

## Öka konkurrenstrycket mot SJs persontrafik

*Sedan drygt fem år har nya operatörer formell möjlighet att konkurrera med SJ om viss anbudsupphandlad persontrafik på järnväg. Ambjörn Berglund menar att det nya regelsystemet behöver vidareutvecklas för att säkerställa en på sikt fungerande konkurrens mellan olika operatörer. Särskilt viktigt är det att undanröja SJs nuvarande möjligheter att utnyttja sin kontroll över vissa för all järnvägstrafik nödvändiga funktioner – de s k gemensamma funktionerna – och monopolet på interregional persontrafik till att skaffa sig särskilda konkurrensfördelar. Vidare konstaterar författaren att SJs nya verksamhetsförutsättningar över huvud taget inte motiverar något fortsatt monopol på den interregionala trafiken. Detta bör därför avskaffas.*

### Bakgrund

Senare års partiella avreglering av järnvägen ingår i en samlad trafikpolitik som, enligt 1988 års trafikpolitiska beslut, ytterst syftar till att "erbjuda medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredsställande, säker och miljövänlig trafikförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader." En av trafikpolitikens huvuduppgifter anges vara att höja effektiviteten inom såväl transportsystemet i dess helhet som inom de olika trafikgrenarna. Särskilt framhålls att de regelsystem som styr transportproduktionen skall utformas på ett sätt som – under beaktande av möjliga samordningsvinster – främjar en effektiv konkurrens

mellan olika trafikgrenar och transportmedel.

Enligt beslutet har det allmänna – dvs stat och kommun – ansvaret för att ett tillfredsställande utbud av kollektivtrafiktjänster verkligen kommer till stånd. Staten har här det yttersta ansvaret men det förutsätts att beslut som främst avser utbudet av regional och lokal kollektivtrafik bör fattas på läns- och kommunnivå. Det allmännas köp av transporttjänster bör, enligt beslutet, ske i sådana former och på sådana marknader att förutsättningarna för en företagsekonomiskt effektiv konkurrens rubbas så litet som möjligt.

Verksamheten inom transportsektorn påverkades efter hand också av strukturpolitiskt betingade regeländringar med mer generell innebörd. Särskilt bör nämnas den nya konkurrenslag (KL) som infördes den 1 juli 1993 och den lag om offentlig upphandling (LOU) som började gälla den 1 juli i år. Båda lagarna innebär en anpassning till EU:s motsvarande regler och en betydande uppstramning av kraven på företagets konkurrensbeteende i förhållande till de svårhanterliga

*Pol mag AMBJÖRN BERGLUND har arbetat med konkurrens- och avregleringsfrågor såväl i Sverige som internationellt. Sedan ett par år arbetar han med EU-frågor vid Statistiska Centralbyrån.*

och tämligen tandlösa regler som tidigare gällde.

Vid tiden för 1988 års trafikpolitiska beslut förelåg ett stort behov av en genomgripande omstrukturering av järnvägsverksamheten. Detta främst på grund av den låga effektivitet och successivt försämrade ekonomi som kommit att utmärka det dåvarande SJ-monopolet.

Enligt det trafikpolitiska beslutet gäller bla att SJs verksamhet helt och hållet skall bedrivas enligt företagsekonomiska principer. Verksamheten bör vidare koncentreras till att avse tågtrafik. För att främja effektiviteten i persontrafiken har nya operatörer getts möjlighet att konkurrera med SJ inom viss sådan trafik. Hur har då de nya konkurrensmöjligheterna kommit att fungera i praktiken?

Inom kort väntas Konkurrensverket ta ställning till frågan om SJ genom underprissättning kan ha kommit att missbruka sin dominerande ställning på ett sätt som strider mot KL:s bestämmelser. Om verket finner att så skett kommer ärendet att överlämnas till Stockholms tingsrätt för prövning av om SJs prissättning innebär missbruk av marknadsdominans. Fällande dom kan medföra att SJ åläggs betala sk konkurrensskadeavgift på högst 10 procent av årsomsättningen. Teoretiskt sett skulle det för SJ kunna röra sig om en avgift i miljardklassen.

Ärendets fortsatta utveckling avvaktas med spännt intresse inte endast av de närmast berörda – SJ och den småländske utmanaren BK Tåg AB – utan även av den svenska järnvägstrafikens övriga aktörer och intressenter. Flera av dessa kommer också att uppfatta det slutliga avgörandet som en viktig indikation på huruvida de avregleringsåtgärder som hittills genomförts för järnvägsverksamheten gett avsett resultat. Särskilt gäller detta i vad mån regeländringarna kommer att anses ha gett nya operatörer reella möjligheter att, i konkurrens med SJ, etablera sig på marknaden.

BK Tåg har således hamnat i den föga

avundsvärda situationen att få tjäna som offentligt åskådningsexempel på den hittills förda avregleringspolitikens grad av framgång. Det är dock inte detta som man i den juridiska prövningen av SJs ifrågasatta underprissättning har att ta ställning till. Denna gäller i stället frågan huruvida SJ i slutet av år 1993 vann en anbudstävling om viss persontrafik i Småland och Halland genom att lägga budet så lågt att man inte ens täckte de *fasta* kostnaderna eller i varje fall inte de totala kostnaderna och detta i syfte att tränga ut BK Tåg från marknaden. Enligt uppgift från BK Tåg skall SJs vinnande anbud vid 1993 års upphandling ha varit mycket lägre än det egna anbudet. Detta senare anbud skall i sin tur ha varit lägre än det anbud med vilket BK Tåg under år 1990 tog över trafiken från SJ. BK Tågs anbud var då väsentligt lägre än SJs.

Avsikten med denna artikel är självfallet inte att föregripa den juridiska prövningen av SJ:s ifrågasatta överträdelse av KL:s bestämmelser. Avsikten är i stället att söka fastlägga i vad mån de regeländringar som genomfördes i syfte att öppna för konkurrens inom delar av persontrafiken, lett till att sådan konkurrens kommit till stånd. Mot denna bakgrund skisseras en strategi för att förbättra förutsättningarna för en effektiv konkurrens mellan olika järnvägsoperatörer.

### De nya marknadsförutsättningarna

Fokuseringen på BK Tåg motiveras av att företaget är den ende operatör som hittills på allvar kommit att utmana SJ inom den trafik där senare års regeländringar gjort detta formellt möjligt. BK Tågs tillkomst är också i hög grad betingad av den nya marknadsituation som förutsågs uppkomma till följd av 1988 års trafikpolitiska beslut. Det finns därför anledning att i korthet beskriva de åtgärder i beslutet som direkt berör järnvägssektorn.

Genom beslutet skildes ansvaret för järnvägstrafiken från ansvaret för själva

bannätet. Affärsverket SJ fick uppgiften att handha den affärsmässiga utvecklingen av trafiken medan staten, genom det nyinrättade Banverket, åtog sig ansvaret för investeringar i bannätet och underhållet av detta. Medan SJ ålades att driva sin verksamhet enligt strikt företagsekonomiska överväganden fick Banverket sig ålagt att i sina investeringskalkyler även ta hänsyn till samhällsekonomiska intäkter/kostnader.

Samtidigt uppdelades det svenska järnvägsnätet på ett stomnät för trafik av nationell och internationell betydelse samt på länsjärnvägar för lokal och regional trafik. SJ fick ensamrätt på persontrafiken på stomnätet medan de kommunala trafikhuvudmännen (THM) fick motsvarande ensamrätt på länsjärnvägarna. THM medgavs också möjlighet att upphandla sådan trafik i konkurrens. I båda fallen gäller att om ensamrättsinnehavare väljer att avstå från att bedriva viss trafik så skall annan aktör ha möjlighet att begära trafiktillstånd för berörda bandelar.

Det nya kravet att bedriva verksamheten enligt rent företagsekonomiska utgångspunkter medförde att SJ befriades från sin tidigare skyldighet att upprätthålla viss företagsekonomiskt olönsam trafik. Det finansiella ansvaret för sådan trafik överfördes till staten och under år 1992 beslutade riksdagen att statens upphandling av olönsam trafik på stomnätet skall ske i konkurrens.

### **BK Tågs affärsidé**

BK Tågs affärsidé utgick från att regeländringarna till följd av det trafikpolitiska beslutet skulle säkerställa en konkurrens på lika villkor gentemot SJ dels i samband med THMs upphandlingar av persontrafik på länsjärnvägarna, dels vid statens upphandlingar av olönsam trafik på stomnätet. Möjligheterna att framgångsrikt kunna konkurrera med SJ om sådan trafik bedömdes som goda. Detta på grund av

att företaget utvecklat ett koncept för trafikverksamheten som bedömdes bli mycket konkurrenskraftigt i en situation då SJ – till följd av Banverkets övertagande av infrastrukturen – inte längre skulle kunna tillgodogöra sig de betydande stordriftsfördelar som möjliggörs genom tillgång till egen infrastruktur.

Upphandlad trafik svarar värdemässigt för en stor andel av den totala persontrafiken på järnväg i Sverige. Enligt uppgifter från Svenska Lokaltrafikföreningen (SLTF) – THMs intresseorganisation – uppgick SJs intäkter av upphandlad trafik under 1993 till ca 2,5 miljarder kronor eller till ca 50 procent av de totala intäkterna av den spårburna persontrafiken. Av intäkterna från den upphandlade trafiken genererades dock ca 1,9 miljarder av sådan THM-finansierad trafik som förutsätter tillgång till stomnätet. Denna trafik får, även efter regeländringen enligt det trafikpolitiska beslutet, endast upphandlas från SJ. För BK Tåg uppgick således värdet av den persontrafik som man enligt de nya reglerna gavs formell möjlighet att konkurrera om, till ca 600 miljoner kronor. Härav utgjordes ca 500 miljoner kronor av statens upphandling av olönsam trafik på stomnätet och ca 100 miljoner kronor av THMs upphandlingar av trafik på länsjärnvägarna.

Möjligheterna för en ny operatör att snabbt erövra allt större andelar av den i konkurrens upphandlade trafiken begränsas av att ingångna trafikeringsavtal normalt gäller under flera år. Under ett enskilt år blir således endast en mindre del av den totalt upphandlade trafiken föremål för anbudstävlan och det är först efter relativt lång tid som det blir möjligt att avgöra om en ny operatör fått ett säkert fotfäste inom den upphandlade trafiken. Att uppnå detta bedömdes av BK Tåg vara en nödvändighet för att kunna stå väl rustad inför en förutsedd framtida utvidgning av konkurrensmöjligheterna till att även avse annan persontrafik på stomnätet än den av staten upphandlade.

Till en början kom BK Tåg att nå viktiga framgångar, de mest betydande avsåg den länstrafik i Småland/Halland och i Dalarna som man under 1990 respektive 1992 tog över till en kostnad som för upphandlarna innebar stora besparingar jämfört med vad man tidigare fått betala SJ. Med tiden komplicerades dock situationen för det småländska företaget. Efter en upphandling i slutet av år 1993 fick man – som ovan nämnts – i juni 1994 lämna tillbaka länstrafiken i Småland/Halland till SJ. Samtidigt fick man efter anbudstävlan också lämna tillbaka trafiken i Dalarna till SJ. BK Tåg förlorade därmed den trafik som kommit att utgöra stommen i företagets dåvarande verksamhet. Därefter har BK Tåg inte vunnit någon anbudstävlan mot SJ.

### Besparingarna för det allmänna

För de kommunala och statliga trafikupphandlarna har BK Tågs medverkan som anbudsgivare inneburit betydande möjligheter att pressa SJ till lägre anbud. Enligt en uppskattning som gjorts av statens upphandlare skulle detta för staten – trots att BK Tåg inte vunnit någon statlig upphandling – ha inneburit en besparing på ca 100 miljoner kronor. Även de THM som hittills upphandlat lanstrafik i konkurrens har kunnat tillgodogöra sig betydande besparingar.

BK Tåg har hittills inkommit med anbud i samband med ett dussintal sådana upphandlingar, varav man vunnit två. SLTF har beräknat att konkurrensutsatta upphandlingar av persontrafik på länsjärnvägar under 1990 resulterade i besparingar på 20–30 procent. För åren 1993 och 1994 anges motsvarande besparingar ha blivit större än 30 procent. Någon fullständig utvärdering av besparingarnas totala storlek och orsaksbakgrund har dock inte genomförts.

Som huvudsaklig anledning till de kraftigt sänkta kostnadsnivåerna hänvisar SJ vanligen till de betydande effektivise-

ringar och rationaliseringar som man genomfört under senare år. Dessa anses ha kunnat komma till stånd tack vare att SJ, genom 1988 års trafikpolitiska beslut, befriats från de icke företagsekonomiskt betingade restriktioner som verksamheten tidigare varit föremål för.

### Konkurrens på olika villkor

Från BK Tågs sida framhålls, vad gäller statens upphandlingar av olönsam trafik, att senare års svårigheter att hävda sig mot SJ närmast beror på att avgränsningen mellan SJs och Banverkets ansvarsområden blivit fastlagd på ett sätt som snedvrider konkurrensen till BK Tågs nackdel. Sålunda handhar SJ trafikledningen och vissa andra funktioner – främst rullande material, stationer och andra fastigheter, verkstäder, biljett- och informationssystem samt räddningsberedskap – som alla operatörer behöver tillgång till men som det inte är rationellt eller praktiskt möjligt att låta operatörerna var för sig ombesörja. Sådana sk gemensamma funktioner kan i många fall anses utgöra en del av järnvägens infrastruktur. Enligt BK Tågs uppfattning bör ansvaret för dem därför överföras till Banverket eller till en från operatörens intressen helt fristående aktör. Detta anses också vara nödvändigt för att möjliggöra en konkurrens på lika villkor mellan enskilda operatörer.

BK Tågs nuvarande beroende av SJ vad gäller tillgång till de gemensamma funktionerna har medfört att SJ i praktiken kunnat styra den slutliga bestämningen av BK Tågs anbudspris. Detta på grund av att den statlige upphandlaren tillämpar ett förfarande enligt vilket han, efter kontakter med SJ, till BK Tågs anbudsbelopp adderar det pris som SJ betingar sig för att ombesörja de gemensamma funktionerna. Något krav på SJ att i det egna anbudet särredovisa motsvarande kostnader sägs inte förekomma. Om så är fallet har SJ tillförsäkrats en betydande konkur-

rensfördel gentemot BK Tåg. Det beskrivna förfarandet anges vara den direkta orsaken till att BK Tåg i början av september i år drog tillbaka sitt anbud från statens upphandling av olönsam trafik på linjerna Sundsvall–Östersund och Östersund–Storlien.

Vad gäller hittills genomförda upphandlingar av persontrafik på länsjärnvägar bedömer däremot BK Tåg att upphandlarna eftersträvat en "nollställning" av anbuden vad gäller kostnader för de gemensamma funktionerna. Utöver den ifrågasatta underprissättningen har i stället det från konkurrenssynpunkt största problemet blivit att SJ börjat koppla egna anbud till olika slags extraförmåner; tex erbjudanden om att ge den upphandlade trafiken vissa attraktiva anslutningar till angränsande SJ-trafik på stornätet. BK Tåg har självfallet inte denna möjlighet och anser att en konkurrens på lika villkor omöjliggörs om SJ:s monopol på den interregionala trafiken tillåts bli ett konkurrensmedel i samband med regionalt avgränsade trafikupphandlingar.

Problemet med "sockring" av anbud illustreras av den nyligen avslutade upphandlingen av persontrafik på linjerna Linköping–Oskarshamn/Kalmar–Karlskrona och Linköping–Västervik. Upphandlingen vanns av SJ i konkurrens med bla BK Tåg. SJs vinnande anbud kommenterades den 2 augusti på följande sätt i ett pressmeddelande från upphandlarna: "Utöver det för länen mest fördelaktiga ekonomiska utfallet ger detta stora fördelar för trafikanterna genom möjlighet till integrering med angränsande trafiksystem där SJ har trafikeringsrätten". BK Tåg ifrågasätter om en "sockring" av detta slag kan anses vara förenlig med LOUs bestämmelser i de fall den innebär väsentlig ändring eller komplettering av de villkor som ursprungligen angetts i upphandlarens förfrågningsunderlag.

## BK Tågs betydelse för konkurrensen

Det är knappast någon tillfällighet att BK Tågs entré som konkurrent till SJ kommit att inleda en period under vilken upphandlarna kunnat tillgodoräkna sig kraftigt minskade kostnader. Exakt hur mycket av kostnadssänkningen som beror på ökat konkurrenstryck respektive på de rationaliseringer och kostnadsbesparingar som SJ av egen kraft kunnat uppnå, må vara osagt. Man kan dock konstatera att rationaliseringarna inom SJ inte kommit till uttryck i form av sänkta priser inom den monopolskyddade delen av persontrafiken. Enligt konsumentprisindex (KPI) var nämligen det genomsnittliga priset för interregionala järnvägsresor ca 30 procent högre i juni 1995 än motsvarande pris i december 1989. Detta efter korrigering för den del av den registrerade prisuppgången som direkt motsvaras av kostnadsändringar för SJ till följd av införandet av moms på järnvägsresor den 1 januari 1991 samt ändringarna av momsskattesatsen den 1 januari 1992, 1 januari 1993 och 1 juli 1993.

Samtidigt som SJ höjt priserna inom den monopolskyddade verksamheten med ca 30 procent så har man alltså genomfört mycket betydande prissänkningar i de konkurrensutsatta anbudstävlingar som hittills genomförts.

Mot denna bakgrund vore det naivt att tro att SJ i en monopolsituation och med starka ägarkrav på sig att uppnå ökad lönsamhet skulle gå med på prissänkningar av den storleksordning som det under senare år varit fråga om vad gäller den konkurrensupphandlade trafiken. Allt talar i stället för att det är den nya konkurrensen från BK Tåg som är den helt avgörande orsaken till senare års kraftiga prissänkningar.

En för den framtida konkurrenssituationen betydelsefull fråga är nu hur länge BK Tåg ensamt kommer att kunna upprätthålla sin effektivitetspådrivande men,

företagsekonomiskt sett, otacksamma roll som SJs utmanare. BK Tågs erfarenheter kommer naturligtvis också i hög grad att påverka framtida utmanares bedömningar av möjligheterna att etablera sig på marknaden. Om dessa möjligheter, till följd av gällande regelsystem och tillämpningen av detta, anses vara alltför små så kommer heller inte en effektivitetsfrämjande konkurrens att kunna upprätthållas på sikt.

### **Aviserade ändringar av regelsystemet**

Det är bla mot denna bakgrund som förslagen i promemorian "Nya möjligheter för järnvägstrafiken" bör bedömas. Promemorian utarbetades tidigare i år inom Kommunikationsdepartementet och remissbehandlingen har nyligen avslutats. För operatörer som överväger att – i konkurrens med SJ – etablera sig inom den spårburna persontrafiken innebär förslaget följande nyheter.

Vad galler ansvaret för de gemensamma funktionerna föreslås att såväl fördelning av bankapacitet som trafikledning överförs till en separat enhet som administrativt inordnas i Banverket. För övriga gemensamma funktioner som för närvarande ombesörjs av SJ anges att principen bör vara att de skall göras tillgängliga för nya operatörer på icke-diskriminerande villkor. Något konkret förslag om hur detta skall uppnås framläggs dock inte. Detta med hänvisning till frågans komplexitet och behovet av ytterligare rådrum.

Vidare föreslås varje enskild THM få sin nuvarande trafikeringsrätt för länsjärnvägarna utsträckt till att även avse stomjärnvägarna inom det egna länet. I den mån syftet är att förbättra den lokala trafikförsörjningen skall en THM också kunna medges trafikeringsrätt på stornätet för länsgränsöverskridande trafik. Vad gäller övrig interregional persontrafik foreslås dock SJ få behålla sitt nuvarande

monopol. Detta med hänvisning till att ett vidgat marknadsstillträde kan befaras leda till nedläggning av trafik och till att inte någon operatör skulle känna ett samlat ansvar för ett nationellt sammanhållet persontrafiksystem.

Den föreslagna överföringen av ansvaret för fördelning av tågkapacitet och trafikledning till Banverket förbättrar sannolikt förutsättningarna för en konkurrens på lika villkor mellan olika operatörer. I så måtto utgör således förslaget ett steg i rätt riktning. I forslaget anges dock – utan närmare precisering – att SJ bör få ett väsentligt inflytande i ledningen för den självständiga enhet som föreslås bli inrättad. Detta får självfallet inte betyda att SJ ges annat inflytande över verksamheten än det som tillkommer varje annan operatör inom ramen för ett konkurrensneutralt och på strikt affärsmässighet grundat regelsystem.

För de övriga gemensamma funktioner som för närvarande ombesörjs av SJ anges inte, som tidigare nämnts, hur man i praktiken har tänkt sig att undanröja riskerna för diskriminering. Ett nödvändigt villkor för att kunna uppnå och på sikt vidmakthålla en effektiv konkurrens mellan olika operatörer är att ansvaret för dessa funktioner överförs till aktörer med fristående ställning gentemot enskilda operatörsintressen.

### **Några konsekvenser**

Den föreslagna utvidgningen av THMs trafikeringsrätt till att även avse stornätet i det egna länet ger visserligen den enskilde THM – ensam eller i samverkan med andra läns THM – ökade möjligheter att anordna regional persontrafik. Om sådan ny trafik skulle avgränsas till att avse ett enskilt län så kommer den också att kunna upphandlas i konkurrens. Normalt kommer dock olika THM i samverkan att vilja sy ihop trafikupplägg som kräver tillgång till stornätet i fler än ett län. THM kommer då inte att ha rätt att upphandla

detta trafikupplägg i konkurrens utan blir – även efter ett genomförande av de föreslagna regeländringarna – hänvisade till att endast kunna utnyttja SJ som operatör. Förslaget till utökad trafikeringsrätt för THM skulle således i praktiken endast medföra en mycket marginell ökning av den del av THMs trafik som får upphandlas i konkurrens.

Det finns vidare anledning att starkt ifrågasätta argumenten för att bibehålla SJ:s monopol på interregional persontrafik. En avveckling av monopolet sägs vara olämplig på grund av därmed förknippade risker för nedläggning av trafik och att inte någon operatör skulle känna ett samlat ansvar för det nationella persontrafiksystemet. Påståendet antyder – av skäl som nedan anges – en grundläggande missuppfattning av SJ:s nuvarande verksamhetsförutsättningar.

En konsekvens av SJ:s åtagande att bedriva verksamheten enligt strikt företagsekonomiska principer är att företagsekonomiskt olönsam trafik endast skall upprätthållas i de fall som staten – efter anbudstävlan – betalar för att ha den kvar. Det är således staten och THM – inte SJ – som bär ansvaret för det nationella persontrafiksystemet och dess utbredning. Om SJ skall leva upp till sitt åtagande så kan man självfallet inte ägna sig åt en korssubventionering mellan lönsam och icke lönsam trafik.

### Sakligt ogrundat SJ-monopol

Ett skäl som inte sällan åberopas som stöd för fortsatt SJ-monopol är att förekommande stordriftsfördelar skulle vara så betydande att fritt marknadstillträde för nya operatörer skulle kunna medföra en försämring av den totala ekonomin och därmed försvaga järnvägens konkurrenskraft gentemot övriga trafikslag.

Järnvägens mest betydande stordriftsfördelar är emellertid förknippade med tillgång till egen infrastruktur samt ombesörjandet av de gemensamma funktio-

nerna. I dagens situation – med Banverket ansvarigt för infrastrukturen och med den klart uttalade målsättningen att göra de gemensamma funktionerna tillgängliga för olika operatörer på icke diskriminerande villkor – så kan knappast stordriftsfördelarna inom den rena operatörsverksamheten anses vara större än de som normalt föreligger inom de flesta andra näringar. Åtminstone återstår det att bevisa att så inte skulle vara fallet.

Ibland framförs åsikten att SJs långväga persontrafik redan i dag är tillräckligt konkurrensutsatt genom den konkurrens som föreligger från andra trafikslag; främst flyget, privatbilismen och busstrafiken. Något ytterligare incitament till effektivisering i form av nya järnvägsoperatörer skulle därför inte behövas. Denna argumentering leder tankarna till den sedan länge vederlagda uppfattningen att svenska storföretag bör tillförsäkras en skyddad hemmamarknad för att bättre kunna hävda sig i den knivskarpa konkurrensen på utlandsmarknaden.

Den bästa garantin för ökad effektivitet i operatörsverksamheten är att SJ får konkurrerande järnvägsoperatörer att mäta sin förmåga mot. En sådan situation skapar också de bästa förutsättningarna för järnvägens möjligheter att på sikt kunna utgöra ett konkurrenskraftigt alternativ till övriga trafikslag.

Något övertygande principiellt skäl för att bibehålla nuvarande SJ-monopol finns således inte. Om monopolet trots detta tillåts fortleva så kommer staten sannolikt, till följd av ett lågeffektivt SJ, efter hand att tvingas ta över en allt större börda vad gäller finansiering av företagsekonomiskt olönsam trafik än vad som skulle bli fallet i en situation med fungerande konkurrens mellan flera operatörer. Vad gäller den pågående utvecklingen mot snabbare transporter mellan storstadsregionerna så kan detta för THM förutses medföra ökande kostnader för regionala anslutningar till det färre antal orter där snabbtågen i framtiden kommer

att göra uppehåll. Inte heller i detta avseende är således ett SJ-monopol styrt av rent företagsekonomiska överväganden – lika litet som en ordning med inbördes konkurrerande operatörer – förenligt med något slags samhällsekonomiskt ansvar för det nationella persontrafiksystemet. Ett sådant ansvar tillkommer endast det allmänna.

## Slutsatser och förslag

Sammanfattningsvis kan konstateras att de regeländringar som, i enlighet med 1988 års trafikpolitiska beslut, genomfördes för att öppna en del av den anbudsupphandlade persontrafiken på järnväg för konkurrens inte var tillräckligt väl avvägda för att på sikt kunna trygga en effektivt fungerande konkurrens. BK Tåg AB, som är den ende operatör som på allvar försökt utmana SJ, har visserligen på kort sikt utsatt SJ för en effektivitetspådrivande konkurrens men har efter hand kommit i ett underläge som direkt följd av SJs monopolställning inom angränsande verksamheter och kontroll över de gemensamma funktionerna. Konkurrensen från BK Tåg utgör tveklöst den viktigaste förklaringen till de stora besparingar som staten och THM under senare år kunnat tillgodogöra sig vad gäller konkurrensutsatta upphandlingar av spårburna persontrafik.

För att skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens krävs emellertid en vidareutveckling av såväl gällande regelsystem som tillämpningen av detta. De förslag som anges i promemorian från Kommunikationsdepartementet är i viktiga avseenden inte tillräckligt långtgående, alternativt direkt olämpliga.

Senare års erfarenheter visar att det på sikt knappast går att tillskapa en effektivt fungerande konkurrens för en del av en tidigare monopolverksamhet medan monopolstaten bibehålls för övriga delar. Bortsett från den uppenbara risken för korssubventionering, kommer de beroenden

som finns mellan de skyddade och konkurrensutsatta delarna av verksamheten alltid att kunna utnyttjas av den aktör – i detta fallet SJ – som har verksamhet inom båda.

Förbättrade förutsättningar för en effektiv konkurrens inom den anbudsupphandlade persontrafiken kan uppnås antingen genom att helt avskilja den konkurrensutsatta delen av SJs operatörverksamhet från den skyddade eller genom att konkurrensutsätta hela SJs operatörverksamhet inom den spårburna persontrafiken. På grund av att det – som ovan visats – inte finns något principiellt hållbart skäl för att behålla SJs monopol på den långväga persontrafiken så bör det senare alternativet väljas. En sådan fullständig konkurrensutsättning kräver emellertid omfattande förberedelser och institutionella förändringar. Det är därför av vikt att de nödvändiga åtgärderna genomförs i olika klart definierade etapper. För detta ändamål skisseras nedan en strategi i tre steg. Nödvändiga åtgärder kan preciseras inom ramen för denna strategi på ett sätt som lägger en grund för ökad effektivitet genom en på sikt fungerande konkurrens på lika villkor mellan enskilda operatörer inom hela den spårburna persontrafiken.

*Steg 1 bör genomföras tidigt under 1996 och innebära att all anbudsupphandling av spårburna persontrafik – även sådan som avser kombinerad trafik på stomnät och länsjärnväg – skall ske i konkurrens. Åtgärder bör dessutom vidtas för att säkerställa att gällande regler för sådana upphandlingar tillämpas på ett sätt som innebär nollställning av alla anbud med avseende på de gemensamma funktionerna och undanröjer förekommande möjligheter till "sockring" av anbud.*

*Steg 2 bör genomföras under 1996 och innebära att THMs nuvarande trafikringsrätt utsträcks till att avse både länsjärnvägar och stomnät. Denna indel-*



ning av järnvägsnätet blir därmed betydelselös och bör därför avskaffas. De gemensamma funktioner som för närvarande ombesörjs av SJ överförs till aktörer som har en fristående ställning gentemot alla enskilda operatörsintressen.

*I steg 3, som bör genomföras snarast möjligt efter 1996, öppnas hela det svenska järnvägsnätet för konkurrens, dvs nya aktörer skall på samma villkor som SJ kunna begära och erhålla trafikeringsrätter för de bandelar inom järnvägsnätet som de önskar trafikera.*

Vad som ovan sagts har begränsats till att avse persontrafik på järnväg. Lika starka – om inte än starkare – argument finns för en motsvarande avreglering av den spårburna godstrafiken. En sådan åtgärd tycks också vara mindre kontroversiell och jag finner därför inte anledning att här närmare utveckla argumenten i detta avseende.

Avslutningsvis bör särskilt framhållas att nuvarande ansvarsfördelning mellan SJ och Banverket i kombination med SJs nya företagsekonomiska lönsamhetsinriktning innebär att det inte längre finns något sakligt hållbart stöd för att bevara SJ-monopolet för viss del av operatörsverksamheten. Den bästa garantin för ett effektivt resursutnyttjande inom denna verksamhet är i stället att tillskapa goda förutsättningar för en fungerande konkurrens mellan olika operatörer. Detta är också den bästa garantin för det allmänna att på sikt kunna uppnå en gynnsam kostnadsutveckling vad gäller den upphandlade trafiken.

## Referenser

- Kommunikationsdepartementet [1995], "Nya möjligheter för järnvagstrafiken", Departementspromemoria, Ds 1995:33.  
Regeringens proposition 1987/88:50 om trafikpolitiken inför 1990-talet