanska länder utvecklades Brasiliens järnväg i samband med att man exploaterade naturresurser för export under senare delen av 1800-talet och i början av 1900-talet. Efter att ha etablerat sin politiska självständighet från Portugal, "under 1800-talet, så passade Brasilien lätt in i den världsekonomiska ordning som dominerades av Storbritannien".<sup>xlix</sup> Brasilien blev, i själva verket, ett "typiskt exempel på ett sådant land" på så sätt att dess ekonomi var avhängig av en stor exportprodukt (kaffe) och några få andra (socker, bomull och kakao), medan man var öppen för utlandsproducerade (främst brittiska) produkter och utländskt (främst brittiskt) kapital. Det kapitalet "flödade in i landet och var avsett att bygga upp en ekonomisk, kommersiell och transportinfrastruktur som skulle koppla samman landet mer effektivt med artonhundratalets ekonomiska världsordning".<sup>l</sup>

Idén (som förs fram i viss Världsbanks litteratur) att koncessioner snarare än statligt ägande utgör den naturliga och bästa tingens ordning undermineras emellertid av de svårigheter som uppkom genom angreppssättet med koncession när järnvägarna först utvecklades. I Brasilien förekom flera koncessioner, de flesta av dem tilldelades brittiska bolag, och några av dem gick till franska bolag. Det var en lukrativ affär: koncessionsbolagen betalades subventioner av staten och de garanterades även avkastningsgrader. Följaktligen var det betydande beskydd inblandat i valet av koncessionshavare.

Resultatet av att bygga ut järnvägar på detta sätt inbegrep många problem. Enligt en redogörelse: "Olika linjer byggdes med olika spårvidder, de förband plantager med hamnen och det fanns en tendens för många linjer att slingra sig istället för att vara en förbindelse med hamnen på det mest effektiva sättet. Det transportsystem som blev resultatet förenade inte landet till en mer enhetlig marknad."<sup>li</sup>

Dessa och andra brister, tillsammans med den ekonomiska bördan av att garantera avkastningsgrader till utländska ägare, blev alltmer betungande för den brasilianska staten. "Man ansåg att upplåning av pengar utomlands för att köpa ett antal järnvägar slutligen skulle bli mindre betungande för ekonomin. Sålunda gjorde den brasilianska regeringen 1901 upp om ett stort lån för att nationalisera några av järnvägarna. Denna process fortsatte under åren. 1929 var nära hälften av järnvägarna i statliga händer och 1950 hade denna siffra ökat till 94 procent."<sup>lii</sup>

### **4.2 Statligt ägande**

Det mesta av infrastrukturen som sålunda ärvts av den brasilianska staten slogs institutionellt samman 1957 i RFFSA, Brasilianska federala järnvägarna, bestående av vad som varit 18 regionala järnvägar, som utgjordes av 22 linjer. 1971 bildades ett annat statligt ägt bolag, FEPASA, genom att fem järnvägar i staten Sao Paulo gick samman, vilka sammanstrålade i Santos hamn. 1996 omfattade nätet 29 000 kilometer tåglinjer som fraktade 40 miljoner ton gods per år.<sup>liii</sup> Detta uppgick till en tredjedel av den totala linjelängden i hela Sydamerika, men fraktade sex gånger så mycket gods som resten av Sydamerikas järnvägar sammantaget.<sup>liiv</sup>

Järnvägarna blev emellertid då igen en ohållbar börda för statens finanser. Brasilien hade drabbats av skuldkriser och ökande budgetunderskott under 1980-talet av samma allmänna skäl som andra länder i Latinamerika och Afrika – försämring av handelsvillkor för de huvudsakliga exportprodukterna, oljeprischocker, utlåningspolitiken hos internationella banker, och så vidare – och dessa förvärrades av mer specifika faktorer såsom den auktoritära och korrupta naturen hos landets dåvarande diktatur, vilken bidrog till ineffektivitet i ledningen samt andra problem.

Inverkan på järnvägarnas ekonomiska livskraft var mycket allvarlig. Hela nätet gick med stora förluster, det hölls uppe med växande statliga subventioner. Delar av nätet korssubventionerade andra delar (vilket är helt rimligt om järnvägen betraktas som en utvecklingservice, men Världsbanken är starkt emot korssubvention på grund av att det stör marknadskrafterna). Åtta procent av linjerna drev 80 procent av trafiken vid en tidpunkt och ökande konkurrens från väg- och flygtransport på mer lönsamma rutter underminerade den avkastning som krävdes för att upprätthålla nätet som helhet. Godstarifferna drevs ner genom konkurrens, vilket underminerade järnvägens avkastning.

Det hjälpte inte RFFSAs ekonomiska ställning att nätet också hade många fler personer anställda än vad man behövde, totalt 160 000 som mest. Fackförbunden var ganska framgångsrika när det gällde att skydda sysselsättningen, men det fanns även andra faktorer i låg produktivitet. Järnvägen hade använts, som även andra områden av statlig anställning, till del för att ge sysselsättning och i några fall var detta produkten av politiskt beskyddarskap snarare än sociala hänsyn. Tillhandahållandet av beskyddarsinekurer resulterade i sin tur i tunga ledningsstrukturer i toppen, vilket ytterligare underminerade effektiviteten. 1991, hade den dagliga förlusten stigit till US\$1 miljon och de ackumulerade skulderna var US\$1,2 miljarder, en siffra som runt 1995 steg till US\$2,56 miljarder.

Enligt ILO: trots att sysselsättningen vid de brasilianska järnvägarna sjönk från 110 000 till 42 000 mellan 1975 och 1995, "förblev arbetsproduktiviteten låg när man jämförde med nordamerikanska normer samt normerna för andra latinamerikanska koncessionerade järnvägar".<sup>iv</sup>

### 4.3 Privatiseringsprocessen

Från sent 1980-tal och framåt byggdes några nya linjer som privat drivna koncessioner, men omstrukturering och privatisering av statligt ägda linjer ledde 1993 till ett beslut att inbegripa RFFSA i den brasilianska regeringens allmänna privatiseringsprogram. Beslutet var till del motiverat av de banbrytande järnvägsprivatiseringarna i Chile och särskilt i Argentina. Resultatet var att RFFSA omstrukturerades till sex regionala järnvägar, var och en skulle lämnas ut på koncession. Studier av den ekonomiska livskraften för var och en av de sex genomfördes för att fastställa de investeringsnivåer som krävdes och för att planera program för minskad sysselsättning.

I slutet av 1997 hade alla sex privatiserats genom 30-åriga koncessioner, med hyravtal för driftstillgångar. RFFSA behöll ägandet av infrastrukturen men de privata bolagen är ansvariga för att sköta trafiken samt underhålla och förnya infrastrukturen. 1998 införlivades FEPASA i kvarvarande RFFSA men snart därefter koncessionerades den också ut. Ansvar för passagerartrafiken behölls av staten men decentraliserades till provinserna som i stort inte hade råd att hålla dem igång.

Det övergripande resultatet är att det nu finns 11 privata järnvägsoperatörer i Brasilien, av vilka de största sex som ska ha privatiserats fram till 2001 är:

- Ferrovía Sul-Atlântico, såld till ett konsortium bestående av USA-ägda Railtex, den amerikanska investeringsgruppen Ralph Partners och brasilianska investerare. Denna järnväg står för 50 procent av all trafik som tidigare sköttes av RFFSA.
- Ferrovía Centro-Atlântica (FCA), som såldes till konsortiet Tacuma, ett dotterbolag till CVRD, världens största järnmalmsproducent. CVRD har också korsaktieäggande med CSN, ett privatiserat stålbolag och till följd därav äger CVRD direkt och indirekt omkring 69 procent av landets stålproduktion. Ursprungligen involverade detta konsortium även USA-ägda Railtex, Bank of Boston och den amerikanska investeringsgruppen Ralph Partners, men under 2000 sålde Railtex sina andelar till CVRDs pensionsfond.
- Ferroban, som tog över gamla FEPASA, och som potentiellt ansågs vara den mest lönsamma av koncessionerna på grund av sin förbindelse med hamnen i Santos. Koncessionen såldes till ett konsortium bestående av järnvägsoperatörer, banker och investeringsbolag. Återigen är CVRD en stor partner i konsortiet.
- CFN, som ansågs vara den som med minst sannolikhet skulle ge vinst, koncessionerades till ett brasilianskt konsortium, återigen lett av CVRD.

- MRS Logistica, som verkar i landets industriellt mest utvecklade område och som togs över av ett konsortium bestående av mineral- och stålföretag som står för det mesta av frakten, och leds av CSN, som har ägande kopplat till CVRD.
- Novoeste, förvärvat av ett konsortium bestående av brasilianska och amerikanska investerare, lett av den amerikanska Noel Group.

En process med sammanslagning av koncessionerna är redan på gång. Novoeste och Ferroban har till exempel redan gått samman – vilket ökar CVRDs dominans – och ytterligare konsolidering är på gång. En kommentator vid affärstidningen *Gazeta Mercantil* förutspår att bara tre av fyra separata bolag kommer att bli resultatet av denna sammanslagningsprocess. Det finns också tecken på samgåenden över gränserna som börjar förena ägandet av argentinska och brasilianska koncessioner.

#### 4.4 Investering och ledning

Inget betydande nytt järnvägsspår har byggts till följd av privatisering (även om, som redan nämnts, några nya linjer redan var under byggnation på basis av koncessioner innan järnvägen lades till privatiseringsprogrammet), men det har förekommit viss investering i förbättring av spår och, i större utsträckning, i ny vagnpark.

Transportministeriets webbplats uppger att trots att investeringar i ny vagnpark ökat under året efter det att koncessionerna startade, så sjönk investeringar i annan infrastruktur under det året. Det mesta av kapitalet för investering mobiliseras genom den statligt ägda investeringsbanken, BNDES. Ministeriet anger att man överväger att finansiera investering i en linje själva på grund av koncessionens underlåtenhet att hålla det man avtalat.

År 2000 hade Brasiliens 11 privata operatörer planer på att investera US\$389,5 miljoner. (Det är inte klart i vilken utsträckning dessa planer har förverkligats). Bolaget som gör investeringen är MRS Logistica, som har lanserat en obligationsemission på US\$320 miljoner för att finansiera sina planer. Det är betecknande att det är detta bolag som ansvarar för det mesta av investeringen, då dess huvudägare är det privatiserade stålproduktionsbolaget som tillhandahåller den största delen av lasten och det mesta av den investering man har gjort har spenderats på ny vagnpark för att frakta järnmalm.

Men denna koncession förorsakar oro av just det skälet. I likhet med andra är den dominerad av CVRD – järnmalm- och stålproducenter – och man fruktar att den kommer att debitera andra kunder på ett oekonomiskt sätt för att finansiera sin skuld under det att man gynnar sina egna transportkostnader. Det har förekommit klagomål över att koncessionsräkenskaperna inte är tillräckligt särskilda från moderbolagets, vilket gör det svårt att skapa transparenta beträffande kostnader. I allmänhet skapar framväxten av stora järnvägs kunder som stora ägare av koncessioner oro på grund av potentialen för intressekonflikter som skulle kunna förhindra att infrastrukturen är lika ekonomiskt fördelaktig för andra delar av ekonomin som för ägarnas kärnverksamhet.

Septemberutgåvan 2000 av *International Railway Journal* hävdade att järnvägsprivatiseringen i Brasilien hade varit framgångsrik, trots att man bekräftade en nedgång i investeringsnivåerna från 1999 till 2000. Tidningen hävdade att detta bara var en skenbar nedgång, då 1999 års investeringsnivå hade snedvridits uppåt genom den mycket stora investeringen under det året som gällde byggandet av en förlängning av linjen Ferrovia Norte-Sul (Feronorte), (vilken inrättades 1989 som en privat koncession och inte var en av dem som privatiserats genom koncession under 1990-talet). Även den investeringsvägen var emellertid i stort en produkt av statlig subvention. Det mesta av kapitalet kom från staten (US\$500 miljoner), medan privat kapital bidrog med \$400 miljoner, av vilket det mesta (\$230 miljoner) kom genom BNDES.

#### 4.5 Förändringar i gods- och passagerarlast

Järnvägen har förlorat viss last – särskilt bränsle, som ett resultat av avreglering av bränsletransporter och konstruktion av pipelines – och vunnit vissa andra, i huvudsak soja (vilket var huvudsyftet med att bygga linjen Feronorte). De fyra huvudkoncessionerna i den syd-östra industriregionen har ökat sina godslaster avsevärt, uppger den statliga webbplatsen, vilket bidrar till en total ökning av godsfrakten på 20 procent, med 75 procents faktureringsökning. Rapporter i pressen antyder också att ett bredare urval av gods än tidigare fraktas med järnväg, med mer livsmedel och drycker, papper och pappersmassa samt i synnerhet bilar.

Containrar används också mer än förut, vilket kan innebära en nackdel för småskalig industri och jordbruk (vars produkter kanske inte är av tillräcklig volym för att fylla en container) vis-à-vis större konkurrenter. MRS Logistica-koncessionen hävdar att den ökade transporten av containrar med 40 procent på ett år, med järnmalm, kol, cement och stålverksprodukter bland det som fraktas mer än tidigare.

Andra koncessioner förefaller emellertid inte ha ökat sin godsvolymer som planerat. Koncessionskontrakten krävde att företagen skulle öka godstransporten under första året med 5 procent, men i några fall har det skett en nedgång. Det rapporterades, till exempel, att FCA fraktade 4,05 TKU (tonkilometerenheter) under det första året av privatiseringen, jämfört med 4,66 under det sista året före privatiseringen och 4,75 under året innan. FSA fraktade 5,48 TKU under första året, obetydligt mer än föregående år (5,45) men mindre än året innan (5,7).

Nedgången i passagerartrafik är mycket tydligare. Som i Argentina medförde privatiseringsprocessen decentralisering av denna och provinsregeringarnas budgetar har i stort inte förmått upprätthålla subventioner. Passagerarkilometerenheterna sjönk med mer än hälften från 1995 till 1999.

#### 4.6 Säkerhet på järnvägen

Koncessionerna förmodades också medföra en minskning av antalet olyckor, men säkerheten har utan tvivel försämrats i vissa fall och kan ha gjort det i andra. Enligt transportministeriet har det totala antalet olyckor sjunkit med 12 procent under de senaste fem åren, men i några fall förekom branta ökning.

Till exempel så ökade antalet olyckor på Novoeste med omkring 50 procent under året efter det att koncessionen börjat jämfört med det sämsta året under de sex åren dessförinnan. Denna siffra tar hänsyn till den starka ökningen av gods som fraktats på linjen under samma period, en del av det är att hänföra till ökad användning av billig arbetskraft för lastning. Det kan vara så att det högre olyckstalet också kan hänföras till dessa förändringar i arbetsnormer. MRS Logisticas olyckstal ökade också, med omkring 20 procent.

Enligt Jainina Fernandes, från transportförbundet CNTTT, hade regeringen tre år in i privatiseringsprocessen misslyckats att uppfylla sina löften om att privatisering skulle leda till en minskning av antalet olyckor. Hon sa också att det visade sig mycket svårt att förhandla om detta med de privata koncessionsbolagen, som vägrade svara på den fackliga oron. Samma förbund har påpekat att satsningen på lägre kostnader genom nedskärningar av antalet arbetstillfällen och ökad användning av underentreprenörer har ökat tröttheten hos arbetstagarna (och särskilt förare) samt underminerat kunnande och kunskapsbaser. Förbundet rapporterar också brist på utbildning i att förebygga olyckor.<sup>lvi</sup>

#### 4.7 Sysselsättning, anställningsvillkor och nedskärningar

Privatiseringsprocessens inverkan på antalet anställda i Brasilien är tydlig. I början av processen hade RFFSA 42 000 anställda. Denna siffra halverades i stort i förberedelser för koncessionerna under en treårsperiod som ledde till 4 000 frivilliga avgångar och 18 000 andra.

Världsbanken gav ekonomiskt stöd till ett projekt med tre syften: att skära ned arbetsstyrkan, att öka produktiviteten mot nivåerna i Chile och Argentina; samt att minimera de sociala kostnaderna för de förlorade arbetstillfällena. En studie som gjordes i förberedelse för projektet avslöjade att av den i stort sett manliga arbetsstyrkan, så var den genomsnittliga arbetstagaren 41 år och hade 18 års tjänstetid, låg utbildning och endera få eller starkt detaljerade kunskaper. Detta innebar att deras chanser att hitta nya jobb var dåliga.

Som förberedelse för privatiseringen minskades antalet anställda av RFFSA till omkring 21 000. Vid FEPASA skedde en minskning från 8 000 till 5 000 jobb. Det konstaterades att lagenliga maximala avgångsvederlag skulle vara otillräckliga och därför utarbetades ett system för att dämpa smällen. Förtidspensioneringar möjliggjordes för dem över 50, medan andra fick rätt till avgångsvederlag på mellan fyra och tolv månaders lön, utöver vad lagen krävde, beroende på anställningstid.

Enligt en Världsbanksrapport: "Privatiseringsteamet konstaterade att dessa mål för reduceringar av arbetsstyrkan inte på något sätt var slutgiltiga. När väl alla de regionala områdena hade privatiserats skulle troligen organisationen av varje system förändras och sannolikt leda till ytterligare personalminskningar, förändringar i kunskapsmix och förbättrad produktivitet."<sup>lvii</sup>

Så visade det sig också vara. Arbetsstyrkan halverades igen, till totalt omkring 11 000 personer, inom ett år efter det att koncessionerna börjat, vilket innebär att sedan början av privatiseringsprocessen har omkring 75 procent av jobben försvunnit. Inverkan på arbetsbelastningen för den som kvarstår förorsakar oro. Novoeste (nu, i likhet med andra koncessioner, kontrollerade av CVRD, järn- och stålproducenterna) rapporteras ha avskedat över 1 000 arbetstagare sedan privatiseringen och förbundet säger att detta i stort ökat arbetsbelastningen bland de som kvarstår, särskilt lastare. Novoeste har officiellt varnats av Arbetsmarknadsministeriet när det gäller de alltför långa arbetstider deras anställda har.

En central del i Världsbankens personalminskningsprogram i Brasilien var tillhandahållandet av omskolning för friställda arbetstagare. Men banken tillstår att bara en liten minoritet faktiskt fick den utlovade utbildningen och att i ett fall så startade inte det program som de friställda arbetstagarna förmodades dra nytta av förrän 18 månader efter att de hade avskedats. Förseningarna med att starta utbildningsprogrammen ses som ett huvudskäl till deras brist på framgång, men förseningarna i sig skulle kunna ses som ett uttryck för det begränsade engagemanget i programmen av alla berörda (inbegripande arbetstagarna själva, vars ansökningar om omskolning var lägre till antalet än förväntat, vilket kanske återspeglade deras skepsis vad gäller det praktiska värdet därav).

Som del av privatiseringsprocessen övergick ansvaret för att lösa in pensionsavtalen för tidigare järnvägsanställda till staten, så dessa förpliktelser bärs inte av koncessionshavarna.

#### **4.8 Framtiden**

Brasilien erfar samma fenomen som tidigare setts i Argentina - och i själva verket överallt i samband med privatisering av detta slag – krav från företagen på omförhandling av kontrakten. Företagen påstår att de åtaganden som är involverade är alltför betungande och att detta bara hade kunnat ses i efterskott när de väl blivit mer bekanta med statusen för de tillgångar de tog över. Staten rapporteras motsätta sig detta, men det råder brist på information om förhandlingsläget.

Det har även förekommit rapporter om vissa koncessionsbolag som uteblivit med betalning av sina amorteringar, precis så som skedde i Argentina.

### **5. SLUTSATSER OCH LÄRDOMAR**

Den punkt som det senaste avsnittet slutar med betonar att det är alltför tidigt att göra en definitiv bedömning av inverkan av järnvägsprivatisering genom koncessioner i Latinamerika, inte minst eftersom kontrakten för närvarande omförhandlas. Själva faktum att de omförhandlas visar den inneboende osäkerhet som finns i processen och det faktum att det är koncessionsbolagen som har tvingat fram omförhandlingen visar överflyttningen av makt till dem från staten sedan koncessionerna började. Tecknen är att den begränsade demokratiska kontrollen över koncessionerna som är inbyggd i arrangemangen vid starten försvagas av dynamiken i själva koncessionsprocessen. Detta är i strid med vad Världsbanken hävdar när det gäller koncessioners kapacitet att förena de fördelar som hävdas för den privata sektorns räkning – större effektivitet, ny teknik, större tillgång till kapital och bättre kundinriktning – med allmänhetens intresse definierat genom politiska processer. I praktiken underordnas bredare ekonomiska och sociala ansvarsuppgifter för koncessioner deras utvecklande av infrastruktur och trafik anpassat efter de mest lönsamma områdena i deras kundbas, vilket innebär att ytterligare koncentration av ekonomisk makt främjas snarare än förbättras av detta tillvägagångssätt när det gäller omstrukturering och modernisering av järnvägen.

Enligt vissa redogörelser fungerar inte koncessionerna effektivt ens för deras stora fraktkunder, ännu mindre för andra. Det hårda utlåtandet från det argentinska järnvägsförbundet Sindicato La Fraternidad är att "överföringen av järnvägsbolag till den privata sektorn

- inte har inte skapat sysselsättning,
- inte har omvandlat näringen med investering och teknologi,
- inte har minskat höga olyckstal,
- inte har motsvarat transportmarknadens förväntningar och behov,
- inte har utökat de nät som sålts av,
- varken har underhållit den fasta infrastrukturen, eller dess lok och vagnpark (utom de som är införlivade i statligt kapital som kommer från subventioner);
- har reducerat områdena med inflytande och territoriell integration hos de regionala produktiva ekonomierna genom att lägga ned förgreningslinjer.<sup>lviii</sup>

Även i den utsträckning ett så skarpt uttalande kan ifrågasättas för att vara inspirerat av särintressen, så berättigas dess ordalydelse av de överdrivna anspråk som gjordes för privatiseringens räkning från början. Helt klart har det förekommit enorma minskningar av järnvägens arbetsstyrka medan den ekonomiska expansion som förmodades bli produkten av förbättrad och billigare järnvägstrafik har misslyckats att tillhandahålla alternativa sysselsättningsmöjligheter för mer än några få av dem som förlorade sina jobb eller för nästa generation i den nationella arbetsstyrkan.

Mer specifikt, i den utsträckning som det har förekommit program till del finansierade av Världsbanken, för att förbättra effekterna av reduceringar av arbetsstyrkan, så har dessa misslyckats att ta fram utbildning och nya arbetstillfällen ens i närheten av den omfattning som krävs för att hantera den sociala kostnaden. Även i den utsträckning de har gjort det, så har effekten varit att få till stånd större omstrukturering av arbetsmarknaden bort från trygg anställning mot mindre säkra och i allmänhet mindre välbetalda kontraktsanställning. Dessutom har järnvägarna berövats mycket av ovärderlig hävdvunnen kunskap och minne genom att man förlorat så många erfarna och utbildade arbetstagare, och detta har haft viss negativ inverkan på servicekvalitet och säkerhetsnormer.

Å andra sidan, i den utsträckning som investeringar har genomförts – särskilt i ny teknik – så har effektiviteten, kvaliteten och åtminstone potentiellt säkerheten ökat i vissa fall. Volymen för gods och passagerare har ökat i några fall medan den sjunkit i andra. Viss passagerartrafik inter-city har försvunnit helt, medan biljettpiserna har tenderat att öka, särskilt för pendeltrafiken.

Den variationen på resultat återspeglar kärnfrågan i det hela – det faktum att privatiseringen har utformats främst för att anpassa järnvägens utveckling till globala marknadskrafter, vilket finner uttryck i koncessionernas investerings- och driftsbeslut. Målet och effekten har varit att utveckla transportinfrastrukturen för att anpassa den mer till kraven i den internationella handel som domineras av de rikare länderna. Detta återspeglas i investeringsbesluten i koncessionsbolagen, både positivt – i formen av ökad investering i delar av den infrastruktur som tjänar som exportkorridorer och de varor som huvudsakligen fraktas på dem samt kapacitet med flera transportslag – och negativt på så sätt att andra delar av ekonomin, såväl som samhällsservicen, inte betjänas så väl.

Den framtida investeringsformen förblir oklar. En orsak till oro är den förändrade maktbalansen mellan de privata rörelserna och staten som återspeglas i den senares misslyckande med att driva igenom investeringsförpliktelser och att man gått med på att omförhandla kontrakt. Denna oro förstärks genom trender i koncessionernas ägandemönster. Under det att stora godskunders involvering som koncessionsoperatörer utan tvivel har gynnat dessa kunder, så kan det ha gjort det på bekostnad av andra näringsområden och särskilt på bekostnad av små och medelstora företag. Det förefaller sannolikt att följdverkningarna av dessa trender kommer att ta sig politiska uttryck i växande press på regeringarna att sörja för transportinfrastruktur samt servicebehoven hos lokal och småskalig ekonomisk utveckling samt i hela samhället, vilket koncessioner för närvarande inte är utformade att göra.

Världsbanken påpekar att det är "intresset bland godskunder 'förenat med' potentialen för pålitlig avkastning" som förklarar naturen i ägandetrenden bland de konsortier som säkerställer järnvägskoncessioner. De nya bolagen är ofta allianser mellan stora järnvägsfraktkunder och transnationella järnvägsföretag. Det finns en oro att medan dessa intressen i själva verket kan föra in mycket behövligt kapital, så gör de det på sätt som stör den ekonomiska och sociala inverkan av rehabilitering och utveckling av infrastruktur till förmån för redan befästa ekonomiska krafter.

Världsbanken är inte alarmerad av dessa utsikter, eftersom de är förenliga med institutionens överskuggande engagemang i länder som koncentrerar sig på exportledd utveckling i vilken de har "relativ fördel" i kontexten att öka internationell ekonomisk integration. Utveckling av detta slag ökar också sårbarheten hos länder för förändringar på världsmarknader för de produkter på vilka de koncentrerar sig – en tillit som har bidragit till den skatteinstabilitet som försakade tidigare underinvestering av staten. Koncessionernas tillit till utländsk upplåning i dollar i en service som nödvändigtvis får sin avkastning i lokal valuta ökar den ekonomiska bördan, såsom Argentina har upptäckt, och denna börda kommer att vidarebefordras till fraktkunder och passagerare och/eller tillbaka till staten.

Säkerligen ger koncessioner upphov till vissa oförutsedda – eller, i varje fall oförutsägbara – följdverkningar, särskilt i trenden att (rutin även i andra privatiseringar av samhällsservice, särskilt vatten) kontrakten ska omförhandlas. Det finns en paradox i hjärtat av denna trend. Å ena sidan är det rätt att regeringar och operatörer bör åtnjuta tillräcklig flexibilitet att omvärdera efterfrågan på service, utbudet av service och investering i motsvarande infrastruktur och driftskapacitet i enlighet med förändringar i marknads- samt vidare ekonomiska och sociala förhållanden. Det skulle verkligen vara en stor fördel med ordentligt strukturerade, adekvat bemannade och effektivt skötta statligt drivna järnvägar. I förhållanden

med privatisering, där det offentliga intresset förmodas vara uttryckt i de kontraktsvillkor man avtalat med privata företag, kan emellertid flexibilitet leda till att de ursprungliga villkoren urholkas och även det logiska skälet för dem, i synnerhet eftersom den privata sidan av avtalet är i en mycket starkare förhandlingsposition när koncessionerna väl har startat, och staten har gjort sig av med sin kapacitet och kontroll.

Det finns därför en moralisk risk inneboende i koncessionsavtalet, på så sätt att det finns incitament för privata företag att göra prognoser och åtaganden i förväg för att slå ut konkurrensen om koncessionen, bara för att revidera sina prognoser och söka omförhandling av åtagandena senare, när väl både konkurrenter och statligt driven kapacitet är ute ur bilden. Det antyds inte att en så cynisk intention påverkade något av de beslut som nämnts i denna rapport – det finns inga skäl som är kända för författaren att antyda att någon deltagare agerade annat än i god anda – men i den mån en trend har etablerats, så finns det säkerligen en risk att framtida beslut skulle kunna manifesteras tendensen. På samma sätt kan det emellertid kanske vara så att framtida politik kommer att vara bättre upplyst genom erfarenheten, så att samma misstag undviks.

Återigen reduceras frågan till ett rivaliserande tillvägagångssätt vad gäller ekonomisk och social utveckling och den roll som omstrukturering och modernisering av järnvägar kan spela i stödet till vart och ett av dem. Järnvägsprivatisering genom koncessioner tenderar att svara på behoven hos storskaliga exportproducenter snarare än hos småskaliga och mer lokala ekonomiska eller hos bredare sociala intressen. Det är knappast förvånande med tanke på mönstret för ägande av koncessionsbolagen själva samt de större vinster som kan göras genom att skicka containerlast snabbt mellan och genom anläggningar med flera transportslag än att tillhandahålla mer komplex service för mindre producenter av en större mängd olika produkter, eller att frakta passagerare i konkurrens med andra transportslag.

Kanske startpunkten för att utvärdera framgången med eller övrigt som gäller järnvägsprivatisering genom koncessioner därför är att öppna en bredare dialog om hur infrastruktur och trafik behöver utvecklas för att motsvara behoven hos mindre kraftfulla ekonomiska intressen och samhället. Så länge de internationella institutionerna som driver trenden förblir fördomsfulla mot alternativa tillvägagångssätt, så kommer omstrukturering baserad på social dialog, effektiva jämförelser och bedömningar inte att göras.

Som ILO har påpekat: ”Det tycks råda en allmän missuppfattning att bara den privata sektorn framgångsrikt kan marknadsföra system, politiska riktlinjer och strategier – en missuppfattning som kan härröra från tron att företag i offentliga sektorn inte har något incitament att verka på ett vinstmaximerande sätt. Det finns emellertid ett flertal exempel på offentligt ägda järnvägsbolag som använder sig av mycket effektiva marknadsföringsstrategier för att uppnå vinst eller målsättningar med marknadsandelmaximering. I Frankrike har den statligt ägda järnvägsorganisationen (SNCF) från flygbolagen kunnat vinna en dominerande andel av marknaden för inrikes resor på långa sträckor för sin höghastighetstrafik TGV. Privatisering skulle kunna resultera i en paradox genom vilken vinstmaximeringsstrategier hos en privatiserad järnväg i själva verket arbetar mot effektiv marknadsföring av trafiken.”<sup>lix</sup> På detta och andra sätt antyder de blandade resultaten av privatisering genom koncessioner att erfarenheten ger samma störningar som ledde till att staten tog över ägandet och ledningen av järnvägarna i första rummet. Målen med hållbar, trygg och socialt rättvis nationell ekonomisk och social utveckling som privata järnvägskoncessioner misslyckades att främja i sin tidigare inkarnation förefaller vara lika svåruppnåeliga i privatiseringssammanhang idag.



## REFERENSER

- <sup>i</sup> 'Private Participation in the Rail Sector – recent trends', Nicola Tynan, i *Public Policy for the Private Sector*, Världsbanken, Washington, D.C., 1999.
- <sup>ii</sup> Termen "utvecklings-" står här inom citationstecken då den hänvisar till citatet från Världsbanksrapporten som citeras i första stycket, samt för att indikera författarens övertygelse om att det är en otillfredsställande term generellt och ännu mindre korrekt tillämpad för Argentina än för många andra länder som den tillämpas för. Detta dokument är emellertid inte platsen för vidare diskussion om arten av "utveckling". För mer allmän utforskning av förhållandet mellan Världsbankens strukturanpassningsprogram, privatisering, globalisering och "utveckling", hänvisar jag till *New Leaf or Fig Leaf? The Challenge of the New Washington Consensus*, Brendan Martin, Bretton Woods Project, 2000.
- <sup>iii</sup> 'Railways', Javier Campos ad Pedro Cantos, i *Privatisation and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators*, Antonio Estache och Gines de Rus, Världsbanksinstitutet, Världsbanken, Washington, D.C., 2000, sid 175.
- <sup>iv</sup> Samma källa, sid 178.
- <sup>v</sup> 'Private Participation in the Rail Sector – recent trends', Nicola Tynan, i *Public Policy for the Private Sector*, Världsbanken, Washington, D.C., 1999, sid 1.
- <sup>vi</sup> Samma källa, sid 5.
- <sup>vii</sup> *Privatising Monopolies: Lessons from the Telecommunications and Transport Sectors in Latin America*, Ravi Ramamurti (ed.), John Hopkins University Press, sid 4.
- <sup>viii</sup> För detaljinformation om policypaketet kallat "Washington Consensus", och diskussion om den politik som är involverad, hänvisar jag till *New Leaf or Fig Leaf? The Challenge of the New Washington Consensus*, Brendan Martin, Bretton Woods Project, 2000.
- <sup>ix</sup> *Consequences for La Fraternidad Workers of the Process of Concessioning the Railways*, Sindicato La Fraternidad vittnesmål till ITF, maj 2001.
- <sup>x</sup> Samma källa.
- <sup>xi</sup> 'Railways', Javier Campos ad Pedro Cantos, i *Privatisation and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators*, Antonio Estache och Gines de Rus, Världsbankens Institut, Världsbanken, Washington, D.C., 2000, sid 178.
- <sup>xii</sup> 'Infrastructure Concession Design and Financing Issues', Juan Luis Guasch, i *Privatising Monopolies: Lessons from the Telecommunications and Transport Sectors in Latin America*, Ravi Ramamurti (ed.), John Hopkins University Press, sid 367.
- <sup>xiii</sup> 'Private Participation in the Rail Sector – recent trends', Nicola Tynan, i *Public Policy for the Private Sector*, Världsbanken, Washington, D.C., 1999, sid 3.
- <sup>xiv</sup> 'Infrastructure Concession Design and Financing Issues', Juan Luis Guasch, i *Privatising Monopolies: Lessons from the Telecommunications and Transport Sectors in Latin America*, Ravi Ramamurti (ed.), John Hopkins University Press, sid 377.
- <sup>xv</sup> *Privatisation and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators*, Antonio Estache and Gines de Rus, Världsbankens institut, Världsbanken, Washington, D.C., 2000, sid 1.
- <sup>xvi</sup> 'Private Participation in the Rail Sector – recent trends', Nicola Tynan, i *Public Policy for the Private Sector*, Världsbanken, Washington, D.C., 1999, sid 3-4.
- <sup>xvii</sup> Samma källa, sid 3.
- <sup>xviii</sup> 'Global Trend to Railway Concessions Delivering Positive Results', Louis S. Thompson och Karim-Jacques Budin, i *Public Policy for the Private Sector*, Världsbanken, Washington, D.C., december 1997.
- <sup>xix</sup> *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, bakgrundsdokument, ILO, Genève, 1999, sid 15.
- <sup>xx</sup> 'Railways', Javier Campos ad Pedro Cantos, i *Privatisation and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators*, Antonio Estache och Gines de Rus, Världsbankens institut, Världsbanken, Washington, D.C., 2000, sid 192.
- <sup>xxi</sup> Samma källa, sid 193.
- <sup>xxii</sup> Samma källa, sid 179.
- <sup>xxiii</sup> Samma källa, sid 188.
- <sup>xxiv</sup> 'Infrastructure Concession Design and Financing Issues', Juan Luis Guasch, i *Privatising Monopolies: Lessons from the Telecommunications and Transport Sectors in Latin America*, Ravi Ramamurti (ed.), John Hopkins University Press, sid 374.
- <sup>xxv</sup> 'Private Participation in the Rail Sector – recent trends', Nicola Tynan, i *Public Policy for the Private Sector*, Världsbanken, Washington, D.C., 1999, sid 4.
- <sup>xxvi</sup> 'Railways', Javier Campos ad Pedro Cantos, i *Privatisation and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators*, Antonio Estache and Gines de Rus, Världsbankens institut, Världsbanken, Washington, D.C., 2000, sid 196.
- <sup>xxvii</sup> 'Mexican railroads face a long, uphill climb', Toby B. Gooley, i *Logistics Management and Distribution Report*, Vol. 38, nummer 5.

- 
- <sup>xxviii</sup> *Argentina's Transport Privatisation and Reregulation: Ups and Downs of a Daring Decade-long Experience*, Antonio Estache och Jose C. Carbajo, Världsbanken, 2000, sid 9-10.
- <sup>xxix</sup> Samma källa, sid 9.
- <sup>xxx</sup> Samma källa, sid 11.
- <sup>xxxi</sup> 'Mexican railroads face a long, uphill climb', Toby B. Gooley, i *Logistics Management and Distribution Report*, Vol. 38, nummer 5.
- <sup>xxxii</sup> *Argentina's Transport Privatisation and Reregulation: Ups and Downs of a Daring Decade-long Experience*, Antonio Estache och Jose C. Carbajo, Världsbanken, 2000, sid 10-11.
- <sup>xxxiii</sup> Samma källa, sid 11.
- <sup>xxxiv</sup> Samma källa, sid 12.
- <sup>xxxv</sup> Samma källa, sid 13.
- <sup>xxxvi</sup> *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, Slutrapport, ILO, Genève, 2000.
- <sup>xxxvii</sup> 'Why an accident like Hatfield was waiting to happen', Juliette Jowit, *Financial Times*, 22 februari, 2001.
- <sup>xxxviii</sup> *Consequences for La Fraternidad Workers of the Process of Concessions of the Railways*, Sindicato La Fraternidad's vittnesmål till ITF, maj 2001.
- <sup>xxxix</sup> 'Mexican railroads face a long, uphill climb', Toby B. Gooley, i *Logistics Management and Distribution Report*, Vol. 38, nummer 5.
- <sup>xi</sup> *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, Slutrapport, ILO, Genève, 2000, sid 20-21.
- <sup>xli</sup> *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, Bakgrundsdocument, ILO, Genève, 1999, sid 15.
- <sup>xlii</sup> *Consequences for La Fraternidad Workers of the Process of Concessions of the Railways*, Sindicato La Fraternidad's vittnesmål till ITF, maj 2001.
- <sup>xliii</sup> *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, Slutrapport, ILO, Genève, 2000, sid 23.
- <sup>xliv</sup> *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, bakgrundsdocument, ILO, Genève, 1999, sid 20.
- <sup>xlv</sup> *Se Strukturanpassning och järnvägsprivatisering: Världsbankspolicy och statlig praxis i Elfenbenskusten och Ghana*, Brendan Martin och Marc Micoud, ITF, 1997.
- <sup>xlvi</sup> *International Railway Journal, Outlook 2001*, sid 1.
- <sup>xlvii</sup> *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, bakgrundsdocument, ILO, Genève, 1999, sid 8.
- <sup>xlviii</sup> 'Private Participation in the Rail Sector – recent trends', Nicola Tynan, i *Public Policy for the Private Sector*, Världsbanken, Washington, D.C., 1999, sid 6.
- <sup>xlix</sup> *The Brazilian Economy: Growth and Development*, Werner Baer, Praeger, 1989, sid 15.
- <sup>i</sup> Samma källa, sid 16.
- <sup>ii</sup> Samma källa, sid 19.
- <sup>iii</sup> Samma källa, sid 239.
- <sup>iiii</sup> Information från IPEA, det ekonomiska forskningsinstitutet i Brasilien.
- <sup>liv</sup> *International Railway Journal*, september 2000.
- <sup>lv</sup> *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, bakgrundsdocument, ILO, Genève, 1999, sid 15.
- <sup>lvi</sup> *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, Slutrapport, ILO, Genève, 2000, sid 23.
- <sup>lvii</sup> *Labor Redundancy, Retraining and Outplacement during Privatisation: the experience of Brazil's Federal Railway*, Antonio Estache, Jose Antonio Schmitt de Azevedo och Evelyn Sydenstricker, utredningsdokument från Världsbanken, 2000.
- <sup>lviii</sup> *Consequences for La Fraternidad Workers of the Process of Concessions of the Railways*, Sindicato La Fraternidad's vittnesmål till ITF, maj 2001.
- <sup>lix</sup> *Symposium on the Social and Labour Consequences of Technological Developments, Deregulation and Privatisation of Transport*, bakgrundsdocument, ILO, Genève, 1999, sid 15.