

Hur ska den svenska järnvägen organiseras i framtiden?

GUNNAR ALEXANDERSSON

är ekonomie doktor och transportforskare vid Stockholm School of Economics Institute for Research. Han disputerade 2010 på en avhandling om den svenska buss- och järnvägstrafikens om- och avreglering. Delar av underlaget till denna har tidigare presenterats i artiklar i *Ekonomisk Debatt*. 2013–15 ledde Alexandersson den statliga utredningen om järnvägens organisation. gunnar.alexandersson@hhs.se

Denna artikel är baserad på de tre betänkanden som togs fram av Utredningen om järnvägens organisation. Författaren är tacksam för finansiering från Riksbankens Jubileumsfond och för värdefulla kommentarer på texten från Niclas Berggren.

Den svenska järnvägssektorn har under en lång period stegvis reformerats och omorganiserats, vilket bl a inneburit en uppdelning i fler aktörer och en ökad konkurrens om trafiktjänster och underhållstjänster. Erfarenheterna har i flera avseenden varit goda, men dagens organisation uppvisar också ett antal brister. Utifrån det arbete som utfördes av Utredningen om järnvägens organisation, presenteras i denna artikel ett urval slutsatser och rekommendationer för en bättre fungerande järnvägssektor. Bland de områden som behandlas märks järnvägsunderhåll utfört i egen regi eller av externa entreprenörer samt en förändrad marknadstillträdesmodell – föranledd av de nya höghastighetsbanorna – som bygger på upphandling även av lönsam trafik.

Det har i år gått 30 år sedan de första stegen togs i den process som ledde till 1988 års trafikpolitiska beslut. Det handlade om att separera järnvägens spårinfrastruktur från tågtrafiken, en reform som ofta betraktas som starten på den svenska järnvägens om- och avreglering. De fortsatta reformerna har gradvis omvandlat sektorn från ett vertikalt och horisontellt integrerat monopol till en av de mest uppdelade och öppna järnvägsmarknaderna i Europa (se tabell 1). Flera järnvägstrafikföretag konkurrerar såväl med varandra som med andra aktörer på transportmarknaden och ett flertal andra funktioner har också öppnats upp för konkurrens, däribland underhåll av fordon och infrastruktur. Flera organisatoriska förändringar har också skett, som t ex att järnvägsinfrastrukturförvaltaren Banverket 2010 gick upp i det trafikslagsövergripande Trafikverket. Transportstyrelsen är sedan 2009 regleringsmyndighet med ansvar för bl a regelgivning och tillsyn på järnvägsområdet.

Samtidigt som flera viktiga inslag i den svenska järnvägssektorns nuvarande regleringsstruktur och organisation tycks ha inspirerat delar av EU-kommissionens förslag till ett Fjärde Järnvägspaket (som efter flera års behandling är på väg att antas i en omarbetad version) har en tidvis livlig debatt förts i Sverige om järnvägens funktionssätt. Exempel på områden som diskuterats är järnvägsunderhåll i konkurrens eller egen regi, ökade motsättningar mellan kommersiell och samhällsorganiserad trafik samt satsningar på nya stambanor för höghastighetståg.

I december 2012 antog riksdagen ett tillkännagivande från Trafikutskottet med innebörden att en översyn borde göras av järnvägens organisation. I maj 2013 beslöt den dåvarande borgerliga regeringen att tillsätta en utredning med detta syfte och gav mig i uppdrag att leda denna som

Del av järnvägs- marknaden	1988	2016
Persontrafik med tåg		
Lokal och regional	SJ har monopol och får i vissa fall bidrag	Upphandling i konkurrens (konkurrens <i>om</i> spåren) sedan 1990 Öppet inträde (konkurrens <i>på</i> spåren) sedan 2010
Interregional	SJ har monopol och får i vissa fall bidrag	Upphandling i konkurrens (konkurrens <i>om</i> spåren) sedan 1993 Öppet inträde (konkurrens <i>på</i> spåren) sedan 2010
Godstrafik med tåg	SJ har monopol	Öppet inträde (konkurrens <i>på</i> spåren) sedan 1996, delvis begränsat av <i>grandfathering</i> 1996–2004

Tabell 1
Översiktlig jämförelse av regleringsstruktur och förändringar i marknadstillträdet 1988–2016

Anm: Med *grandfathering* avses att ett företag har företrädesrätt till de tåglägen som det använt föregående år, snarlikt systemet för slot-tider i luftfarten.

Källa: Tabellen har publicerats tidigare i flera varianter, däribland i Alexandersson (2011).

särskild utredare. Kommittédirektiven (2013:46) delade upp uppdraget i två steg, där det första steget var att göra en nulägesbeskrivning som skulle ligga till grund för mer preciserade direktiv till utredningens andra steg, i vilket förslag till förbättringar av järnvägens organisation skulle tas fram. Nulägesbeskrivningen överlämnades den 2 december 2013 i form av delbetänkandet *En enkel till framtiden?* (SOU 2013:83). Efter ett remissmöte i riksdagen fattade regeringen den 3 april 2014 beslut om tilläggsdirektiv till utredningen, där sju områden pekades ut för fortsatt analys (Kommittédirektiv 2014:52).

Riksdagsvalet 2014 innebar att den nya regering som bildades av Socialdemokraterna och Miljöpartiet fattade beslut om ytterligare tilläggsdirektiv den 19 december 2014 (Kommittédirektiv 2014:160). Samtidigt som uppdragstiden för slutbetänkandet förlängdes från 30 juni till 23 december 2015, pekades frågorna kring underhåll av järnvägens infrastruktur ut som angelägna att behandlas tidigare genom ett nytt delbetänkande. Detta betänkande – *Koll på anläggningen* (SOU 2015:42) – överlämnades den 16 april 2015. Den 16 december överlämnades slutligen utredningens slutbetänkande *En annan tågordning – bortom järnvägsknuten* (SOU 2015:110).

Syftet med denna artikel är att sammanfatta det arbete som gjorts inom ramen för Utredningen om järnvägens organisation och närmare presentera ett urval av dess slutsatser och förslag. Artikeln är strukturerad enligt följande. I ett första avsnitt presenteras innehållet i det första delbetänkandet. I det andra diskuteras några av huvudpunkterna från det andra delbetänkandet, med fokus på utförandet av järnvägsunderhåll. Det tredje avsnittet beskriver utgångspunkterna för slutbetänkandet och fördjupar sig sedan i ett av de områden som detta behandlar. I ett avslutande avsnitt görs en delreflektioner med anledning av den efterföljande politiska beslutsprocessen.

1. Första delbetänkandets lägesbeskrivning

Innehållet i utredningens första delbetänkande (SOU 2013:83) utgjordes i huvudsak av följande delar, varav nr 3–6 diskuteras närmare här:

- 1 En funktionell beskrivning av järnvägssystemet, inklusive fördelningen av ansvar och uppgifter.
- 2 Begrepp och teorier kopplade till järnvägens om- och avreglering.
- 3 Utvecklingen av järnvägens organisation sedan 1988, inklusive motiv för beslut.
- 4 Effekter för konsumenter, näringsliv och samhällsekonomin.
- 5 Kartläggning av EU-rätten på järnvägsområdet och utrymmet för nationella beslut.
- 6 Inventering av potentiella förbättringsområden.

De många stegen i järnvägens reformeringsprocess har beskrivits ingående tidigare (se t ex Alexandersson 2010, 2011). Reformerna har drivits fram av nationella skäl och som följd av anpassningar till förändringar i EU:s regelverk. Värt att poängtera är att reformer som lett till marknadsöppning har initierats och genomförts av såväl socialdemokratiska som borgerliga regeringar. Förslag primärt sprungna ur ideologiska principer och ställningstaganden, med tydliga skiljelinjer mellan blocken, har varit relativt sällsynta.

Den svenska reformprocessen har pågått under lång tid och har inkluderat både små och stora steg, vilket kan göra det svårt att slå fast direkta orsak-verkan-samband. En del effekter är nära kopplade till vertikal separation, andra till införandet av upphandling i konkurrens, medan åter andra kan vara indirekta effekter eller hänga samman med en parallell teknisk utveckling. Med detta i åtanke redovisade delbetänkandet (s 133–161) ändå följande erfarenheter och effekter från reformeringsprocessen i stort:

- Ökade statliga satsningar på infrastrukturen (2–3 gånger i reala termer), drivna av den förbättrade transparens i medelsanvändningen som möjliggjorts av den vertikala uppdelningen mellan bana och trafik.
- Ett starkt lokalt och regionalt engagemang för att utveckla persontrafik för bl a arbetspendling efter att ansvaret decentraliserats till denna nivå.
- En ökad efterfrågan, särskilt på persontrafik, påverkad av förbättringar som följd av en kombination av investeringar och reinvesteringar i infrastrukturen, SJ:s satsningar på en utvecklad snabbtågstrafik mellan storstäderna under 1990-talet och det ökade utbudet i den regionala persontrafiken.
- Stora förbättringar i bl a produktivitet, utnyttjande av vagnparken och övergripande säkerhet (i termer av omkomna och allvarligt skadade); det senare särskilt med hänsyn till trafiktillväxten.
- Inträde av flera nya tågoperatörer både för person- och godstrafik, vilket medfört en minskad marknadsandel hos tidigare monopolföretag (till ca 70 procent för SJ AB och under 50 procent för Green Cargo AB).

- Minskade kostnader (10–25 procent) för samhällsorganiserad tågtrafik till följd av upphandlingar, men också problem när vinnande anbud i vissa fall visat sig vara ohållbara, på grund av felaktiga kalkyler eller strategisk budgivning.
- En del innovationer avseende personalanvändning och fordon.
- Nya modeller för prissättning och prisdifferentiering samt priskonkurrens på linjer där konkurrens på spåren etablerats.
- En minskning i tågens genomsnittshastighet på senare år, främst på grund av kapacitetsbegränsningar.
- Återkommande problem med punktlighet och andra störningar, även om punktligheten förbättrats sett i ett längre perspektiv.

En viktig del i detta betänkande var att bedöma utrymmet för fortsatta reformer i Sverige, med hänsyn till de begränsningar som ges av EU:s regelverk på järnvägsområdet. Baserat på en underlagsrapport av professor Lars Henriksson drogs slutsatsen att det i flertalet avseenden inte skulle vara möjligt för Sverige att återreglera järnvägen, t ex vad gäller den vertikala uppdelningen eller marknadsöppningen för person- och godstrafik. Däremot skulle det vara legalt möjligt att återföra vissa funktioner i egen regi som handlats upp i konkurrens, t ex underhåll av spårinfrastruktur.

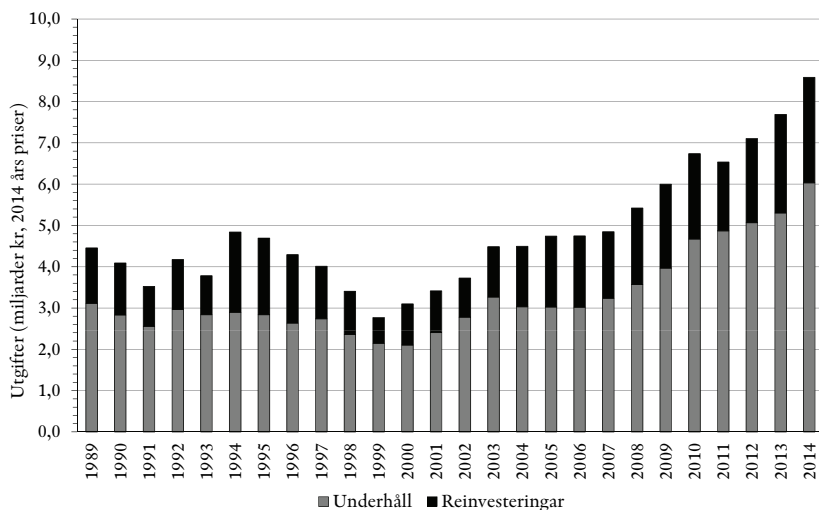
Betänkandet presenterade slutligen också en inventering av problem- och förbättringsområden som en del i de rekommendationer som lämnades till regeringen om frågor att fortsätta analysera i utredningens andra steg. Regeringen kom i sina tilläggsdirektiv våren 2014 att anta mer eller mindre samtliga av dessa, fördelade på sju områden: 1) järnvägens framtida utveckling, 2) rollfördelning och samordning, 3) transporttjänster av god kvalitet på en öppen marknad, 4) användning och tilldelning av kapacitet, 5) byggande och underhåll av infrastrukturen, 6) tillgång till tjänster samt 7) reglering, tillsyn och uppföljning. Tillsammans med de mer preciserade frågor som regeringen ställde under respektive område fick utredningen närmare 60 utredningspunkter att gå vidare med.

2. Andra delbetänkandet – en studie i järnvägsunderhåll

Ett eftersatt underhåll?

Underhållet av järnvägens spårinfrastruktur har varit ett av de mest uppmärksammade och debatterade områdena på senare år i Sverige. Mot bakgrund av ett till synes ökande antal förseningar och trafikavbrott orsakade av problem med infrastrukturen, har många argumenterat både för ökade statliga anslag till järnvägsunderhåll och alternativa sätt att organisera verksamheten. Trafikverkets (och dess föregångare Banverkets) ökade användning av externa spårrentreprenörer för underhåll i stället för verksamhet i egen regi har varit en återkommande diskussionspunkt. Detta var också en

Figur 1
Utgifter för underhåll
och reinvesteringar
i järnvägens infra-
struktur 1989–2014



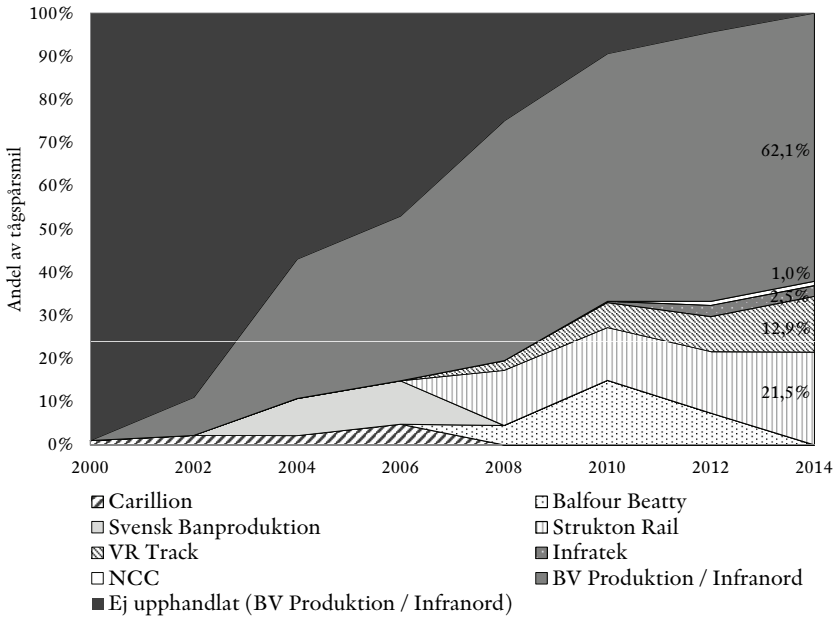
Källa: Lars Sjöberg, Trafikverket, och egna beräkningar.

viktig del i bakgrunden till att Trafikutskottet efterfrågade en översyn av järnvägens organisation.

Utredningens delbetänkande om järnvägsunderhåll inkluderade en genomgång av hur nyttjandet av infrastrukturen för tågtrafik (exempelvis i termer av bruttotonkilometer), liksom de faktiska utgifterna för underhåll och reinvesteringar (se figur 1), utvecklats över tid. Slutsatsen blev att nivån på avsatta medel troligen varit för låg under 1990-talet för att vara långsiktigt hållbar med hänsyn till trafiktillväxten. De stora nyinvesteringarna under samma period kan dock ha minskat behoven av samtidiga reinvesteringar och underhållsåtgärder. Vidare kan det ha funnits ett kvardröjande eftersatt underhåll från 1980-talet. De kraftiga ökningarna i anslag och faktiska utgifter som kunnat konstateras från år 2000 och framåt gör det mycket svårare att uttala sig om dagens nivå i förhållande till behoven, särskilt när det gäller ackumulerade behov. För att bedöma behoven behöver man dessutom bättre definiera vilken standard som ska eftersträvas på olika delar av järnvägsnätet.

Underhåll i egen regi eller med externa entreprenörer

Sverige har i jämförelse med de flesta andra länder gått mycket långt i att lägga ut utförandet av olika typer av infrastrukturåtgärder på entreprenad till aktörer som är fristående från infrastrukturförvaltaren (som alltjämt har ansvaret för infrastrukturen). Medan det är relativt vanligt att nybyggnation och reinvesteringar upphandlas och utförs av andra aktörer är det mer ovanligt när det gäller underhåll och tillståndskontroll (besiktning) av infrastrukturen. I Europa är Nederländerna och Finland exempel på andra länder som gått i denna riktning. I Storbritannien har underhållet återförts till att ske i egen regi efter att tidigare ha varit utlagt på entreprenad.



Figur 2
Konkurrensetsättning och underhållsentreprenörernas marknadsandelar 2000-14

Anm: Figuren överdriver kontinuiteten i förändringarna av marknadsandelarna över tid (särskilt vid in- och utträde) eftersom den bara innehåller uppgifter för vartannat år. Uppgifter för Carillion samt Banverket Produktion är skattade för åren 2000 och 2002.

Källa: Per Kvick, Trafikverket och egna beräkningar.

Den svenska debatten om järnvägsunderhåll har kommit att fokusera på just utförandet av olika typer av infrastrukturåtgärder och frågan om internt kontra externt bedriven verksamhet. Utredningen kunde dock tidigt konstatera att det fanns ett behov av att studera dessa och andra frågeställningar i en bredare kontext, där alla ingående processteg analyserades, identifierade utifrån infrastrukturförvaltarens perspektiv som 1) kunskap om anläggningen och dess användning, 2) planering, 3) beställning, 4) utförande och 5) uppföljning och återkoppling. Därigenom blev det möjligt att identifiera problem relaterade till respektive steg och komma med förslag till lösningar.

En av de viktigaste slutsatserna från denna analys var att kunskapen om järnvägsanläggningens tillstånd och användning är den mest centrala delen i ett fungerande system för planering och utförande av underhåll och andra åtgärder. Utredningen kunde också peka på flera brister hos Trafikverket i denna del (exempelvis vad gäller befintliga anläggningsregister), med betoning på en avsaknad av den aggregerade kunskap som behövs för att kunna bedöma åtgärdsbehoven över tid och rum. En relaterad slutsats var att järnvägsunderhåll kan utföras med framgång antingen i egen regi eller av externa entreprenörer, så länge infrastrukturförvaltaren kan upprätthålla en god kunskap om anläggningen. Viss typ av tillståndskontroll, främst sk underhållsbesiktning, bedömdes däremot som viktig att hantera i egen regi

för att långsiktigt bygga upp den kunskap om anläggningen som Trafikverket behöver som infrastrukturförvaltare.

Banverkets och senare Trafikverkets gradvisa övergång till att lägga ut infrastrukturåtgärder på externa aktörer och handla upp dessa i konkurrens har fått betydande effekter på marknadens struktur (se figur 2) och på kostnaderna. Det har också skett några företagsammanslagningar och uppköp över tiden. Odolinski och Smith (2014) har visat att upphandling minskat enhetskostnaderna med ca 11 procent. I betänkandet (s 153–155) gjordes också ett försök att skatta transaktionskostnaderna, bl a med hänvisning till Bergman och Stake (2013), vilket ledde till slutsatsen att den mätbara nettokostnadseffekten alltså var en minskning med ca 9 procent.

Även om marknaden för järnvägsunderhåll fortfarande i huvudsak är att betrakta som oligopolistisk och uppvisar en del svagheter, blev slutsatsen att den inte generellt kan sägas sakna förutsättningar för en fungerande konkurrens. Med hänsyn till såväl Trafikverket som andra infrastrukturförvaltare drogs också den mer övergripande slutsatsen att Trafikverket tills vidare bör fortsätta att anlita externa entreprenörer för järnvägsunderhåll. I ett framtida läge, då Trafikverket skaffat sig bättre kunskap om anläggningen, kan dock situationen uppstå att det i något fall (t ex vid ett marknadsmisslyckande) kan bedömas som mer effektivt att utföra järnvägsunderhåll i egen regi.

3. Utredningens slutbetänkande

Utgångspunkter och frågeområden

En övergripande reflektion från arbetet med det första delbetänkandet, som också förstärktes i de fördjupade analyserna i senare skeden av utredningen, var att ett flertal frågor på järnvägsområdet inte har hanterats under den långa reformprocessen. Inte sällan handlar det om grundläggande frågor som omfattning och gränser för det statliga åtagandet. I vissa fall har dessa frågor, t ex i tidigare utredningar och propositioner, identifierats som nödvändiga att hantera, men medvetet skjutits på framtiden. Detta har skapat en situation där det ibland råder oklarheter om ansvarsförhållanden och regelverk, vilket skapar låsningar och andra problem som hämmar utvecklingen på marknaden. Ett exempel är ansvarsförhållanden på bangårdar, sidospår och andra delar av järnvägens anläggningar för tjänster.

Mot denna bakgrund var en viktig utgångspunkt i arbetet med slutbetänkandet att ta fram förslag som syftade till att reda ut just dessa grundläggande förutsättningar, ansvarsförhållanden och åtaganden. Grunden läggs då också för utvecklade samarbeten mellan aktörerna, något som identifierats som bristfälligt på flera områden. Sammantaget borde detta, tillsammans med en rad förslag inriktade på mer avgränsade problem, leda till en bättre fungerande järnväg, både för sektorns aktörer och för järnvägens kunder.

De frågeområden och utredningspunkter som regeringen pekat ut i sina

direktiv (och som inte redan hanterats i delbetänkandet om underhåll) fördelades i slutbetänkandets behandling över fem kapitel:

- 1 Järnvägens framtida utveckling och viktiga vägvalsfrågor.
- 2 Styrning, ansvarsfördelning och roller (inklusive nationell och internationell regelgivning).
- 3 Kommersiell och samhällsorganiserad (upphandlad) persontrafik (och relaterade gränssnitt).
- 4 Anläggningar för tjänster (inklusive Jernhusen AB).
- 5 Säkerhet, reglering och tillsyn (med fokus på Transportstyrelsen).

Jag kommer här endast att fördjupa mig i det första av dessa.

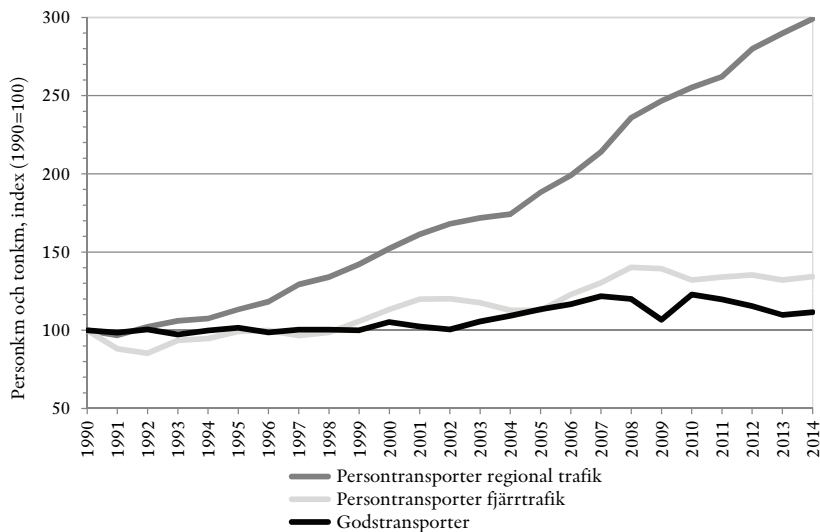
Järnvägens framtida utveckling och viktiga vägvalsfrågor

En bedömning av järnvägens framtida utveckling måste delvis utgå från hur järnvägssystemet ser ut i dag och har utvecklats hittills. Man kan då konstatera att transportarbetet på järnväg i Sverige ökat kraftigt sedan början av 1990-talet, men ökningen har varit ojämnt fördelad (se figur 3). Persontransportarbetet (mätt i personkm) har ökat med 84 procent t o m 2014. Medan den i huvudsak kommersiella fjärrtrafiken (resor över 10 mil) ökat med drygt 34 procent, har persontransportarbetet i den regionala (i huvudsak samhällsorganiserade, upphandlade) trafiken ökat med nästan 200 procent sedan 1990. I början av 1990-talet pekade de flesta prognoser i stället på att den största tillväxten skulle ske i den långväga trafiken. För godstrafiken, som bl a är väsentligt mer konjunkturkänslig, nåddes toppar i transportarbetet (mätt i tonkm) 2007 och 2010 på 22 respektive 23 procent över 1990 års nivå, men sett över hela perioden är tillväxten mer måttliga 11 procent.

I Storbritannien, som liksom Sverige gått långt i avregleringen av järnvägssektorn (men med en annan modell, inriktad på privatiseringar och upphandling av all persontrafik), har det skett en ännu starkare och samtidigt mer jämnt fördelad ökning i transportarbetet. Enligt Office of Rail and Road (2015) ökade persontransportarbetet och godstransportarbetet med 214 procent respektive 68 procent 1994–2014. Mer nedbrutna uppgifter för persontransportarbetet visar att tillväxten i resandet med fjärrtrafiken är jämförbar med den regionala trafiken (61 procent respektive 74 procent 2002/03–2014/15).

Bland de viktiga vägval som kan påverka den framtida utvecklingen titade utredningen bl a närmare på järnvägens användning och roll i transportsystemet samt modellen för marknadstillträde. En återkommande synpunkt till utredningen var att det behövs en större tydlighet när det gäller vilken roll som staten vill att järnvägen ska spela i transportsystemet. Järnvägssektorn och transportsystemet i stort existerar inte i första hand för att skapa värden och jobb inom sin egen bransch (även om detta förstås inte är oväsentligt) utan som möjliggörare för andra delar av samhället genom en effektiv lokalisering och förflyttning av varor och människor. Hittills har

Figur 3
Järnvägens transportarbete i Sverige
1990–2014



Källa: Trafikanalys (2015, tabell A1) och egna beräkningar.

staten valt att hantera detta på en övergripande nivå, t ex genom tilldelningen av anslag till infrastrukturens utveckling och vidmakthållande och den nationella planen för transportinfrastruktur.

De flesta prognoser pekar på att järnvägens transportarbete kan fortsätta att öka i framtiden, både i absoluta tal och jämfört med andra trafikslag. Järnvägsinfrastrukturen är på många sätt styrande för såväl vilken typ av trafik som går att köra som i vilken omfattning. Trots att staten satsar mycket pengar på denna infrastruktur tar den i regel inte ställning till om någon trafik ska prioriteras och vad det statliga järnvägsnätet därmed i första hand ska användas till. I brist på sådana tydliga prioriteringar från statens sida, och med rådande modell för tillträde till spåren, blir det Trafikverkets kapacitetstilldelningsprocess som styr hur det statliga järnvägsnätet används. Som en del i detta används sk prioriteringskriterier som ska hjälpa till att välja mellan tåglägesansökningar som kommer i konflikt med varandra. En utgångspunkt är här att beräkna den samhällsekonomiska nyttan för olika trafikupplägg, men ett grundläggande problem är att det är mycket svårt att beräkna denna annat än i efterhand, exempelvis för att nyttan kan variera stort mellan olika tåg beroende på utfallet i hur många resenärer eller vilket gods som transporteras. Eliasson och Aronsson (2014) menar att det på grund av avsaknaden av väsentlig information i praktiken är omöjligt för Trafikverket att göra en samhällsekonomiskt effektiv prioritering mellan olika typer av trafik. Sedan början av 1990-talet har auktioner av tåglägen diskuterats som en alternativ metod att fördela tåglägen, men det har ännu inte presenterats ett förslag till sådant förfarande som skulle kunna fungera på den svenska marknaden annat än i undantagsfall. Ett av flera skäl till detta är de asymmetrier som föreligger mellan olika aktörer på marknaden,

t ex en skattefinansierad regional trafikmyndighet som planerar persontrafik jämfört med en kommersiell godstrafikoperatör.

Mot bakgrund av ovanstående föreslog utredningen att regeringen tar ett ökat ansvar för att överväga och ta ställning till vad dagens och framtidens järnvägsnät ska användas till. Sådana överväganden kan leda till beslut (så som i flera andra EU-länder) om att viss trafik har prioritet framför annan trafik på en viss bana eller en viss tid på dygnet, vilket kan ge vägledning inför Trafikverkets kapacitetstilldelningsprocess. Att ta hänsyn till samhällsekonomiska nyttor är fortfarande befogat (om än snarare beräknade med facit i hand, t ex som grund för omprioritering), men prioriteringsbesluten kan också väga in andra faktorer med begränsad påverkan i dagens regelverk, t ex att vissa transporter kan vara kritiska för en viss industri eller rentav för Sverige som export- och importberoende nation. Detta kräver att järnvägslagen ändras för att bättre överensstämna med gällande EU-direktiv.

Som framgår av tabell 1 ovan tillämpar Sverige i dag vad man skulle kunna kalla för en blandad modell för marknadstillträde och organisering av trafik, med konkurrens *om* spåren (i form av upphandling, exempelvis av pendeltågstrafiken i Stockholms län) och direkt konkurrens *på* spåren mellan olika operatörer (exempelvis mellan SJ AB och MTR Express på sträckan Göteborg–Stockholm). De problem vi ser i dag i tillämpningen av denna modell handlar till viss del om otydliga gränssnitt (eller tillämpningen av dessa) mellan samhällsorganiserad persontrafik och kommersiell trafik, bristande kapacitet (ibland på grund av flaskhalsar), otillräckliga incitament till ett effektivt kapacitetsutnyttjande och en ineffektiv hantering av kapacitetstilldelningsprocessen.

Det finns potential till förbättringar på alla dessa områden, men utredningens övergripande bedömning var att de effekter som kan uppnås bara kommer att bidra till en bättre fungerande järnvägssektor i ett relativt kort-siktigt perspektiv. Det innebär inte att sådana förbättringsåtgärder inte bör göras, men i längden krävs det större förändringar i själva modellen för marknadstillträde.

Planerna på att investera i nya stambanor för höghastighetståg mellan Stockholm och Göteborg respektive Stockholm och Malmö accentuerar problematiken med dagens marknadstillträdesmodell. De nya stambanorna är tänkta att trafikeras av såväl höghastighetståg på kommersiella grunder som av snabba regionaltåg, organiserade och upphandlade av regionala kollektivtrafikmyndigheter. Dagens stambanor ska samtidigt avlastas och kunna användas för mer godstransporter och annan regional persontrafik. Det är lätt att konstatera att det finns inneboende motsättningar mellan de olika önskemålen, med snabba (och kanske även täta) förbindelser mellan storstäderna men där höghastighetstågen helst också ska stanna på flera ställen längs med linjerna och dessutom ska samsas med snabba regionaltåg. Det finns också stora kommersiella risker förknippade med att starta en helt ny trafik med höghastighetståg i dagens öppna modell för marknads-

tillträde. Det finns inga långsiktiga garantier om kapacitet (den tilldelas ett år i taget) och det går heller inte att styra över vilken trafik som faktiskt kommer att köras på andra banor. En fortsatt snabbtågstrafik av dagens modell skulle t ex kunna undergräva de ekonomiska förutsättningarna.

Med nuvarande modell för marknadstillträde är det högst tänkbart att regionerna planerar för och kommer att vara redo med en regional (upphandlad) tågtrafik som skulle ta en stor del av den tillgängliga kapaciteten på de nya stambanorna i anspråk. De företag som förväntas etablera en trafik med höghastighetståg kommer däremot att ha jämförelsevis svaga incitament att få denna på plats i tid. I värsta fall kan de kommersiella förutsättningarna för en sådan långsiktig satsning saknas helt och hållet. Då riskerar en mycket viktig del av avsikten med de nya stambanorna att gå om intet och de förväntade samhällsekonomiska nyttorna som projektet bygger på kommer inte att infrias.

Utredningens sammanfattande bedömning blev att de kommande höghastighetsbanorna medför en så stor förändring i förutsättningarna för järnvägstrafiken jämfört med i dag att det är nödvändigt att närmare utreda hur modellen för marknadstillträde ska se ut i framtiden. Rekommendationen var vidare att en sådan utredning borde fokusera på en modell där tillträdet för all långväga persontrafik (dvs även den som kan köras på kommersiella grunder och inte heller begränsat till trafiken på de nya stambanorna) regleras genom upphandling i konkurrens. En sådan modell skulle ge större möjligheter att ställa vissa krav på utbudet och långsiktigt skapa mer jämbördiga villkor med den samhällsorganiserade regionala trafiken. Förslaget ska inte tolkas som ett sätt att i första hand upprätthålla en olönsam trafik, utan att genom en reglerad konkurrens om rätten till tåglägen för persontrafik skapa mer stabila förutsättningar att köra och utveckla en trafik som i grunden kan vara företagsekonomiskt lönsam. Modellen skulle även möjliggöra ökad konkurrens (vid upphandlingstillfället) på linjer som bara kan bära en operatör.

En upphandlingsmodell för all trafik tillämpas sedan mitten av 1990-talet i Storbritannien och planeras för närvarande i Norge. I Storbritannien har tågoperatörerna de senaste fem åren betalat ett nettoöverskott till staten, även inräknat den regionala tågtrafik som normalt inte är företagsekonomiskt lönsam. 2014/2015 uppgick beloppet till 802 miljoner pund (Office of Rail and Road 2015). Det finns givetvis nackdelar med en modell som sätter gränser för det helt öppna tillträdet och det kan eventuellt också finnas rättsliga hinder mot att övergå till en upphandlingsmodell när marknaden redan öppnats upp på det sätt som skett i Sverige. En utredning av en förändrad modell för marknadstillträde föreslogs också inkludera överväganden om en möjlig avveckling av det statliga ägandet i de operativa bolagen SJ AB och Green Cargo AB, i fall staten skulle ta ett ökat ansvar för trafikförsörjningen på myndighetsnivå.

Sverigeförhandlingen, som bl a har i uppdrag att förhandla med kommuner och regioner om medfinansiering av de nya stambanorna och tillhö-

rande infrastruktur, har i sin delrapport *Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar* (SOU 2016:3, s 73–77) också pekat på de risker som föreligger vad gäller trafikeringen på de nya stambanorna. En del av de förslag som presenteras för att hantera dessa, t ex prioriteringskriterier och användning av ramavtal för kapacitet, kan visserligen bidra till en tydligare fördelning mellan olika marknadssegment, men fungerar inte som instrument för att fördela kapacitet mellan olika operatörer inom ett och samma segment.

Mot bakgrund av att det saknas tydliga ställningstaganden om vilken trafik som ska köras på stambanorna, de stora osäkerheterna förknippade med hur denna ska komma till stånd, samt svårigheterna för staten att därmed lämna några som helst löften om trafik och infrastrukturkapacitet till berörda kommuner och regioner, rekommenderade Utredningen om järnvägens organisation också att staten, genom Sverigeförhandlingen, inte skulle inleda förhandlingar med kommuner och regioner förrän dessa förutsättningar klargjorts.

Under 2016 har det förts en intensifierad debatt om kostnader och nytta med höghastighetsbanor samt om hur de tillgängliga medlen för det befintliga nätet påverkas. Det är viktiga frågor. En del har tolkat utredningens förslag som en rekommendation att stoppa planerna på nya stambanor för höghastighetståg. Någon egentlig bedömning av om Sverige ska satsa på höghastighetsbanor eller inte, liksom av kostnaderna för projektet, har dock inte gjorts inom ramen för utredningen. Förutsättningarna under utredningstiden var sådana att planeringen för de nya stambanorna fanns med som en viktig komponent att ta hänsyn till, bl a i bedömningen av järnvägens framtida utveckling och relaterade viktiga vägval. Även i andra sammanhang kom de att identifieras som något av en vattendelare för tids-horisonten på olika förslag. Utredningen har inte heller närmare analyserat hur förslagen skulle kunna påverka tidplanen för enskilda bandelar, som t ex Ostlänken. I konsekvensanalysen poängteras dock att ett bättre beslutsunderlag kan ge besparingar för såväl staten som medfinansierande kommuner och regioner, eftersom investeringarna bättre kan anpassas till den trafik som förväntas komma till stånd.

4. Avslutande reflektioner och aktuell utveckling

Utredningen om järnvägens organisation har visat att den stegvisa om- och avregleringen av den svenska järnvägssektorn varit framgångsrik i flera avseenden och att möjligheterna till en återreglering är mycket begränsade. Samtidigt har ett antal områden identifierats där det finns problem och utrymme för förbättringar. Vidare har utredningen pekat på viktiga vägvalsfrågor för framtiden. En del av förslagen kan genomföras av branschens aktörer på egen hand, medan andra kräver beslut från statsmakterna för att skapa förändrade förutsättningar vad gäller t ex organisation eller lagstiftning.

Regeringen har, i ett regeringsbeslut den 26 maj, gett Trafikverket i uppdrag att genomföra en fördjupad utredning om järnvägsunderhållet och presentera möjliga åtgärder för att i egen regi hantera tillståndsbedömning och leveransuppföljning. Detta ligger i linje med förslagen från det andra delbetänkandet. Regeringen går däremot längre och vill att Trafikverket också ska utreda möjligheten att i egen regi *utföra* underhållet i minst två geografiskt avgränsade områden. Även om utredningen kommit fram till att en begränsad användning av egen regi kan komma att bedömas som mer effektiv, t ex vid ett marknadsmisslyckande, i ett läge i framtiden när Trafikverket har bättre kunskap om anläggningen, går regeringen här alltså emot utredningens rekommendation. Inte desto mindre försöker regeringen motivera förslaget med en hänvisning till utredningens delbetänkande, men gör det då genom en omskrivning (Regeringsbeslut 2016, s 4) av en formulering som i sin ursprungliga form (SOU 2015:42, s 136) enbart avser möjligheten att vid behov ompröva omfattningen på tillhandahållandet av maskinell utrustning.

När det gäller slutbetänkandet tycks flera aktörer, däribland Trafikverket och Transportstyrelsen, redan ha tagit intryck av vissa av slutsatserna och förslagen. Hittills har dock inte regeringen presenterat några relaterade initiativ. Därmed har det t ex inte heller skett någon förändring i Sverigeförhandlingens uppdrag att förhandla med kommuner och regioner om medfinansiering och andra åtaganden kopplade till de nya stambanorna för höghastighetståg. På departementsnivå har den politiska ledningen uttryckt att slutbetänkandet utgör ett viktigt underlag till en kommande infrastrukturproposition. Slutbetänkandet omfattar dock ett mycket brett underlag även för andra typer av transportpolitiska förslag. Det är också värt att poängtera att förslagen (inklusive dem som berör områden som inte tagits upp här) i stor utsträckning är utformade för att fungera som en helhet. Därför bör regeringen vara försiktig med att betrakta slutbetänkandet som ett smörgåsbord av förslag, om den vill undvika suboptimering och nya problem i en järnvägssektor som, även med sin långtgående uppdelning och många olika aktörer, måste fungera som ett system.

REFERENSER

Alexandersson, G (2010), *The Accidental De-regulation: Essays on Reforms in the Swedish Bus and Railway Industries 1979–2009*, doktorsavhandling, Handelshögskolan i Stockholm.

Alexandersson, G (2011), *Den svenska buss- och tågtrafiken – 20 år av avregleringar*, Forskning i fickformat, Institute for Research, Handelshögskolan i Stockholm.

Bergman, M och J Stake (2013), ”Budspridning och transaktionskostnader inom offentlig upphandling”, *Ekonomisk Debatt*, årg 41, nr 1, s 32–37.

Eliasson, J och M Aronsson (2014), ”Samhällsekonomiskt effektiv tilldelning av järnvägskapacitet – några synpunkter på Tra-

fikverkets nuvarande process”, CTS Working Paper 2014:4, Kungliga Tekniska högskolan, Stockholm.

Kommittédirektiv 2013:46, *Järnvägens organisation*, beslut vid regeringssammanträde den 8 maj 2013.

Kommittédirektiv 2014:52, *Tilläggsdirektiv till Utredningen om järnvägens organisation (N 2013:02)*, beslut vid regeringssammanträde den 3 april 2014.

Kommittédirektiv 2014:160, *Tilläggsdirektiv till Utredningen om järnvägens organisation (N 2013:02)*, beslut vid regeringssammanträde den 19 december 2014.

Odolinski, K och A S J Smith (2014), "Assessing the Cost Impact of Competitive Tendering in Rail Infrastructure Maintenance Services: Evidence from the Swedish Reforms (1999 to 2011)", CTS Working Paper 2014:17, Kungliga Tekniska högskolan, Stockholm.

Office of Rail and Road (2015), "Rail Finance 2014-15 Annual Statistical Release", rapport, Office of Rail and Road, London.

Regeringsbeslut (2016-05-26), *Uppdrag avseende järnvägsunderhållets organisering*, N2016/03922/TIF.

SOU 2013:83, *En enkel till framtiden?*, delbe-

tänkande av Utredningen om järnvägens organisation.

SOU 2015:42, *Koll på anläggningen*, delbetänkande av Utredningen om järnvägens organisation.

SOU 2015:110, *En annan tågodning – bortom järnvägsknuten*, slutbetänkande av Utredningen om järnvägens organisation.

SOU 2016:3, *Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar*, delrapport från Sverigeförhandlingen.

Trafikanalys (2015), "Bantrafik 2014", statistikrapport, Trafikanalys, Stockholm.