

Järnvägskonkurrens – på riktigt eller bara på låtsas?

Jan-Eric Nilsson kommenterar i denna artikel det nyligen framlagda departementsförslaget om avreglering av järnvägssektorn. Författarens slutsats är att förutsättningarna är svaga för att konkurrens faktiskt kommer till stånd om förslaget genomförs.

Inledning

1988 års delning av den svenska järnvägen med uppdelat ansvar för trafik (SJ) och infrastruktur (Banverket) ger en öppning för konkurrens inom sektorn. I en departementsstencil har nu angivits hur en sådan avreglering ska genomföras i praktiken (Ds 1993:63, *En öppen järnvägs-marknad i Sverige*). Enligt min uppfattning innebär förslaget att konkurrens genomförs formellt men inte reellt. Detta är särskilt betänkligt med tanke på de miljardbelopp som sektorn årligen ges i subventioner; utan fungerande konkurrens är det svårt att tänka sig att dessa pengar kommer till basta möjliga nytta. Artikeln utvecklar denna ståndpunkt närmare.

Möjligheten att åstadkomma konkurrens, liksom det önskvärda med konkurrens inom branschen behandlas också; den senare frågan ansluter till ett tidigare inlägg i *Ekonomisk Debatt* (Bruzelius [1993]). I anslutning därtill beskrivs ett pågående forskningsprojekt med relevans

för frågan. Slutligen diskuteras sektorns finansiella utfall, en fråga som inte berörs i departementsförslaget men som är central för konsekvenserna av en avreglering. Inledningsvis refereras förslaget och vidare beskrivs huvudalternativen till organisation av sektorn.

Förslaget

Från och med 1995 får vem som så önskar rätt att bedriva person- och godstrafik på det statliga bannätet. Ansökan om trafikeringsrätt ska kunna avslås; detta sägs vara ett sätt att begränsa riskerna för kostsam dubbeletablering. Den ansvarsuppdelning mellan Banverket och SJ som beslutades 1988 avseende järnvägens infrastruktur föreslås i huvudsak ligga fast.

På tre punkter anges vilka principer som ska styra sektorns framtida organisation. För det första ska banfördelning – dvs konstruktion av tidtabeller – administreras av SJ. Nya operatörer ska därför förhandla med SJ om lämpliga avgångstider.

För det andra ska också ansvaret för ett antal "gemensamma funktioner" finnas kvar hos SJ. Med detta avses trafikledning – omvandlingen av tidtabell till faktisk produktion – stationer och andra terminaler, biljett- och informationssystem

Fil lic JAN-ERIC NILSSON deltar i doktorandprogrammet vid National-ekonomiska institutionen, Stockholms universitet. Han har en deltidstjänst vid Banverket, men har sin huvudsakliga gärning som forskare vid Centrum för Transport- och Samhällsforskning, CTS, Borlänge.

* Jag är tacksam för synpunkter på tidigare utkast från P-O Hesselborn.

m m. Dessa anläggningar ska göras tillgängliga för andra operatörer på icke-diskriminerande villkor. SJ får därvid ta ut ersättning baserat på "självkostnaden" för berörda tjänster, i vissa fall också "marknadspriser".

För det tredje föreslås inrättandet av ett särskilt kontrollorgan, Järnvägskommitten. Behovet av en kontrollinstans skall ses mot bakgrund av att SJ också fortsättningsvis behärskar funktioner som är av strategisk betydelse för varje (tänkbar) operatör. Skälet till att SJ ges denna ställning sägs vara att man förväntar sig nyetablering endast i begränsad omfattning. Det anses därför inte meningsfullt att ta på sig kostnader för genomgripande omstruktureringar som ändå inte kommer till nytta. Kommitten ska därför (bland annat) kunna medla i konflikter om banfördelning, när parterna inte kommer överens om avgifter etc.

Kommittén för ökad konkurrens inom järnvägssektorn lämnade i början av 1993 ett betänkande (SOU 1993:13)¹ som på viktiga punkter avviker från vad som sägs i det nu lagda departementsförslaget. Exempelvis placerades uppgiften att fördela bankapacitet inte hos SJ och vidare fanns en diskussion om hur nyetablering kunde underlättas.

Alternativen

Järnvägar har sedan sin tillblivelse utsatts för ingripanden från samhällets sida. Sådana interventioner kan förklaras med att verksamheten – inom ramen för den produktion som är aktuell för marknaden – är förenad med kostnader som faller med ökande volymer; järnvägen är en bransch med fallande styckkostnader. Med en sådan produktionsstruktur är det billigare om ett företag producerar alla tjänster som efterfrågas, än att låta flera operatörer konkurrera. Järnvägsföretag har därför ofta en monopolposition sett från utbudssidan.²

Det har funnits två traditioner att han-

tera denna monopolsituation. I Nordamerika bedrivs järnvägstrafik av privata företag med utbudsmonopol inom avgränsade geografiska områden. Företagen har styrts via en långt driven reglering av priser, trafikeringsrättigheter och -skyldigheter m m. I USA slopades denna reglering i sin huvuddel i början av 1980-talet (jfr Keeler [1983]). Konsekvenserna tycks i många avseenden ha varit positiva, bl a vad gäller godstrafikens konkurrensförmåga (jfr Time [1993]).

Den andra traditionen motsvarar den organisation som gällt i Sverige fram till 1980-talets slut och som också tillämpas i övriga Europa och i många andra delar av världen. I stället för att reglera privata operatörer har alla järnvägar slagits samman till ett enda statligt företag som åläggs sätta priser, producera tjänster etc på ett sätt som uppfattas som önskvärt för samhället.

Den svenska separeringen av banhållning och trafik var det första uttrycket för ett tredje sätt att organisera industrin. Medan banhållning – där huvuddelen av verksamhetens stordriftsfördelar torde stå att finna – bibehålls i statlig regi, bedrivs trafik på kommersiella villkor med ett minimum av offentlig inblandning. Efter att SJ sedan 1988 i huvudsak har haft ensamrätt till trafik, är nu syftet att också öppna marknaden för andra operatörer.

Storbritannien kommer i april 1994 att genomföra en uppdelning av British Rail som i flera avseenden liknar den svenska järnvägsmodellen. Vidare finns långtgående ambitioner att privatisera hela eller delar av verksamheten (Nash

¹Författaren var expertmedlem av kommittén.

²Ekonomisk-teoretiska analyser på svenska av de problem som industriell organisation inom järnvägssektorn reser finns i den nu aktuella departementsstencilen samt i Bohm & Hesselborn [1991], Nilsson [1992], Hultkrantz [1993] och Bruzelius m fl [1993].

[1993]). I Tyskland slås nuvarande Deutsche Bundesbahn och Deutsche Reichsbahn samman i början av 1994 och några dagar därefter delas det nya företaget upp i tre aktiebolag som kontrollerar bana, person- respektive godstrafik. Samtidigt öppnas järnvägsnätet för andra operatörer. De tre bolagen ägs av ett statligt holdingbolag som upplöses efter 8 år (Ludvig [1993]).

Debatten i såväl Tyskland som England lägger vikt vid att skapa förutsättningar för nyetablering. En annan gemensam nämnare är ambitionen att göra infrastrukturbolaget ekonomiskt självbärande. Också den policyutveckling som drivs inom ramen för EG omfattar dessa ambitioner (jfr Ds 1993:63, avsnitt 3.5).

Varför genererar departementsförslaget inte konkurrens?

För att säkerställa att konkurrens kommer till stånd på en marknad där den tidigare monopolisten också fortsättningsvis har en stark position, är det avgörande att gränserna för dennes verksamhet görs tydliga. En entreprenör som överväger etablering måste således – förutom en intressant produkt – ges en rimlig överblick över den planerade verksamhetens förutsättningar; osäkerheten om framtiden måste vara så liten som möjligt. På flera punkter uppfyller departementspromemorian inte detta villkor.

Ett nytt företag måste ha trafikerings-tillstånd. Entreprenören vet att detta kan förvägras honom om SJ till regeringen hävdar att konkurrensen är "skadlig". Tolkningen av detta begrepp klargörs inte.

Tågtrafik kräver normalt betydande kapitalinsatser för rullande materiel. Även om begagnade lok och vagnar i viss utsträckning kan köpas och säljas runt om i Europa, så är andrahandsmarknaden av begränsad omfattning. Därmed utsätter man sig för ett risktagande också därför

att ny rullande materiel, om trafik skulle läggas ner efter några år, inte kan vidareförsäljas annat än med stora kapitalförluster. Inte heller finns idag någon organiserad leasingverksamhet på samma sätt som inom flygets område. Etableringshindren kan därmed vara stora inom branschen. Förslaget innehåller ingenting som ändrar detta förhållande.

En trafikutövare som vill köra persontåg behöver använda vad som också i framtiden är SJs stationer, och en godsoperatör kan ha behov av att utnyttja ranger- eller kombi-bangårdar. För detta skall man betala priser beräknade på ett "icke diskriminerande" sätt. Det går inte att utifrån nu lagt förslag förstå hur detta ska tolkas.

Den nye operatören är också medveten om att SJ är ett stort företag. Sådana kan flytta kostnader mellan delverksamheter för att diskriminera mot konkurrenter, men på ett sätt som ofta är svårt att bevisa vara lagstridigt. Om "stationsdelen SJ" tar ut ett "konstlat" högt pris av "persontrafik SJ" och samma pris också tas ut av konkurrenten är icke-diskrimineringskriteriet uppfyllt. Likafullt kan priset bli "för högt" för den nye operatören, och – inte minst – han vet inte på förhand vad som gäller i detta avseende.

Prissättningsreglernas betydelse illustreras av den nyligen slutförda upphandlingen av kommersiellt olönsam, interregional persontrafik. Den av staten utsedde förhandlaren belastade därvid anbud från konkurrenter till SJ med en årlig extrakostnad. Denna avses motsvara SJs kostnad för stationer, trafikledning m.m. Till följd av pålägget är det SJ som begär lägst ersättning, och som får uppdraget att utföra trafiken.

Konkurrenten ska också vända sig till SJ för att få lägen i tidtabellen, och den normala planeringshorisonten för tidtabellläggning är ca ett år. Ett nytt trafikkoncept måste därför avslöjas för huvudkonkurrenten med så lång framförhållning att den senare har möjlighet att reagera på

sådana initiativ.³ Oavsett om produkten är ny eller ej måste han dessutom lita på att SJ prioriterar önskemål om bantid på samma sätt som om det vore SJs egen trafik.

När trafiken ska påbörjas har SJ hand om trafikledningen. Detta innebär bl a att man i konfliktsituationer, d v s vid störningar i förhållande till vad som finns överenskommet i tidtabellen, tvingas till (om-)prioriteringar, d v s bestämmer vilket tåg ska ställas åt sidan. Operatören måste lita på att trafikledningen inte ser till färgen på tågen i dessa situationer.

Min bedömning mot bakgrund av de faktorer som nu räknats upp är att nyetablering inte kommer att ske annat än i undantagsfall.

Förutsättningar för en lyckad avreglering

Finns det då något sätt att med andra riktlinjer än de som ges i departementsförslaget etablera bättre förutsättningar för nyetablering? Enligt min mening är svaret på denna fråga ja. Åtminstone vad gäller banhållning, banfördelning, tågledning och beräkningen av priser för utnyttjande av gemensamma tillgångar bör andra regler styras.

För att säkerställa kostnadseffektiv användning av de resurser som avsätts för banunderhåll, bör sådana arbeten i ökad utsträckning upphandlas i konkurrens. Målet bör vara en separering av Banverket i en beställar- och en eller flera genomförandedelar, att minska omfattningen av egen-regi-arbete och att i stället upphandla också underhållsarbeten på entreprenad. En sådan utveckling pågår fn inom Vägverket liksom i såväl den tyska som engelska järnvägen. Denna typ av organisatorisk förändring ställer mycket höga krav på upphandlingsprocesser och avtalsutformning. Sannolikt finns väsentliga insikter härvidlag att hämta från den växande litteraturen kring

incitamentsavtal (jfr Laffont & Tirole [1993]).

För att säkerställa en neutral behandling av olika parter måste tidtabellläggning administreras av någon som inte är part i målet. Förslaget att ge SJ kontroll över denna strategiska funktion försvårar för konkurrenter att etablera verksamhet. Vidare måste processen som sådan utvecklas väsentligt. Det finns således anledning att misstänka att de tillvägagångssätt som idag styr tidtabellläggning är behäftad med ofullständigheter som skulle bli än mer besvärande i en situation med konkurrerande operatörer. Bakgrunden är följande.

Processen för att lägga nya tidtabeller påbörjas genom att olika affärsområden (persontåg Stockholm-Göteborg, SL-trafik, kombitåg etc) specificerar sina trafikeringsoönskemål. En samordningsfunktion sammanjämkar önskemålen på grundval av tre principer: (1) Minsta möjliga förändringar görs i förhållande till nuvarande tidtabell; detta beror på att det inte finns moderna optimeringshjälpmedel som kan utvärdera alternativa problemlösningar. (2) Tumregler som styr i konfliktsituationer; X2000 går före Inter-City som går före (3) Om man ändå inte kommer överens så bestämmer Generaldirektören.

Dessa principer – som används av flertalet järnvägsförvaltningar i världen – innehåller i sig en långt gången konservatism. Därmed försvåras möjligheten att smidigt anpassa produktionen till en marknad under ständig förändring.

Ett ytterligare principproblem hänger samman med att en naturlig lösning på ett bankapacitetsproblem, särskilt med den svenska organisationsmodellen, är att bygga ut banan. Genom att i stället an-

³Kontakter ska i dessa fall kunna förmedlas via Järnvägskommitten. Så länge ansvaret för banfördelningen ligger hos SJ är det svårt att se hur detta påverkar det faktum att SJ ges insyn i konkurrentens planerade verksamhet.

vända någon form av trängselprissättning – enligt ett likartat resonemang som inom vägsektorn – skulle man kunna få de som är ansvariga för verksamheten att (a) tidigare- eller senarelägga avgångar till mindre belastade tidpunkter, (b) slå samman tåg som passerar en trång sektor eller (c) helt avstå från viss trafik. Kanske skulle den heta debatten om ett tredje spår genom "Getingmidjan" söder om Stockholms Central se annorlunda ut om utnyttjandet av denna bandel vore avgiftsbelagd!

Även i trafikledningen måste en neutral part – inte SJ – ges huvudansvaret. Man bör undersöka om det också är möjligt att med hjälp av incitamentsavtal förbättra disciplinen vad gäller tidtabellhållning; sådana avtal med en mycket enkel konstruktion sluts för närvarande mellan det amerikanska persontrafikföretaget Amtrak och de godstransportföretag vars banor Amtrak utnyttjar för sin verksamhet (Larson [1992]).

Det liggande avregleringsförslaget måste vidare preciseras vad gäller de priser som SJ ska ta ut för att ge nya operatörer tillgång till "gemensamma tillgångar". Detta är också en förutsättning för att efterlevnaden ska kunna kontrolleras. Som tidigare avregleringar visat går det knappast att avskaffa alla regler och lita på att den resulterande marknaden löser alla problem. I stället måste nya regler ange konkurrensens förutsättningar och efterlevnaden av dessa regler måste kunna kontrolleras. Kostnaden för att skapa gränser för och kontrollera en marknad som efter 150 år ges nya former får inte vare en avgörande begränsning för sådan verksamhet.

Utan att ha ett färdigt svar på exakt hur detta ska gå till borde man också överväga möjligheterna att initialt få igång en fungerande andrahands- eller leasingmarknad för rullande materiel. Ett annat sätt att säkerställa dynamik inom branschen är att sälja någon del av nuvarande SJ; exempelvis är TGOJ ett helägt dotter-

bolag som äger viss rullande materiel och som har kunskap om järnvägstrafik. Detta skulle öka också det indirekta konkurrenstrycket. En operatör som bedriver verksamhet i en del av nätet har lättare att påbörja trafik i en annan del med förhoppning om att få del i goda vinster, jämfört med om den som överväger nyetablering står utanför sektorn.

Är det önskvärt med konkurrens?

I ett tidigare nummer av *Ekonomisk Debatt* framför Nils Bruzelius invändningar mot separeringen av trafik och infrastruktur. På flera punkter delar jag hans synpunkter men i åtminstone två avseenden vill jag resa invändningar.

Ett av hans argument mot den svenska järnvägsmodellen, och i synnerhet mot en framtida avreglering, är att det inte är önskvärt att medge trafikillstånd för flera operatörer. Skälet är att det finns stordriftsfördelar inte bara inom infrastrukturen utan också i trafikdelen. Nyetablering skulle därför innebära onödiga startkostnader, överutbud m m; detta argument ligger också till grund för att departementet vill kunna säga nej till trafikeringssökningar (jfr även Bruzelius m fl [1993]).

Jag delar uppfattningen att det finns stordriftsfördelar också i själva tågtrafiken. Den utveckling som pågår inom såväl SJ som i andra länder innebär emellertid att dessa produktionsegenskaper får minskad betydelse. Tidigare har SJ använt sk RC-lok för såväl person- som godståg. Med detta förfarande har man gjort viktiga samordningsvinster. Idag introduceras X2000 och nya motorvagnskonstruktioner som inte har samma flexibilitet i användningen. Utvecklingen av SJs nya affärsområden innebär vidare att kompletta tågsätt går i pendeltrafik Stockholm–Göteborg, –Malmö, –Karlstad, –Falun o s v och i huvudsak inte används på andra delsträckor; också detta minskar omfattningen av samordningsfördelar i en stor organisation. Fler exem-

pel av denna art finns.

De eventuella förlusterna av stordrifts-fördelar måste också ställas mot de möjliga vinster som en avreglering skulle innebära. Enligt min mening ligger denna potential framför allt i marknadens dynamik. Även om järnvägstrafik är delvis hårt utsatt för konkurrens från andra transportmedel är detta inte tillräckligt när det gäller utprovningen av nya affärs-ideer. Givet ett visst yttre konkurrens-tryck, torde dynamiken på en marknad med flera producenter – där operatörer kan testa nya marknadssegment med produktionslösningar som vi idag bara kan gissa oss till hur de ser ut – vara större än om samma marknadsefterfrågan tillgodoses av en enda tillverkare. Järnvägen behöver mer av vad Schumpeter kallar marknadens skapande förstörelse.

En annan invändning som Bruzelius reser mot den svenska järnvägsmodellen är att denna inte har etablerats någon annanstans i världen på kommersiella grunder; uppdelningen förutsätter statlig inblandning. Ett skäl till att järnvägen genom historien utgjort en vertikalt integrerad verksamhet, kan vara att interaktionen mellan olika typer av trafik på en bana respektive mellan trafik och banunderhåll är av en mycket komplex natur. Det är därför svårt att via avtal och regler etablera fungerande relationer mellan separata företag; järnvägstrafik och infrastruktur har – till skillnad från i vägsektorn, flyget etc – hanterats inom ramen för ett enda företag.

Nyare forskning kring frågan om varför det finns företag lägger stor vikt vid premisserna för att skriva kontrakt mellan parter, kontrakt som reglerar vad som ska gälla under olika förutsättningar. Om det är svårt att formulera avtalen tillräckligt entydigt, att övervaka deras genomförande osv kan parterna – för att begränsa osäkerheten – välja att överlåta tolkningsföreträdet till en part i avtalet eller att gå samman. Samgående har å andra sidan en kostnad i form av försvagad kostnadsef-

ektivitet etc i den större organisationen (Grossman & Hart [1986]).

Möjligheten att skriva avtal mellan fristående parter kan alltså vara av betydelse för valet mellan ett enda integrerat företag eller flera fristående. Men om förutsättningar för att upprätta och genomföra avtal förändras kan också lämpligheten med olika verksamhetsformer förändras. Det finns därför anledning att översiktligt beskriva ett forskningsprojekt med betydelse för denna avvägning.

Kapacitetsfördelningsproblemet

Med finansiering från Kommunikationsforskningsberedningen pågår ett arbete med syfte att ta fram ett tillvägagångssätt som bättre än idag fördelar knapp kapacitet, dvs lägger tidtabeller.⁴ Uppgiften omfattar två huvudproblem. För det första måste man hitta en metod som (a) kan undersöka om trafik enligt en tänkt tidtabell är (tekniskt) möjlig att köra, (b) klarar att sammanjämka önskemål från olika intressenter och (c) givet dessa krav kan generera en effektiv användning av tillgänglig kapacitet.

Centralt för detta problem är den komplexitet som är förenad med tidtabellläggning i system av den typ som järnvägen representerar. Sedan några år har sk dualoptimering utvecklats för att lösa likartade problem (Fisher [1985]); exempelvis har tekniken använts för att finna det billigaste sättet för ett flygbolag att fördela personal mellan sina plan. Resultaten från en förstudie visar att metoden är tillämplig även för att hantera järnvägens optimeringsproblem (Brännlund m fl [1993]). Tillvägagångssättet utgör en tillämpning av Lagrangeoptimering med restriktioner av sk heltalsnatur.

⁴ Arbetet bedrivs gemensamt av Centrum för Transport- och Samhällsforskning i Borlänge och Avdelningen för optimeringslära och systemteori, Matematiska institutionen, Tekniska högskolan i Stockholm.

För att lösa det tidtabelltekniska problemet erfordras – förutom ett fungerande optimeringshjälpmedel, kraftfulla datorer m m – information om inblandade operatörers värdering av olika tidtabeller. Det är emellertid uppenbart att den som kör tåg inte har anledning att för en tidtabellsamordnare utan vidare avslöja sina värderingar. Inom ramen för dagens system för tidtabellagning är i stället incitamenten sådana att man söker betona betydelsen av den egna verksamheten och de förluster som en begränsning därav skulle innebära. Förekomsten av asymmetrisk information om värdet av avgångs- och ankomsttider (operatören, men inte den som ska lägga tidtabell har den relevanta kunskapen) utgör det andra analytiska delproblem som man ställs inför.

För att hantera detta problem har en auktionsliknande process utvecklats. Deltagarna i processen rapporterar till en samordnare dels vilken tidtabell som man helst vill köra, dels vilken nytta (betalningsvilja) man har av en sådan tabell och dels hur nyttan skulle avta om man tvingas bort från bästa-läget. Det pris som man kommer att få betala ges av de effekter som de *egna* önskemålen ger på *andras* möjligheter att köra sina bästa-upplagg.

Avsikten är att den närmaste tiden studera vilka incitamentsegenskaper en sådan prissättningsprincip har. Därvid kommer ekonomiska experiment i laboratoriemiljö att utföras. Experimentdeltagare får under kontrollerade former och mot en (faktisk) ersättning som är relaterad till hur "väl" man lyckas, delta i "spel" utformade för att studera den tänkta processen. Den avgörande frågan är om spel-deltagarna under givna förutsättningar inrapporterar sin rätta värdering av tidtabellen, eller om man försöker "lura systemet" för att skaffa sig ekonomiska fördelar.

Om projektet lyckas i sina avsikter att ta fram en fungerande tidtabellaggningsprocess, kan förutsättningar skapas för att

klargöra roll- och ansvarsfördelningen mellan olika operatörer, respektive mellan operatör och banfördelare. Därmed blir det lättare att skriva entydigt formulerade avtal som också kan användas för att utkräva ansvar i efterhand. Annorlunda uttryckt skulle förbättrade metoder för kapacitetsfördelning innebära en potential för att den svenska järnvägsmodellen drivs fram som en kommersiellt motiverad divisionalisering och i slutänden avknoppning av verksamheter, i stället för som en statligt subventionerad konstruktion.

Också på denna punkt begränsar den lagda departementspromemorian intresset av den beskrivna utvecklingen för den svenska järnvägsmarknaden. Enligt förslaget ska förhandlingar mellan inblandade parter och administrativa tumregler avgöra kapacitetsfördelningen. Detta är en påtaglig viljeförändring jämfört med SOU 1993:13 som rekommenderade metodutveckling av prismekanismer för att kunna hantera denna typ av problem.

Järnvägar går inte ihop

En sannolikt avgörande omständighet för 1988 års uppdelning var de underskott som järnvägen sedan flera år uppvisat. Dessa underskott var åtminstone delvis ett resultat av att regering och riksdag efter 1970-talets intensiva debatter inte längre ville acceptera SJs förslag om nedläggning av icke lönsamma bandelar. Genom en organisatorisk separering tyckte man sig därför 1988 åstadkomma ett förbättrat effektivitetstryck på det "nya SJ". Man skapade också utrymme för att stödja en eftersatt infrastruktur.

Uppdelningen har inte satt stopp för subventionerna till järnvägssektorn. Banverket fick 1992 6 700 milj kr i anslag (varav 3 700 milj kr avsåg nyinvesteringar) medan SJ betalade ca 700 milj kr i banavgifter. Utöver detta köps sk olönsam trafik av stat och län.

Med tanke på att SJs totala kostnader

(1991) är ca 12 000 milj kr är subventionerna omfattande i förhållande till sektorns storlek (subvention/omsättning $(6\,700 - 700) / (6\,700 + 12\,000) = 32\%$). Med tanke på dagens statsfinansiella situation är detta aktningvärda belopp.

Frågan är om de eventuella samhälls-ekonomiska vinster som nuvarande organisation ger och i framtiden skulle kunna ge är tillräckliga för att motivera detta stöd. Varje sektoranalys med anspråk på att ge förslag som skall bidra till ett gott utnyttjande av samhällets resurser måste ta denna frågeställning i beaktande. Ingen sådan diskussion finns i departementspromemorian.

Ett sätt att motivera stödet är att en avreglerad trafik via ökade inslag av konkurrens ger stora effektivitetsvinster. Som framgår av den tidigare diskussionen kommer sådana vinster knappast att realiseras. En annan potentiell välfärdsvinst ligger i att priset för att utnyttja banan, med nu gällande organisation, kan anpassas till den marginella utnyttjandekostnaden. Detta kan medge att tillgängliga banresurser används effektivt, vilket inte vore möjligt om verksamheten tvingas bära sina fulla kostnader.

För att denna välfärdsvinst ska realiseras måste åtminstone två förhållanden vara för handen. För det första ska de marginalkostnadsbaserade avgifter som tas ut vara korrekt beräknade. Ny forskning om principer för att beräkna marginalkostnaden för vägslitage (Newbery [1988]) kan ha implikationer också för hur marginalkostnaden för banutnyttjande bör beräknas. Om parallellen med vägsektorn håller kan banavgifterna vara för lågt satta.

För det andra måste det finnas en avsevärd överkapacitet i systemet; ju närmare kapacitetstaket som man producerar desto mindre är skillnaden mellan genomsnitts- och marginalkostnader. Ett argument för många baninvesteringar är emellertid att järnvägens kapacitet är *otillräcklig*. På sådana hårt belastade avsnitt befin-

ner man sig relativt nära kapacitetstaket. Detta innebär att genomsnitts- och marginalkostnaden börjat stiga. I så fall finns ingen skillnad mellan marginal- och genomsnittskostnad, dvs det finns inget motiv för samhället att subventionera för att säkerställa att tillgänglig bankapacitet används fullt ut. Båda dessa observationer ger anledning att ifrågasätta storleken på dagens subventionsnivåer.

Separering av bana och trafik, och det faktum att banhållning inte är konkurrensutsatt, kan också i sig ge effektivitetsförluster. Verksamheter med oprecist formulerade mål, outvecklade uppföljningsrutiner och svaga system för utkrävande av resultatansvar kan leda till andra och högre produktionskostnader än verksamheter där dessa instrument är bättre utvecklade. Som bla framgår av RRV [1993] finns det också anledning att tro att det finns en rationaliseringspotential inom banunderhållet.

Den svenska järnvägsmodellen har således resulterat i ett ökat flöde av subventioner till järnvägssektorn. Effektivitets-skäl kan anföras för att detta i vissa fall kan vara korrekt, men frågetecken finns. Skillnaden i angreppssätt jämfört med Tyskland och England där utgångspunkten är att banhållaren ska täcka sina kostnader, och de skillnader i kostnadseffektivitet i banhållningen som detta kan innebära, ger ytterligare skäl till eftertanke. Det finns därför anledning att överväga ett annorlunda utformat sätt att utkräva kostnadsansvar för banhållning.

Slutsatser

Trots viss klagan i pressen har den omstrukturering av svensk järnväg som idag har mer än fyra år på nacken lyckats förvånansvärt väl; järnvägen fungerar från ett kundperspektiv fortfarande ungefär som vanligt. Inom några år torde dessutom alla miljarder som spenderas på ny infrastruktur att märkas inte bara genom förseningar under byggtiden.

Min huvudslutsats av nu förda resonemang är att av tre alternativa huvudvägar att gå vidare – departementets eget förslag, konkurrens inom ramen för en "verklig" avreglering respektive återförning av bana och trafik – så har man valt det sämsta; de föreslagna regeländringarna medger konkurrens endast på SJs villkor.

Jag har också tagit upp vissa invändningar mot den svenska järnvägsmodellen som sådan mot bakgrund av alternativet att i huvudsak återgå till en vertikalt integrerad järnvägssektor. Enligt min uppfattning finns det möjligheter att vidareutveckla en organisation med delat ansvar för bana och trafik på ett sätt som ger förutsättningar för konkurrens till rimliga kostnader för statsbudgeten. De avgörande frågetecknen ligger därvid dels i den osäkerhet som finns beträffande möjligheterna att kontrollera banhållningskostnaderna och dels huruvida nya metoder för kapacitetsfördelning har önskvärda prestanda.

Bruzelius avslutar sin artikel med att hänvisa till teorier kring byråkraters beteenden för att förstå varför järnvägssektorn ser ut som den gör. Enligt min uppfattning är detta inte bästa sättet att förklara den svenska järnvägsmodellen. Det överskattar byråkratins betydelse för avgörande politiska beslut.

En alternativ förklaringsmodell måste i stället gå tillbaka till gångna års debatter om järnvägsnedläggningar. Ett aktuellt exempel på samma fenomen är de stora pengar som spenderas på Inlandsbanan därför att ingen vågar ta ett nedläggningsbeslut. Svenska politiker vet vad det kostar opinionsmässigt att lägga ner järnvägar. I stället visar man "handlingskraft" i form av överbud om nyinvesteringar. Med denna förklaring är den svenska järnvägsmodellen ett sätt för politikerna att slippa att öppet konfronteras med de kostnader som ett överdimensionerat järnvägsnät innebär.

Sverige var tidigt ute med att försöka

reformera järnvägen, men de förändringar som förestår i andra länder tyder på att vi är på väg att bli förbispungna. Framför allt tycks det i andra länder finnas en insikt om behovet av att skapa verkliga förutsättningar för konkurrens och att kontrollera skenande subventioner för att åstadkomma en långsiktig konkurrenskraftig järnvägssektor. Tills dess att sådana insikter vunnit insteg också i Sverige finns det inte anledning att genomföra en halvmesyr.

Referenser

- Bohm, P & Hesselborn P-O, [1991], *SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag?* Ds 1991:77.
- Bruzelius, N, [1993], "Den svenska järnvägsmodellen – en ekonomisk analys". *Ekonomisk Debatt*, årg 21, nr 7, s 619–628.
- Bruzelius, N, Jensen A, Sjöstedt L, [1993], *Svensk järnvägspolitik – en kritisk granskning*. SNS Forlag, Stockholm.
- Brännlund, U, Lindberg P-O, Nilsson J-E & Nöu A, [1993], "Allocation of Scarce Track Capacity Using Lagrangian Relaxation". PM, Rita/Mat-93-32. Matematiska institutionen KTH och Centrum för transport- och samhällsforskning.
- Ds 1993:63. *En öppen järnvägsmarknad i Sverige*. Allmänna Förlaget.
- Fisher, M L [1985]. "An Applications Oriented Guide to Lagrangian Relaxation". *Interfaces* 15:2, March-April, s 10–21.
- Grossman, S J & Hart, O D [1986], "The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration". *Journal of Political Economy*, vol 94, no 4, s 691–719.
- Hultkrantz, L, [1993], "Konkurrens i naturliga monopol? Ekonomisk teori av relevans för den svenska infrastrukturbranschen". FIEF Forskningsrapport nr 36.
- Keeler, T E, [1983], *Railroads, Freight and Public Policy*. The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Larson, J, [1992], "Amtrak's Contractual Relationship with the Railroad Industry and Costing Methodology". Memo. National Railroad Passenger Corporation, Washington, D.C.

- Laffont, J-J & Tirole, J, [1993], *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. MIT Press.
- Ludvig, F-M, [1993], "Germany's Railways Face a Decade of reform". *Railway Gazette International*, July.
- Nash, C, [1993], "Rail Privatisation in Britain - A Policy Note". *Journal of Transport Economics and Policy*, vol XXVII, no 3, September.
- Newbery, D, [1988], "Road Damage Externalities and Road User Charges". *Econometrica*, vol 56 (March), s 295-316.
- Nilsson, J-E, [1992], "Konkurrens på spåren? Effektivitetsaspekter på en avreglerad järnvägstrafik". Transportforskningsberedningen, TFB-rapport 1992:10.
- Riksrevisionsverket, [1993], "På rätt spår? En granskning av Banverkets underhåll av järnvägsnätet". F 1993:9.
- SOU 1993:13, *Ökad konkurrens på järnvagen*. Betänkande av Kommitten för ökad konkurrens inom järnvägssektorn. Allmänna Forlaget.
- Time* [1993], "Back at Full Throttle". August 23, s 40-43.