

Den svenska järnvägsmodellen – en ekonomisk analys

Den svenska järnvägen är föremål för omfattande reformer. Under 1980-talet skildes tågdriften från banverksamheten. I en offentlig utredning föreslås nu att järnvägstrafiken avregleras och att olika företag skall ges möjlighet att konkurrera med varandra på spåren. I artikeln granskar Nils Bruzelius den aktuella järnvägspolitiken. Han hävdar att den inte är förenlig med det grundläggande kravet på samhällsekonomisk effektivitet i transportsektorn.

Den nuvarande svenska trafikpolitiken bygger bl a på följande idéer:

- Infrastrukturtjänster bör produceras organisatoriskt åtskilt från produktionen av transporttjänster.
- Produktionen av transporttjänster bör ske i konkurrens mellan olika operatörer.
- Samhället bör äga och driva infrastruktur- och anläggningar, och samhällsekonomiska principer bör ligga till grund för planering och prissättning av infrastrukturen.
- Kostnadstäckning av de samhällsekonomiska kostnaderna för att producera infrastrukturtjänster är ett generellt krav, men undantag från regeln kan göras (på basis av kriterier som inte tycks ha preciserats).

Dessa tankegångar utvecklades ursprungligen av den förra socialdemokratiska regeringen och formulerades i 1988 års trafikpolitiska proposition (Regeringens proposition [1987/88:50]). Det mest uppmärksammade inslaget i den nuvarande

politiken är den sk vägtrafikmodellens tillämpning på järnvägen. Den ledde till att det "gamla SJ" under 1988 delades upp på två komponenter, "nya SJ" – operatören – och Banverket – infrastrukturhållaren.

Efter den borgerliga valsegern 1991 har den nya regeringen i allt väsentligt tagit över denna trafikpolitik. Den borgerliga regeringen har också aktivt drivit vidare den idé som ursprungligen kläcktes av den förra regeringen, nämligen att man borde tillåta konkurrens mellan olika operatörer på spåren genom att "avreglera järnvägstrafiken".

Under 1992 tillsatte därför kommunikationsministern en utredningsman som fick i uppdrag att studera förutsättningarna och principerna härför. I början av 1993 redovisade utredaren sitt betänkande [SOU 1993:13], i vilket föreslås att det i en nära framtid bör bli möjligt för flera företag att bedriva trafik i konkurrens med SJ på i princip hela det svenska bannätet. En proposition avses att lämnas av kommunikationsministern i början av 1994.

Det offentliga trycket ger inte mycket vägledning vad gäller motiven för reformeringen av den svenska järnvägen. För att underbygga kravet på att samhället måste ta ansvar för infrastrukturen hänvisas i 1988 års trafikpolitiska proposition i första hand till dess långsiktighet och stra-

Docent NILS BRUZELIUS är verksam som forskningsledare vid Institutet för Transportekonomi och Logistik, Högskolan i Växjö.

tegiska betydelse. Innebörden av dessa begrepp utvecklas inte på något sätt. Motiven för varför konkurrens på spåren är bra tycks i första hand vara att detta "ger förutsättningar för förnyelse som kan leda till nya trafiklösningar" (Kommittédirektiv [1992:40, s 2]).

En fundamental fråga som hittills inte berörts i debatten är varför järnvägstrafik aldrig tidigare drivits på det sätt som man nu gör och vill göra i Sverige. Traditionellt har järnvägar kännetecknats av vertikal integration mellan bana och operatör, dvs av att infrastruktur- och transporttjänster produceras av ett och samma företag. Järnvägen uppvisar i det avseendet en organisationsform som avviker från de andra trafikslagen. Inom t ex luft- och sjöfarten är infrastrukturen normalt åtskild från produktionen av transporttjänster. Det är dessutom inte ovanligt att ägare av hamnar och flygplatser endast agerar som husvärdar och överlåter det mesta av den operativa verksamheten på andra aktörer/operatörer.

En principiellt viktig fråga är med andra ord: Om den svenska järnvägsmodellen verkligen kan erbjuda de fördelar som dess förespråkare hävdar, varför har den då inte uppstått av sig själv tidigare, och inte ens på de ställen i världen och under de tider då offentliga regleringar inte lagt några som helst hinder i vägen för dess införande?

Enligt mitt förmenande kan svaret finnas i de drivkrafter som leder till en vertikal integration inom olika former för producerande verksamhet. I denna artikel skall jag belysa detta med utgångspunkt i den traditionella teorin för vertikal integration. Samtidigt skall jag även granska den aktuella politiken med utgångspunkt i den målsättning som gäller för transportsektorn, dvs samhällsekonomisk effektivitet.

Varför vertikal integration?

Även om tankegångarna bakom den svenska järnvägsmodellen aldrig redovisats ordentligt, tycks den bygga på följande antaganden. Det första är att infrastrukturhållaren uppträder rationellt, inklusive strävar efter att minimera kostnaderna i den egna verksamheten. Det andra är att kostnadsstrukturen för banhållaren kännetecknas av linjäritet med avseende på trafikvolymen. Ett tredje antagande är att operatörernas kostnadsstruktur också kännetecknas av linjäritet, inklusive delbarhet, på samma sätt som ofta antas för lastbilstrafik. Och ett fjärde antagande är att det offentligas kostnader för att utöva myndighetsfunktioner och "organisera" marknaden på spåren samt att tillse att "konkurrensneutraliteten" respekteras inte är höga.

Givet att det faktiskt ser ut på detta sätt, anger den traditionella teorin för vertikal integration att man inte kan uppnå några samhällsekonomiska fördelar genom ett vertikalt samgående av bana och operatörer. Det går inte heller att göra några privatekonomiska vinster genom en sådan sammanslagning. Huruvida banhållaren agerar som monopolist eller på en konkurrensutsatt marknad spelar ingen roll; teorin anger samma resultat för båda fallen (Shughart [1991]).

Det existerar sålunda en teoretisk grund för den svenska modellen. Dessutom, genom att banhållaren är ett offentligt ägt företag, kan man också – i princip – hävda att det är möjligt att förhindra att banhållaren agerar som en monopolist, t ex genom att föreskriva att priserna för utnyttjande av banan skall vara lika med marginalkostnaden.

Det finns emellertid en rad hakar i detta resonemang. Flera av de ovan gjorda antagandena är inte uppfyllda i verkligheten. Det är t o m så att många av de traditionella faktorer som den ekonomiska teorin anger som de starka drivkrafterna bakom vertikal integration med

all sannolikhet är för handen inom järnvägen. Dessa drivkrafter uppstår ytterst genom möjligheten att reducera de sammanlagda kostnaderna i produktionen. Det innebär också att vertikal integration under dessa omständigheter leder till minskade kostnader och därmed är förenlig med kravet på samhällsekonomisk effektivitet.

Det är i första hand följande faktorer som det är frågan om (Perry [1989], Shughart [1991]):

- utbytbarhet mellan resursinsatser i bana och i tågdrift för att producera ett givet trafikarbete;
- monopolism i operatörsledet;
- externa effekter i operatörsledet;
- kostnader för osäkerhet;
- exploatering av prisdiskrimineringsmöjligheter; samt
- transaktionskostnader.

Följande framställning bygger på antagandet att såväl underleverantören (banhållaren) som operatören/operatörerna uppträder som vinstmaximerare.

Utbytbarhet mellan resursinsatser i bana och i tågdrift

Det första skälet till vertikal integration är att kostnaderna för att producera tåg-tjänster inte är oberoende av kostnaderna för att producera bantjänster. Det innebär att det finns behov av en nära koordination av resursinsatserna i banan och i produktionen av tåg-tjänsterna för att man skall kunna minimera de totala kostnaderna. Det gäller på kort, medellång och lång sikt.

På kort sikt är det bl a frågan om att bestämma tidpunkter för och omfattningen av det löpande banunderhållet. Det är osannolikt att en självständig banhållare kommer att ta full hänsyn till operatörernas önskemål vad gäller banunderhållets utformning, ytterst beroende på att banhållaren har monopol och att det inte lig-

ger i dennes intresse att minimera de totala kostnaderna. Monopolprissättning kommer också att leda till att efterfrågan på bantjänster blir lägre än den samhälls-ekonomiskt optimala.

Detta blir ännu tydligare om man betraktar utbytbarheten på litet längre sikt. Vid växande trafikmängder blir det förr eller senare totalt sett lönsamt att investera i ökad kapacitet genom att tex anlägga ytterligare förbigångsspår, ytterligare spår, eller genom att uppgradera signalsystemet. Kostnaderna för att höja kapaciteten uppvägs då mer än väl av de kostnadsbesparingar som kan göras i produktionen av tåg-tjänster genom att behovet av lok, vagnar, etc minskar. Om banan drivs av en vinstmaximerande monopolist kommer en sådan uppgradering dock först att ske vid en trafiknivå som är högre än den optimala. Genom ett vertikalt samgående kan banhållaren och operatörerna undvika detta problem, och därigenom minska kostnaderna och förbättra det sammanlagda resultatet. Normalt kommer en sådan sammanslagning även att leda till att priset i konsumentledet sjunker.

Samma förhållande är för handen på lång sikt. I det långa perspektivet är det tex möjligt att öka kapaciteten genom att uppgradera banan för att tillåta ökat axeltryck. En höjning av det maximala axeltrycket innebär mycket stora kostnadsbesparingar i produktionen av tåg-tjänster, men en banägare som agerar som monopolist kommer inte omedelbart att kunna dra fördel av detta. En självständig banhållare kommer därför att underinvestera i maximalt tillåtet axeltryck.

Monopolism i operatörsledet

Drivkrafterna mot vertikal integration accentueras om det endast förekommer en producent i operatörsledet, tex som ett resultat av fallande styckkostnader i produktionen av tåg-tjänster. Den icke-linjära kostnadsstrukturen i operatörsledet för-

stärker behovet av en samordning för att kunna producera till lägsta möjliga kostnad och förekomsten av endast en operatör underlättar dessutom denna samordning. Också för denna situation anger den konventionella teorin för vertikal integration att ett samgående ökar de totala intäkterna. Då detta samtidigt kan förväntas medföra lägre priser för transportköparna eller resenärerna i ett jämviktsläge är ett samgående mellan banhållaren och operatören samhällsekonomiskt motiverat. Det gäller såväl då det vertikalt integrerade företaget är föremål för konkurrens som när det kan uppträda som ett monopol.

De tillgängliga empiriska kunskaperna om järnvägens kostnadsstruktur bekräftar att det förekommer stordriftsfördelar i en icke oväsentlig utsträckning inte bara i vertikalt integrerade järnvägsföretag utan även i produktionen av tågjänster. En rad ekonometriska studier avseende amerikanska järnvägsbolag anger sålunda att järnvägstrafik kännetecknas av fallande (långsiktiga) marginalkostnader och därmed av fallande (långsiktiga) styckkostnader, men endast upp till en viss gräns. Detta gäller såväl då man tar med kostnaderna för infrastruktur som när dessa utelämnas. Bortom brytpunkten, dvs vid ett högt kapacitetsutnyttjande, är kostnadsfunktionerna linjära och horisontella (Keeler [1983], Nash & Preston [1992]).

Externa effekter

Infrastruktur betraktas ibland som en kollektiv vara, men denna karaktäristik är inte giltig när infrastrukturen utnyttjas väl. Det är ett välkänt problem inom tex vägtrafiken och luftfarten att ett högt utnyttjande av vägar respektive rullbanor leder till trängsel, dvs till att det uppstår ett beroendeförhållande mellan olika operatörers kostnader. Förekomsten av dessa externa effekter innebär att infrastrukturen utnyttjas ineffektivt.

Den klassiska lösningen på problemet är att införa trängselavgifter. En alternativ lösning är att vertikalt integrera operatörerna och infrastrukturhållaren. Båda lösningarna leder till lägre kostnader och är samhällsekonomiskt riktiga. Båda lösningarna är också privatekonomiskt likvärdiga om trängselavgifterna betalas till infrastrukturhållaren.

Den senare lösningen torde vara av större relevans för järnvägen beroende på de externa effekternas relativt sett mycket större omfattning inom detta trafikslag. Järnvägen kännetecknas – till skillnad från luftfarten, sjöfarten och landsvägstrafiken – av vad som kan kallas kroniska externa effekter. Om man ändrar utnyttjandet av banan på en länk i ett järnvägsnät påverkas inte endast andra tåg på denna bana utan även andra delar av bannätet och även tågtrafiken under andra tidpunkter. Detta beror på att tåg inte kan passera varandra fritt, såsom för det mesta är möjligt för bilar, lastbilar, bussar, fartyg och flygplan.

Osäkerhet

Den fjärde drivkraften bakom vertikalt samgående är osäkerhet. Kostnaderna för osäkerhet torde vara exceptionellt höga inom järnvägen pga investeringarnas långa tekniska livslängd och den höga andelen irreversibla kostnader. Osäkerheten är ett relativt sett betydligt större problem för infrastrukturhållaren. Hans problem accentueras av att han befinner sig mycket längre från marknaden än operatörerna – han har ingen direkt kontakt med kunderna – och av att livslängden för hans fasta tillgångar är mycket längre än för operatörerna. Å andra sidan är operatörerna extremt beroende av banhållarens planering och beslut vad gäller utbyggnaden av kapacitet på längre sikt, och av det förhållandet att det tar mycket lång tid att planera och genomföra kapacitetshöjande investeringar.

En vertikal integration mellan bana och

operatörer innebär mot denna bakgrund att en del av kostnaderna för osäkerhet kan elimineras och att de totala osäkerhetskostnaderna kan reduceras. Vertikal integration av detta skäl är – återigen – samhällsekonomiskt motiverat.

Prisdiskriminering

Det femte skälet för vertikal integration hänger egentligen nära ihop med osäkerhetsproblemet och strävan efter att minska kostnaderna härför. Prisdiskriminering innebär att man tar ut olika priser av olika transportköpare för en och samma tjänst.

Prisdiskriminering är ett viktigt inslag inom transportsektorn. När prissättningen inte är reglerad är det normalt att olika transportköpare och resevärdar betalar olika mycket för i huvudsak samma produkt även om skillnaderna till en del också återspeglar skillnader i kostnader mellan olika marknadssegment och den utbudna tjänstens kvalitet. Allteftersom järnvägstrafiken avreglerats har prisdiskriminering också blivit ett allt viktigare inslag på denna marknad, och möjliggörs av hemliga transportavtal, bonussystem, etc. Det ökande inslaget av varierande priser bekräftar att transportmarknaderna inte är perfekta i den klassiska bemärkelsen och att producenterna till en del själva kan bestämma priset, även om det knappast är frågan om perfekt prisdiskriminering.

Dessutom utövas prisdiskriminering även på ett annat – indirekt – sätt inom transportsektorn, nämligen genom exploatering av den mark och de andra ytor som finns i anslutning till trafikaneläggningarna. De överskott som SJ kan tillgodogöra sig i samband med fastighetsutveckling och fastighetsförvaltning härrör sålunda till en icke oväsentlig del från det så kallade konsumentöverskottet.

Antag att järnvägen består av en separat banhållare och ett antal operatörer, som verkar inom sina olika nischer. Det

normala vid en sådan uppdelning mellan en infrastrukturhållare och operatörer är att den förre är ägare till marken och fastigheterna (jfr med hamnar och flygplatser). Orsaken är att en sådan uppdelning ger de rätta incitamenten till infrastrukturhållaren att se till att kapaciteten utnyttjas så mycket som möjligt i syfte att maximera markvärdena.

Samtidigt kan operatörerna på grund av konkurrenstrycket från andra färdmedel och alternativ förväntas vara beroende av prisdiskriminering såsom ett medel för att öka intäkterna. Operatörernas möjligheter i det avseendet ökar ju bättre anpassad infrastrukturen är till marknadens krav och vice versa. Det finns med andra ord en naturlig drivkraft att verka för en samordning av trafik- och infrastrukturplaneringen för att möjligheterna till prisdiskriminering skall kunna maximeras.

Transaktionskostnader

Med transaktionskostnader avses de kostnader som uppkommer för att "underhålla och driva" en marknad. De inbegriper kostnader för att följa prisutvecklingen, upphandling, kontraktering, lösa konflikter, m m. Om transaktionskostnaderna är mycket höga, kan det vara rationellt att lösa produktionsproblemet genom att gå förbi marknaden, t ex genom ett vertikalt samgående.

Det krävs inte mycket eftertanke för att komma underfund med att transaktionskostnaderna för att ordna en marknad för knappt spårutrymme måste vara betydande. Å ena sidan skall "marknadsför rättaren" finna priser, fördela knappt utrymme och formulera alla övriga villkor (avtalsperiod, etc), som innebär att infrastrukturen exploateras optimalt och på sätt som anses acceptabelt av de olika konkurrenterna. Prissättningsproblemet accentueras dels av att det ingalunda är klart hur kapaciteten i nätet skall beräknas – speciellt inte när beräkningsförfä-

randet måste accepteras av konkurrerande aktörer – dels av att det föreligger interdependens mellan olika länkar i ban-nätet.

Å andra sidan måste marknadsförrät-taren varje dag smidigt lösa alla de konflik-ter som uppkommer mellan olika opera-törer, tex i samband med förseningar i tågtrafiken och som på grund av de kro-niska externa effekterna sprider sig ge-nom hela nätet och till senare tidpunkter, samt finna lämpliga former för kompen-sation när detta är önskvärt. För att man skall förstå vidden av detta problem kan nämnas att SJ varje dag vidtar ca 500–600 ändringar i sin tågplan på grund av olika typer av händelser, som vid en avreglering skulle kunna resultera i konflikter.

Mycket tyder på att transaktionskost-naderna är höga för att införa en marknad på spåren. Transaktionskostnaderna ökar dessutom om det skulle visa sig vara nöd-vändigt att inrätta en särskild instans för att övervaka konkurrensen, och om det av konkurrensskäl skulle visa sig nödvän-digt för de konkurrerande företagen att utveckla egna trafikplanerings- och trafik-ledningsfunktioner så att denna verksam-het delvis kommer att dupliceras.

Relevans för den svenska järnvägsmodellen

I framställningen ovan har jag hela tiden utgått från en marknad som inledningsvis antas bestå av ett antal operatörer och en banhållare. Alla dessa aktörer antas vara vinstmaximerare, och syftet har varit att visa på de drivkrafter som gör att operatö-rerna och banhållaren kommer att sträva efter att integrera sina verksamheter, samt att detta även är förenligt med kra-vet på samhällsekonomisk effektivitet.

Frågan är nu vilken relevans detta har för den svenska modellen. I den antas att det finns en banhållare som inte agerar som en vinstmaximerande monopolist, utan "rationellt". Det är tänkbart att om det nu vore möjligt att förmå ett offentligt

ägt monopol att agera rationellt, så skulle flera av de drivkrafter som identifierats ovan mildras och kanske t o m kunna eli-mineras. Under lyckliga omständigheter gäller det för allt utom transaktionskost-naderna. Under sådana omständigheter skulle det kanske t o m vara rationellt med den svenska modellen. Problemet är åter-igen realismen i det antagande som måste göras. Erfarenheterna anger sålunda att man inte kan få statliga monopol att agera rationellt på det sätt som måste antas. Och om man nu trodde att ett statligt mo-nopol skulle kunna agera rationellt, var-för betraktas det då som önskvärt att in-föra konkurrens på spåren?

Av diskussionen ovan framgår också till en del varför vertikal integration ej på samma sätt är den naturliga ordningen inom luftfarten, sjöfarten och vägtrafi-ken. Transaktionskostnaderna är av be-tydligt mindre omfattning än inom järn-vägen, bl a genom att de externa effekter som uppkommer i samband med trängsel inte alls är av samma kroniska natur. Ut-bytbarheten mellan resurser som används i produktionen av transporttjänster och i infrastrukturen är naturligtvis inte för-sumbar för de andra trafikslagen men är av mindre omfattning. De andra produ-centerna av transporttjänster är vidare inte på samma sätt som järnvägsoperatö-rerna beroende av infrastrukturhållaren och vice versa, varför kostnaderna för osäkerhet inte är lika betydelsefulla. Detta hänger i sin tur ihop med att kost-nadsstrukturen för operatörerna inom de andra trafikgrenarna ligger mycket när-mare idealet om linjäritet och delbarhet.

Ytterst är det emellertid infrastruktur-kostnadernas relativa andel som är den avgörande skillnaden mellan järnvägen och de andra trafikslagen. Inom järnvä-gen uppgår de kostnader som direkt är knutna till bana, ledningar, stationer, tra-fikledning, etc till ca 50 procent av de to-tala kostnaderna; för de andra trafiksla-gen är motsvarande andel endast ca 5–15 procent.

Hur bör järnvägen organiseras?

Framställningen ovan ger vid handen att det från kostnadssynpunkt finns starka skäl för att organisera järnvägen på det traditionella sättet, d v s som ett vertikalt integrerat företag. Som nämnts anger den tillgängliga empirin vidare att det kommer att bli mycket svårt att etablera en fungerande konkurrens mellan olika företag på ett och samma spår, som man nu vill göra i Sverige. Dessutom visar studier av linjebunden flyg- och lastbilstrafik i USA att det även på efterfrågesidan finns krafter som verkar till fördel för stora integrerade företag. Transportköpare och resenärer tycks föredra att utnyttja en och samma leverantör för att genomföra en transport eller en resa som omfattar mer än en länk i ett linjenät (Carlton, Landes & Posner [1980], Keeler [1989]).

Järnvägen i den traditionella organisationsformen kritiserar ofta för att vara ett monopol som utmärks av lågt kostnadsmedvetande och låg innovationstakt. Enligt mitt förmenande är detta ett förenklat synsätt. Marknadens avgränsning bör inte definieras av utbudssidan utan av efterfrågesidan.

Sett i det perspektivet är järnvägen i princip föremål för konkurrens från en rad alternativ. Betrakta en given järnvägsförbindelse. Den är normalt inte endast utsatt för konkurrens från alternativa färdmedel, såsom lastbils-, sjö- och flygtransporter. Efterfrågan påverkas även av att de varor som transporteras kan köpas från andra producenter lokaliserade i andra delar av landet eller i andra länder och kan därför komma att transporteras på ett helt annat sätt om villkoren på den aktuella järnvägsförbindelsen inte är tillfredsställande. Dessutom påverkas konkurrenssituationen av att det ibland är möjligt att till och med byta ut aktuell vara mot en annan typ av vara – ett nära substitut – om transportkostnaderna för den förra är för höga.

Konkurrensen kommer dessutom att

hårdna betydligt i framtiden av flera skäl. Den viktigaste orsaken är den förändrade transportpolitiken inom EG/EES som innebär att det mesta av transportsektorn håller på eller kommer att avregleras. Utvecklingen mot ökad konkurrens på grund av avreglering är också tydligt märkbar på världsmarknaden. Vidare kommer även den ekonomiska integrationen i Europa att skärpa konkurrensen mellan olika leverantörer av samma produkt och mellan leverantörer av nära substitut. En tredje orsak hänger ihop med att transportkostnaderna över tiden tenderar att sjunka relativt de transporterade varornas värde, vilket innebär att också konkurrensen mellan leverantörer på världsmarknaden ökar.

Med stor sannolikhet kännetecknas efterfrågan på järnvägstransporter med andra ord av hög eller till och med av mycket hög elasticitet i ett längre perspektiv. Att kalla järnvägen för ett monopol är därför inte särskilt rättvisande eller adekvat. En bättre karaktäristik av järnvägen är att säga att den är föremål för så kallad monopolistisk eller imperfekt konkurrens.

I sin renodlade form kännetecknas en imperfekt konkurrensutsatt marknad av att producenten i viss utsträckning själv kan påverka priset, men att några "övervinster" inte kommer att göras i ett långsiktigt jämviktsläge. I den traditionella modellen antas vidare att ett jämviktsläge utmärks av viss överkapacitet därför att priset i vinstmaximum kommer att överstiga marginalkostnaden.

Det finns dock skäl för att revidera den traditionella teorins förutsägelser vad gäller järnvägsmarknaden med hänsyn till vad som sagts ovan. Betrakta först den delen av järnvägsnätet som kännetecknas av högt kapacitetsutnyttjande och alltså av en kostnadsstruktur som är eller börjar bli linjär. På denna delmarknad innebär en långsiktig jämvikt vid monopolistisk konkurrens att det inte kommer att finnas någon överskottskapacitet samt att det blir relativt små avvikelser mellan styck-

kostnaden, (den långsiktiga) marginalkostnaden och det pris som tas ut på marginalen. Vinstmaximering kommer med andra ord att ge ett utbud som ligger nära ett samhällsekonomiskt optimum.

Samtidigt kan det inte uteslutas att en vinstmaximerande järnväg kan komma att göra "övervinster" på denna delmarknad genom att den till en del kan prisdiskriminera och konfiskera eventuella konsumentöverskott genom mark- och fastighetsexploatering. Vid en hög efterfrågan i alla delar av ett järnvägsnät torde ett vertikalt integrerat järnvägsföretag därför kunna uppvisa god lönsamhet också då kostnaderna för infrastrukturen måste täckas helt.

Den andra delmarknaden kännetecknas av lågt kapacitetsutnyttjande, och kanske ofta också av att den tillgängliga spårkapaciteten en gång dimensionerats för en betydligt större trafikmängd. Även på denna delmarknad kommer dock trafiken att ha en större omfattning – och tendera att ligga nära vad som är samhällsekonomiskt optimalt i ett långsiktigt jämviktsläge – än vad den traditionella modellen för monopolistisk konkurrens förutsäger. Anledningen är återigen de möjligheter till prisdiskriminering som föreligger och som innebär att ett vinstdrivande företag kommer att välja att försöka ta ut ett pris på marginalen som ligger nära den (kortsiktiga) marginalkostnaden. Exploateringen av konsumentöverskottet kan i detta fall till en del komma att ske på den andra delmarknaden, dvs den marknad som kännetecknas av högt kapacitetsutnyttjande.

Slutsatsen är att ett vertikalt integrerat järnvägsföretag som strävar mot vinstmaximering på en konkurrensutsatt marknad kommer att agera på ett sätt som är förenligt med kravet på samhällsekonomisk effektivitet.

Avslutning

Den "svenska järnvägsmodellen" har aldrig blivit föremål för någon egentlig utredning. Den separering av banan från SJ som genomfördes 1988 och den reform som nu föreslås genomföras i syfte att åstadkomma "konkurrens på spåren" föregicks överhuvud taget inte av några studier. Trots detta hävdas det att dessa reformer är motiverade av önskemålet om att producera järnvägstransporter till lägsta möjliga kostnader.

Jag har här argumenterat att det med utgångspunkt från ekonomisk teori och empiri finns anledning att ifrågasätta om dessa reformer är förenliga med kravet på ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av knappa resurser. Andra argument som förekommer i samband med marknadsföringen av den svenska modellen, tex att den kommer att stimulera till ökad innovationstakt och att offentliga investeringar i järnvägens infrastruktur kommer att leda till höjd produktivitet och därmed till ökad tillväxttakt i ekonomin, är ej heller övertygande. Innovationsargumentet har inte underbyggts, och de konventionellt organiserade privatägda järnvägarna i USA har sedan avregleringen 1980 visat många prov på nytänkande och innovativt beteende.

Det sätt på vilket man vill organisera järnvägen i Sverige kännetecknas dessutom av andra egenskaper som med all sannolikhet kommer att hämma ett innovativt beteende och resultera i felaktiga investeringar. Väsentliga delar av den svenska järnvägen är idag endast till en del eller inte alls utsatt för konkurrens. Det gäller tex Banverkets verksamhet. Banverket är en offentligt ägd monopolist som dessutom inte styrs av några klara målsättningar.

Genomförs den föreslagna "avregleringen" av järnvägstrafiken, kommer dessutom antalet anställda i den sektor som är konkurrensutsatt sannolikt att minska medan antalet anställda i sektorer

som inte är utsatta för konkurrens kommer att öka. Bakgrunden till detta är att en rad verksamheter som idag drivs av SJ helt eller delvis måste avskiljas för att säkerställa kravet på konkurrensneutralitet. Det gäller bl a trafikplanering, trafikledning, fastigheter, inklusive stationer, och bangårdar. En "avreglering" av järnvägstrafiken kommer vidare med all sannolikhet att ställa krav på att en ny reglerande myndighet inrättas. Dess uppgift blir att övervaka marknaden och tillse att konkurrensen fungerar såsom avsett.

Den speciella egenheten hos den svenska modellen är därför att den leder till ett ökat antal byråkrater och till att en mycket stor andel av dem som direkt arbetar med järnvägen – kanske så många som drygt 1/3 – kommer att verka i en miljö som inte är konkurrensutsatt.

Ett vertikalt integrerat och kommersiellt orienterat järnvägsföretag – å andra sidan – kännetecknas av att praktiskt taget alla som arbetar i järnvägen är utsatta för konkurrens. Dessutom är behovet av byråkrati minimalt. Det enda som i princip behövs är prisövervakning, som kan handhas av redan etablerade konkurrensövervakande myndigheter. Mot denna bakgrund finns det anledning att ställa frågan: Är det verkligen troligt att den svenska modellen kommer att förvandla järnvägen till en tillväxtmotor i den svenska ekonomin?

Mycket talar för att det är andra drivkrafter som egentligen döljer sig bakom reformerna av järnvägen. Det finns ett antal observationer som kan göras i detta sammanhang. För det första innebar reformen 1988 att den tidigare öppna redovisningen av förlusterna för och subventionerna av järnvägen upphörde. Visserligen är redovisningen av subventionerna till det nya SJ öppen idag, men omfattningen av subventionerna till infrastrukturen är numera en gåta för allmänheten.

För det andra ändrades investeringskriterierna för järnvägens infrastruktur på ett sätt som inneburit en urholkning av

kraven på lönsamhet och riskbedömning. Mer än någonsin står därför de som är sämst rustade för att skydda sig mot osäkerhet som borgensmän för investeringarna, nämligen skattebetalarna. De nya investeringskriterierna har dessutom gjort det mycket svårare att i efterhand utvärdera olika investeringars lönsamhet och att utkräva ansvar för eventuella felsatsningar. Utrymmet för de räntesökande krafterna i samhället har därigenom ökat väsentligt, på allmänhetens, och framför allt skattebetalarnas bekostnad.

För det tredje har byråkratins och politikernas makt över investeringarna i järnvägen i realiteten ökat. Och för det fjärde har antalet byråkrater och annan personal som verkar i en icke konkurrensutsatt miljö stigit; deras antal kommer som sagt att öka ytterligare när järnvägen sannolikt "avregleras" i en nära framtid.

Sammanfattningsvis, den som vill förstå den förändringsprocess som den svenska järnvägen genomgår för närvarande gör bäst i att lägga alla ekonomiböcker åt sidan. I stället bör denne ta som utgångspunkt den observation som gjorts av Max Weber nämligen att makten över transportindustrin är av avgörande betydelse för den byråkratiska statens överlevnad (Weber [1948]).

Referenser

- Carlton, D W, Landes, W M & Posner, R A, [1980], "Benefits and Costs of Airline Mergers". *Bell Journal of Economics*, vol 1, s 65–83.
- Keeler, T E, [1983], *Railroads, Freight and Public Policy*. The Brookings Institution, Washington D C.
- Keeler, T E, [1989], "Deregulation and Scale Economies in the US Trucking Industry: An Econometric Extension of the Survivor Principle". *Journal of Law and Economics*, vol 32, s 229–253.
- Kommittédirektiv [1992:40], *Ökad konkurrens inom järnvägssektorn*.
- Nash, C A & Preston, J, [1992], "Privatisation

- of Railways – The Policy Debate in Britain". Paper prepared for the 94th ECMT Round Table on Privatisation of Railways: Modalities and Obstacles.
- Perry, M K, [1989], "Vertical Integration: Determinants and Effects". I Schmalensee, R & Willig, R D, *Handbook of Industrial Organization, Volume I*. Elsevier Science Publishers B V, Amsterdam.
- Regeringens proposition [1987/88:50], *Trafikpolitiken inför 1990-talet*.
- Shughart II, W F, [1991], *The Organization of Industry*. BPI/Irwin, Homewood, IL.
- SOU 1993:13, *Ökad konkurrens inom järnvägssektorn*. Betänkande av Kommittén för ökad konkurrens inom järnvägssektorn.
- Weber, M, [1948], *From Max Weber: Essays in Sociology*. Red av Gerth, H H och Mills, C W. Kegan Paul, London.