



ANALYS AV
JÄRNVÄGSUTREDNINGENS
FÖRSLAG

Förord

SIKA har av Näringsdepartementet ombetts att genomföra vissa analyser som underlag för överväganden om marknadstillträdet för den framtida persontrafiken på järnväg. Dessa analyser är avsedda att användas i departementets beredning av en planerad transportpolitisk proposition (TP 05).

Det ursprungliga uppdraget till SIKA formulerades i slutet av september 2004. Uppläggningsen och avgränsningen av analyserna har under hand stämts av med Näringsdepartementet i enlighet med vad som anges i uppdraget från september. Vidare har vissa ytterligare frågeställningar fogats till uppdraget under utredningstiden.

Uppdraget har utformats som två deluppdrag. I denna promemoria presenteras en analys av konsekvenserna av Järnvägsutredningens huvudförslag om marknadstillträde. Till denna PM har också redovisningen av ett antal modellberäkningar fogats som en särskild bilaga. Denna är *Konkurrens på spåren* av Kjell Jansson och Chris Halldin.

Järnvägssystemet är komplext och svåranalyserat och de frågor som Näringsdepartementet har önskat få belysta skulle egentligen kräva mer omfattande och noggrannare analyser och överväganden än vad som kunnat åstadkommas inom den begränsade utredningstid som stått till förfogande. Vi är därför inte tvärsäkra om att de modellresultat och slutsatserna av de resonemangsmässiga analyser av framtida utveckling som vi redovisar i promemoriorna i alla delar är riktiga eller representerar ”den slutliga sanningen” om hur man bör se på järnvägsmarknaden. Vår inställning är dock att det är bättre att försöka ta fram ett sakanalyserat beslutsunderlag än att handla på känsla och intuition, även om materian är svår och tiden knapp.

Roger Pyddoke har varit projektledare och svarar tillsammans med Anders Wärmark för utformningen av de SIKA PM genom vilka uppdraget avrapporteras. Kjell Jansson (KJ Samhällsekonomi) och Chris Halldin (ÅF-Infrateknik) svarat för och dokumenterat de Vips-analyser som genomförts på SIKA:s uppdrag.

Stockholm i december 2004

Kjell Dahlström
Generaldirektör

Innehåll

SAMMANFATTNING	4
1 UPPDRAGET	9
2 JÄRNVÄGSUTREDNINGENS UTREDNINGSMALL OCH SIKA:S ANPASSNING. 10	
3 SIKA:S TOLKNING AV JÄRNVÄGSUTREDNINGENS HUVUDFÖRSLAG.....	12
4 ANALYS AV JÄRNVÄGSUTREDNINGENS HUVUDFÖRSLAG	21
4.1 Effekter av förslaget	21
4.2 Hur påverkar en öppen marknad effektiviteten på kortare och längre sikt?	22
4.3 Ett tänkbart händelseförlopp under ett inledningsskede och ett tänkbart läge efter cirka fem år.....	27
4.4 Konsekvenser under ett turbulent inledningsskede och i ett tänkbart läge efter cirka fem år	32
5 SLUTSATSER.....	40

Sammanfattning

Uppdraget

Järnvägsutredningen (SOU 2003:104) har föreslagit en modell för marknadstillträde på järnvägens persontrafikmarknad. Flera remissinstanser har efterlyst en komplettering av utredningens analys. SIKA har därför givits i uppdrag att göra en kompletterande analys av konsekvenserna av detta förslag.

Uppdraget innebär i huvudsak att i analysen ”följa det upplägg som Järnvägsutredningen använt vid analys av sina alternativa modeller”. Det innebär att belysa vilka effekter i form av resenäreffekter, företagseffekter för järnvägsoperatörerna och samhällsekonomiska effekter som Järnvägsutredningens huvudförslag kan ge.

Analysens uppläggning

Analysen byggs upp av tre steg. Det första steget innebär att SIKA beskriver det upplägg som följts i analysen av händelseförloppet efter avregleringen. Järnvägsutredningens upplägg innebär att effekter redovisas för resenärer, operatörer och samhällsekonomi. SIKA:s utvidgning innebär att en analys görs, dels av ett antal instrument som Järnvägsutredningen föreslår för att göra marknadstillträde möjligt, dels ett tänkbart händelseförlopp. Det andra steget innebär att vi sammanfattar och analyserar Järnvägsutredningens förslag till marknadstillträde. I detta steg urskiljer vi de ovan nämnda instrumenten. Vi pekar på alternativa tolkningsmöjligheter och föreslår en tolkning som sedan används i den analys av det händelseförlopp som kan väntas efter en avreglering. Det tredje steget innebär att vi analyserar ett händelseförlopp fram till cirka 5 år efter det att nya marknadstillträdesregler införts. Tankbara konsekvenser för resenärer, operatörer och samhällsekonomi redovisas på kort sikt (cirka ett år) lite längre sikt (cirka fem år) och längre sikt (cirka 10-15 år).

Järnvägsutredningens analysmall och SIKA:s utvidgning

Järnvägsutredningens analys gick till så att fyra olika tänkbara modeller konstruerades som tänkta slutlägen efter en reform. Dessa slutlägen analyserades med avseende på effekter för resenärer, operatörer och samhällsekonomi. SIKA:s utvidgning av analysen innebär att vi preciserat en tolkning av de ovan beskrivna instrumenten och genomfört en analys av ett tänkbart händelseförlopp. Detta händelseförlopp beskrivs i ett turbulent inledningsskede och ett något lugnare skede efter cirka fem år. I dessa skeden analyseras effekter för resenärer, operatörer och samhällsekonomi. Slutligen analyserar vi tänkbara skillnader mellan en

marknadsmodell och oförändrad politik på längre sikt. Denna analys är i första hand teoretisk.

SIKA:s tolkning av Järnvägsutredningens förslag

Järnvägsutredningens förslag sammanfattas så här:

- Licensierade järnvägsföretag tillåts bedriva kommersiell trafik över hela det svenska järnvägsnätet
- Rikstrafiken och trafikhuvudmännen utformar strategiska trafikförsörjningsprogram
- Rikstrafiken och trafikhuvudmännen upphandlar eller subventionerar önskad trafik som inte kommer till stånd på kommersiella villkor
- Ny kommersiell trafik ska under en övergångstid kunna förbjudas om den bedöms skada befintlig samhällsstödd trafik i betydande omfattning och inte leder till väsentligt bättre trafikförsörjning. På motsvarande sätt ska ny samhällsstödd trafik övergångsvis kunna förbjudas om den skadar befintlig kommersiell trafik i betydande omfattning och inte innebär att trafiken förbättras avsevärt.

SIKA bedömer att modellen med trafikeringstillstånd och skadlighetsprövning innebär att inträde på järnvägsmarknaden väsentligen underlättas. Modellen innebär dock att Järnvägsstyrelsen måste ges betydligt utökade resurser för handläggningen av tillstånd och skadlighetsprövning.

De långsiktiga trafikförsörjningsprogrammen bedöms inte direkt försvåra eller påverka inträdet av nya företag. Ett viktigt syfte med förslaget är att Rikstrafiken och huvudmännen ska klargöra samhällets ambitioner om vilken trafik som bör bedrivas. En sådan ambitionsnivå kan inte fastställas objektivt. Det finns därför en påtaglig risk att ambitionerna och anspråken på medel ökar kraftigt. Om önskemålet om skattefinansierad trafik ökar bedöms det dock kunna leda till att upphandlingen ökar och därmed att möjligheter för järnvägsoperatörer att sälja tjänster kommer att öka. Vi bedömer att ett införande av Järnvägsutredningens krav på planering skulle kräva en kraftig förstärkning av i första hand Rikstrafikens resurser och i viss utsträckning även trafikhuvudmännens.

Beskrivningen av de långsiktiga trafikförsörjningsprogrammen innehåller inga explicita krav på tidtabellssamordning. Den innehåller dock krav på att Rikstrafiken ska samla in resinformation. SIKA:s bedömning är att båda dessa uppgifter skulle kräva förstärkning av Rikstrafikens resurser. Vi antar i de följande analyserna att båda dessa funktioner kan upprätthållas på en hjälplig nivå.

Järnvägsutredningens förslag innehåller ingen exakt beskrivning av hur tåglägen ska fördelas. SIKA:s bedömning är att om tåglägesfördelningen ska kunna ske på ett öppet, rättssäkert och samhällsekonomiskt effektivt sätt så måste det ske med ett system som baseras på operatörernas betalningsvilja – t.ex. ett auktionssystem. SIKA har därför antagit att det är så tåglägen fördelas om modellen genomförs.

Vår tolkning av Järnvägsutredningens förslag till hur fordonsfördelningen ska gå till innebär att SJ AB¹ ges ett företräde till den materiel som SJ AB förfogar över idag. Detta försvårar inträde. SIKA har därför antagit att staten finner en lösning som innebär att nyinträdare kan ges konkurrensneutral tillgång till med SJ AB:s likvärdigt materiel och samtidigt ger SJ AB en legitim möjlighet att behålla viss materiel.

Analys av Järnvägsutredningens huvudförslag

Analysen genomförs genom att jämföra med utfallet i ett scenario kallat Oförändrad politik som sammanfattas så här:

- SJ AB har ensamrätt till den kommersiella interregionala trafiken
- Rikstrafiken har i uppdrag att upphandla den transportpolitiskt mest angelägna interregionala kollektivtrafiken som inte kommer till stånd på kommersiella grunder.
- Trafikhuvudmännen har ensamrätt att bedriva inomregional kollektivtrafik.
- Banverket (staten) ansvarar för infrastrukturen
- Beslutade och planerade köp av ny rullande materiel kommer att förnya vagnmaterielen i viss utsträckning.

Vi jämför således effekterna av att införa vår tolkning av Järnvägsutredningens huvudförslag med vad som skulle hända i Oförändrad politik.

Effekterna i ett inledningsskede är huvudsakligen att ett antal avgångar på lönsamma linjer tas över av nya kommersiella operatörer. Vår bedömning är att det leder till små effekter på biljettpriserna eftersom konkurrensen om de attraktiva tåglägena kommer att tvinga vinnarna att bjuda bort en väsentlig del av knapphetsröntan. Vår bedömning är nämligen att det är knapphet på tåglägen och vagnmateriel som skapar överpriser. I den mån det finns kortsiktiga kostnadsskillnader mellan företag kommer det ändå att finnas möjligheter till vinster och därmed till en viss priskonkurrens.

Inträdet av nya operatörer leder inledningsvis till försämrade möjligheter till tågbyten och rabatter på resor med tågbyten. Därmed minskar resenärsnyttan av järnvägssystemet i dess helhet, vilket leder till minskad efterfrågan och därmed till att marknaden krymper. Dessa effekter leder till ytterligare lönsamhetsproblem som leder till att trafik i det kommersiella nätet läggs ned. Därmed ställs krav på att staten genom Rikstrafiken ska kompensera för detta genom att upphandla trafik som fallit bort. Vi bedömer att någon enstaka linje i den av trafik huvudmännen upphandlade trafiken kan komma att utmanas och att det leder till att kommersiella operatörer tar över. För övrigt bedömer SIKA att effekterna på trafik huvudmännens trafik blir små.

I det något lugnare skedet efter cirka fem år är mönstret i stor sett detsamma som i inledningsskedet. Förändringstakten är då dock klart lägre. Det finns en eller två

¹ Vi har valt att skriva ut SJ AB för att markera att det är den nya organisationen som endast bedriver persontrafik som avses. Notera också att en rad verksamheter (t.ex. underhåll, städning m.m.) som tidigare bedrevs inom SJ numera bedrivs i separata bolag. Med ASJ avses affärsverket SJ som förvaltar en del av den vagnmateriel som tidigare ägdes av SJ.

nya stora operatörer som kör lönsam trafik. Statsmakterna har valt att öka anslagen till Rikstrafiken som därför upphandlar mer trafik. Trafikhuvudmännens trafik har påverkats litet.

Efter cirka fem år bedöms konsekvenserna av Järnvägsutredningens förslag (jämförda med Oförändrad politik) bli att:

Resenärerna

- Priserna för kommersiella fjärrtågsbiljetter blir oförändrade eller något lägre. Oförändrade i övrig trafik.
- Mindre turtäthet och mindre utbredning av linjenätet.
- Mindre samordning av tidtabeller och tidspassning.

SJ AB

- Lägre priser och intäkter till följd av konkurrensen.
- Högre kostnader till följd av förlorade stordriftsfördelar och tåglägesavgifter.
- Minskad lönsamhet.

Nya operatörer

- Låg men uthärdlig lönsamhet.

Rikstrafiken

- Högre kostnader för att ta fram trafikförsörjningsprogram, analysera trafik, planera tidtabeller och informationsinsamling.
- Större krav på upphandling till följd av nedläggning av olönsam tågtrafik.

Staten

- Högre anslag till Rikstrafiken (av båda de ovanstående skälen) och Järnvägsstyrelsen.
- Sämre avkastning från SJ AB eventuellt också konkurskostnader
- Sämre transportpolitisk måluppfyllelse.
- Sämre tillgänglighet, trafiksäkerhet och miljö.

Detta är ett ganska dystert facit av att genomföra reformen. På lång sikt bedömer dock SIKA att reformen leder till starka incitament att effektivisera verksamheten. Möjligheterna att ta till vara ny teknik för information, biljettbokning och prisdifferentiering ökar. Det innebär också ökad potential och ökade incitament till samarbete mellan operatörer och specialistföretag. Det öppnar också möjligheter på sikt för en effektivisering av utveckling av ny rullande materiel. Allt detta minskar kostnader och gör att subventioneringsbehovet kan minska. Reformen ger också företagsledningarna betydligt starkare incitament att koncentrera sig på marknadsförutsättningarna. De positiva effekterna av dessa incitament ligger dock cirka tio-femton år in i framtiden och storleken på effekterna är svårbedömda. SIKA bedömer dock att fördelarna överväger.

SIKA:s analys ger dessvärre ingen självklar och entydig grund för ett vägval. Vi anser därför att det finns anledning att peka på att det är möjligt att röra sig mot

ökad konkurrens på järnvägsmarknaden mer försiktigt och mer stegvis än vad Järnvägsutredningen har föreslagit.

1 Uppdraget

Järnvägsutredningen har belyst för- och nackdelar med fyra olika modeller men inte fullt ut beskrivit konsekvenserna av den blandade modell utredningen föreslår för marknadstillträde på persontrafikmarknaden. Flera remissinstanser har efterlyst en komplettering av utredningens analys. SIKA har därför givits i uppdrag att göra en kompletterande analys av konsekvenserna (ekonomiska och andra) av Järnvägsutredningens huvudförslag (se främst utredningens avsnitt 2.3 – 2.5).

Uppdraget innebär att i analysen ”följa det upplägg som Järnvägsutredningen använt vid analys av sina alternativa modeller dvs. effekter för resenärer, operatörer, organisatörer/beställare samt skattebetalare”. Även andra effekter kan belysas om detta anses motiverat.

2 Järnvägsutredningens utredningsmall och SIKAs anpassning

Järnvägsutredningens har analyserat sina fyra modeller dels i huvudbetänkandet dels i en särskild analys som utförts av Järnvägsgruppen vid KTH för Järnvägsutredningens räkning. Analysen startar med att de fyra modellerna konstrueras. Dessa modeller innebär olika hög grad av konkurrens och olika långtgående upphandling av järnvägstrafik. Dessa modeller kan tolkas som en sorts slutlägen efter att en regleringsreform ägt rum. Händelseförloppet fram till dessa slutlägen analyseras inte.

Modellerna byggs upp av en rad instrument eller institutioner som måste fungera för att marknaden ska bli tillgänglig för nya operatörer (vid konkurrens på spåren) eller för att nya operatörer ska kunna bli starka aktörer på en upphandlingsmarknad (konkurrens om spåren). Samhällets intressen måste också tas tillvara genom att politiska önskemål om trafik ska kunna ges ett uttryck genom ett trafikutbud. De viktigaste instrumenten är:

- Trafikeringstillstånd
- Skadlighetsprövning
- Långsiktiga trafikförsörjningsprogram
- Samordning av tidtabeller och biljettbokning
- Fördelning av tåglägen
- Fordonsförsörjning

Dessa instrument konstrueras och analyseras i varierande grad i betänkandet. Det står dock helt klart att utredaren inte gör anspråk på att ha serverat regeringen en fullständigt ”propositionsferdigt” förslag till dessa regleringar. För att kunna göra en analys av tänkbara händelseförlopp fram till de ovan nämnda slutlägena behövs därför en specifik tolkning av hur dessa instrument ska fungera.

Järnvägsutredningens analys startar vid slutlägena eller modellerna. Dessa analyser fokuserar slutlägets egenskaper ur tre olika perspektiv; resenärernas, operatörernas och ett samhällsekonomiskt perspektiv. Dessa perspektiv belyses genom en rad variabler som räknas upp nedan:

Resenärsperspektivet

- Resenärsinflytande
- Pris
- Utbud
- Restider
- Turtäthet

- Byten (samordnade tidtabeller och tidpassning)
- Linjenät

Operatörsperspektivet

- Konkurrens
- Pris
- Fordonstillgång
- Biljettsystem
- Samordning av utbud (tidtabeller och tidpassning)
- Tåglägesfördelning
- Kostnader
- Intäkter

Samhällsekonomi

- Konsumentöverskott
- Producentöverskott
- Trafiksäkerhet
- Miljö
- Slitage
- Skatteeffekter

SIKA:s utvidgning av analysen består av fyra delar. Den första delen innebär att olika tolkningsmöjligheter av Järnvägsutredningens beskrivningar av instrumenten ges. Den andra delen innebär att en bestämd tolkning som behövs för en analys av ett tänkt händelseförlopp efter en regleringsreform ges. Den tredje delen innebär att ett sådant händelseförlopp konstrueras. Den fjärde delen, slutligen, innebär att händelseförloppet analyseras i tre tidsperspektiv. Dessa är ett år, fem år och tio-femton år. Denna analys görs i de variabler som angivits av Järnvägsutredningen och som anges i tabellen ovan. Det längsta perspektivet förutsätter explicit diskussion av hur effektiviteten kan påverkas på längre sikt.

SIKA har också byggt ut uppräkningsen ovan med följande konsekvensdimensioner

Staten

- Finansiell belastning
- Måluppfyllelse

Trafikhuvudmän

- Finansiell belastning

3 SIKA:s tolkning av Järnvägsutredningens huvudförslag

Järnvägsutredningen (dir 2001:48) har i sitt huvudbetänkande *Järnväg för resenärer och gods* (SOU 2003:104) analyserat olika modeller för tillträdet till järnvägens persontrafikmarknad. Modellerna omfattar allt från marknadsstyrd persontrafik till olika former av samhällsstyrt utbud. Utredningen stannade emellertid för att som sitt huvudförslag förorda en marknadstillträdesmodell där en ökad konkurrens om resenärerna ska kunna kombineras med ett av samhället garanterat och styrt utbud. Denna blandade modell kan sammanfattas på följande sätt:

- Licensierade järnvägsföretag tillåts bedriva kommersiell trafik över hela det svenska järnvägsnätet
- Rikstrafiken och trafikhuvudmännen utformar strategiska trafikförsörjningsprogram
- Rikstrafiken och trafikhuvudmännen upphandlar eller subventionerar önskad trafik som inte kommer till stånd på kommersiella villkor
- Ny kommersiell trafik ska under en övergångstid kunna förbjudas om den bedöms skada befintlig samhällsstödd trafik i betydande omfattning och inte leder till väsentligt bättre trafikförsörjning. På motsvarande sätt ska ny samhällsstödd trafik övergångsvis kunna förbjudas om den skadar befintlig kommersiell trafik i betydande omfattning och inte innebär att trafiken förbättras avsevärt².

Det är viktigt att komma ihåg att Järnvägsutredningens betänkande inte är ett helt komplett reformförslag. I utredningens beskrivningar av de instrument som föreslås reglera marknadstillträdet framgår det att dessa instrument närmast kan liknas vid skisser till ett regelverk. Vårt syfte med de följande texterna är att så långt det är möjligt sammanfatta beskrivningarna. I slutet av varje avsnitt beskriver vi också hur SIKA uppfattat utredningens överväganden och förslag. En sådan tolkning och operationalisering av förslaget är nödvändig för att det ska vara möjligt att beskriva tänkbara händelseförlopp om huvudförslaget skulle genomföras och att analysera konsekvenserna av dessa händelseförlopp.

² Järnvägsutredningen är tydlig om att kommersiell trafik inte ska kunna förbjudas för att den skadar annan kommersiell trafik. Även om det inte framgår lika tydligt verkar det däremot vara så att ny subventionerad trafik kan förbjudas om den skadar redan etablerad subventionerad trafik.

Långsiktiga strategiska trafikförsörjningsprogram

En övergripande bedömning som ligger till grund för utredningens förslag är att en stor del av persontransporterna med järnväg även i framtiden kommer att bestå av samhällsköpt entreprenadtrafik (sid 104). Utredningen utgår därför från att det kommer att få stor betydelse för persontrafikmarknadens funktion hur den samhällsköpta trafiken utvecklas. Av detta skäl föreslås att trafikhuvudmännen och Rikstrafiken ska åläggas att utforma och offentliggöra långsiktiga strategiska trafikförsörjningsprogram.

Det huvudsakliga syftet med de strategiska trafikförsörjningsprogrammen är ”att för aktörerna på marknaden förtydliga samhällets önskemål om kollektivtrafik” (sid 105). Programmen ”ska ses som samhällets, via de trafikansvariga myndigheterna, uttalanden om vilken trafik man önskat se och ska tolkas som en inbjudan till en dialog med privata operatörer om hur och på vilket sätt detta utbud kan åstadkommas” sid 105. Det är inte helt uppenbart vad utredningen avser med ”samhällets uttalanden och önskemål” men SIKA har tolkat det som folkviljan uttryckt genom politiska beslut om riktlinjer till myndigheter och andra offentliga organ. Även om det inte sägs uttryckligen måste man väl också förmoda att programmen är tänkta att avse all kollektivtrafik d.v.s. även bussar, färjor och flyg.

Det samlade persontrafikutbudet på järnväg kommer således med Järnvägsutredningens s.k. blandade modell att bestå såväl av trafik som tillhandahålls av kommersiella operatörer som trafik som enbart kan komma till stånd genom att offentliga trafikhuvudmän subventionerar eller upphandlar den. Både den kommersiella och den samhällsköpta trafiken ska såvitt SIKA förstår rymmas inom ramarna för de strategiska trafikförsörjningsprogrammen.³ Programmen ska därför enligt Järnvägsutredningen ”innehålla en bedömning av vilken trafik, dvs. vilka av de utpekade uppgifterna och resenärsbehoven, som har förutsättningar att bedrivas på kommersiella villkor och vilka som samhället på olika sätt tror sig behöva åta ett ansvar för. De särskilda insatser, t.ex. i form av subventioner, upphandling av trafik eller andra reglerande eller stimulerande åtgärder för att styra trafikutbudet i önskad riktning bör beskrivas och motiveras i förhållande till de transportpolitiska målen.” (sid 107).

Enligt SIKA:s bedömning kräver redan de uppgifter som länstrafikhuvudmännen och Rikstrafiken har idag en betydande insats för att bedöma vilken trafik som bör upphandlas. Detta bekräftas också av Statskontorets rapport 2003:25. SIKA anser också att de ytterligare uppgifter som Järnvägsutredningen vill lägga på Rikstrafiken och trafikhuvudmännen kräver väsentligt ökade resurser. Skälet är att de bedömningar som ska ligga till grund för de strategiska trafikförsörjningsprogrammen helt klart går utöver organisationernas nuvarande uppgifter.

³ Det är visserligen inte sagt att det ska finnas några hinder att bedriva företagsekonomiskt lönsam persontrafik på järnväg enbart därför att den inte ingår i ett strategiskt trafikförsörjningsprogram. Däremot tolkar vi förslaget så att det skulle vara ett allvarligt underbetyg till trafikförsörjningsprogrammen om de inte inbegrep hela det trafikutbud som kan bedrivas på marknadsmässiga villkor.

En viktig poäng med trafikförsörjningsprogrammen är som framgått att Rikstrafiken och trafikhuvudmännen ska försöka klargöra sina ambitioner så tydligt som möjligt med avseende på vilken trafik de anser bör bedrivas. Ett problem i sammanhanget är emellertid att det inte finns någon på förhand given trafikförsörjning som svarar mot en av samhället önskad nivå. Medborgarnas efterfrågan på och beredvillighet att finansiera kollektivtrafik hänger t.ex. i hög grad samman med hur mycket trafiken kostar och vilka utgifter hushållsinkomsterna och de offentliga finanserna medger. Dessa förhållanden kan ändras över tiden. Detsamma gäller en rad andra förutsättningar som också påverkar efterfrågan på spårbunden kollektivtrafik, t.ex. boende och sysselsättning, skatter och avgifter, bilkostnader, etc. Hur anpassningen till dessa olika förutsättningar ska gå till är inte uppenbart för SIKA och vad vi kan se har inte Järnvägsutredningen analyserat frågan närmare.

En följd av att det inte finns någon given nivå för samhällets efterfrågan på kollektiv persontrafik är att det kan uppstå ett gap mellan det långsiktigt önskvärda och det kortsiktigt realiserbara. Om denna diskrepans blir stor, kan den allvarligt försvaga de långsiktiga programmens värde som informationskälla och styrmedel. En annan konsekvens är att gränsen mellan kommersiell och subventionerad trafik kan komma att flyttas fram och åter beroende på hur de underliggande förutsättningarna ändras. Det är inte alldeles lätt att se hur sådana svängningar ska kunna hanteras av de kommersiella operatörerna och de offentliga trafikorganisationserna.

Tanken verkar dock vara att kommersiella operatörer ska ha stor frihet att ta sig an även sådan trafik som av Rikstrafiken eller trafikhuvudmännen bedömts vara i behov av samhällsstöd. En skadlighetsprövning ska dock kunna göras av ny kommersiell trafik om den kan väntas påverka befintlig samhällsstödd trafik. Om den kommersiella trafiken inte innebär en väsentligt förbättrad trafikförsörjning får den nekas tillstånd. Detta ska dock bara gälla under en övergångsperiod. En möjlig tolkning kan vara att den samhällsstödda trafiken får fortsätta tills avtalen löper ut och att den kommersielle operatören får ta över därefter. Om den kommersiella trafiken ger en betydligt bättre trafikförsörjning ska den dock tillåtas även om den skadar samhällsstödd trafik. Hur detta påverkar möjligheterna att ingå långsiktiga avtal om samhällsstödd trafik och eventuella riskpremier som operatörerna kan vilja ha för att våga ingå sådana avtal berörs inte i utredningen.

Hur anpassningsprocessen ska gå till när tidigare lönsam trafik blir olönsam är inte heller fullt klarlagt. Sannolikt är sådan persontrafik, som ligger nära gränsen till lönsamhet, den som också är mest samhällsekonomiskt och transportpolitiskt angelägen att upprätthålla. Det betyder att de långsiktiga strategiska trafikförsörjningsprogrammen måste ge uttryck för en hög beredskap hos trafikhuvudmän eller Rikstrafiken att subventionera eller upphandla sådan trafik och att detta normalt måste vara högre prioriterat än att upprätthålla redan subventionerad trafik som är mera olönsam och därmed också i allmänhet mindre efterfrågad.

Ytterligare en svårighet som hänger samman med hur kommersiell respektive samhällsstödd järnvägstrafik ska behandlas i trafikförsörjningsprogrammen är att det kan finnas många sätt att utforma trafiken på i en och samma relation. Vissa trafikupplägg kan därvid vara kommersiellt bärkraftiga medan andra kräver skattesubventioner. Om skilda trafikupplägg av detta slag förekommer sida vid sida

på en linje kommer de att påverka varandra. I allmänhet kan man nog räkna med att förutsättningarna för den kommersiella trafiken undergrävs i ett sådant fall.⁴ Vilket trafikupplägg som ger den bästa trafikförsörjningen kan bero på ur vems perspektiv man ser frågan (t.ex. den långväga resenärens eller arbetspendlarens). Det är inte heller säkert att det går att bedöma på förhand vilket upplägg som är att föredra samhällsekonomiskt. Det beskrivna förhållandet leder till att det kommer att bli mycket svårt att avgränsa och bestämma vilken trafik som kan upprätthållas av kommersiella operatörer. Företrädare för olika resenärsintressen (t.ex. kommuner, regioner och länstrafikhuvudmän) kommer därmed alltid att kunna hävda att en trafik som är snabbare, bekvämare, billigare, tätare eller har fler hållplatsuppehåll är önskvärd ur "samhällets" perspektiv.

SIKA vill peka på att Järnvägsutredningens förslag inte utesluter möjligheten att Rikstrafiken ökar ambitionerna beträffande tågtrafik kraftigt. Det skulle kunna leda till att anspråken på att upphandla och därmed på anslag skulle kunna öka mycket. Vår bedömning är dock inte att det finns en önskan hos statsmakterna att framkalla en sådan ambitionsökning och därmed att tillföra stora anslagsökningar till Rikstrafiken.

SIKA:s tolkning är att ett genomförande av denna del av Järnvägsutredningens förslag inte får några direkta konsekvenser i form av inträde av nya företag på den kommersiella järnvägsmarknaden. Skälet är att eventuella nyinträdare torde vara mest intresserade av linjer som är välkänt lönsamma eller okänt lönsamma. De okänt eller oväntat lönsamma linjerna torde dock vara få. Dessutom menar vi att Järnvägsutredningens modell medför att det tillkommer flera faktorer som gör konkurrensförutsättningarna på järnvägsmarknaden mera osäkra. Om den skattefinansierade delen av järnvägstrafiken ökar kraftigt i omfattning, vilket inte är en osannolik följd av den blandade marknadstillträdesmodellen, kan det dock ge ökade förutsättningar för att nya operatörer kommer in på denna del av marknaden. Vi anser det vidare vara uppenbart att ett genomförande av utredningens modell i denna del skulle kräva en kraftig förstärkning av i första hand Rikstrafikens och i viss utsträckning också trafikhuvudmännens planerings- och upphandlingsresurser. Om en sådan resursförstärkning skulle utebli befarar vi att ett införande av Järnvägsutredningens blandade modell skulle leda till mycket turbulens på järnvägens persontrafikmarknad. En viss sådan turbulens får man sannolikt räkna med under alla omständigheter.

Samordning av tidtabeller och biljettbokning

En tolkning av trafikförsörjningsprogrammen är att de kommer att innehålla detaljerade tidtabeller och att det med automatik uppstår en tidtabellspassning så att resenärer kan byta mellan olika tåg. En mer krass tolkning innebär att Järnvägsutredningen tagit tidtabellssamordningen för given. Oavsett vilket framstår det som nödvändigt att tvinga fram ett minimum av tidtabellssamordning om inte stora fördelar med ett gemensamt planerat system ska gå till spillo. Hur det ska gå till är en öppen fråga men våra analyser kommer, om inte annat sägs, att utgå ifrån att detta problem har lösts. Idag utförs en hel del av samordningen av tidtabeller av

⁴ Denna fråga belyses mer utförligt i SIKA PM 2004:xx

Samtrafiken som ägs gemensamt av SJ AB, Tågkompaniet, BK Tåg, Connex, Arlanda Express, Destination Gotland och länstrafikföretagen i alla län.

En annan viktig funktion för resenären är att kunna få tillgång till information om resmöjligheter (tider och priser) och att helst kunna boka en hel resa vid ett tillfälle. Vid den brittiska avregleringen var detta en klar ambition som åtminstone den första tiden efter reformen inte kunde realiseras. Detta omnämns flyktigt i ett avsnitt som behandlar tillståndsvillkor på sidan 121 i betänkandet. En fylligare behandling ges i avsnittet 2.7.7. Dessa resonemang framstår dock som abstrakta och svåra att översätta till realistiska konkreta krav. Rikstrafiken föreslås få i uppgift att samla in information i ett ”hela-resan” perspektiv för ett nationellt reseinformationssystem. För att klara denna uppgift föreslås det att Rikstrafiken ges en transportslagsövergripande föreskriftsrätt som tvingar reseoperatörer att lämna den information som behövs. Enligt SIKAs bedömning kan denna nya uppgift antas medföra väsentligt ökade anspråk på Rikstrafiken jämfört med nuläget. Att föreskriftsvägen säkerställa tillgången till en samlad information kan också medföra att utgifter som idag till stor del finansieras av trafikoperatörerna (genom Samtrafiken) får skattefinansieras. Det finns också skäl att understryka att de nu diskuterade instrumenten möjligen kan säkerställa tillgången till en tillfredsställande information men att de däremot aldrig kan bli någon garanti för att olika operatörers och trafikorganisatörers tidtabeller samordnas. Detta kommer endast att ske i den utsträckning som det ligger i operatörernas eller organisatörernas egna intressen.

Utredaren föreslår att Rikstrafiken får i uppdrag att ”initiera utvecklingen av kommunicerande och kompatibla biljett- och bokningssystem” sid 184. Detta kan motiveras att det bevarar nätverksfördelar i form av attraktiva bytesmöjligheter. Även detta utgör en kostsam ytterligare uppgift för Rikstrafiken. Det är inte heller uppenbart att denna strategi är mest kostnadseffektiv. För att Rikstrafiken ska kunna ge sig in i ett sådant projekt måste myndigheten rimligen ha starka garantier för att huvuddelen av aktörerna på marknaden verkligen kommer att ansluta sig till sådana system.

Dessa möjligheter att smidigt kunna utnyttja hela systemet brukar förknippas med begreppet nätverksfördelar. Vi återkommer till hur marknadstillträdesmodellen kan påverka dessa fördelar i kapitel 5.4.

SIKA:s tolkning är att ett även denna del av Järnvägsutredningens förslag vare sig underlättar eller försvårar inträdet av nya företag på järnvägsmarknaden. Också i denna del skulle förslaget dock kräva en kraftig förstärkning av i första hand Rikstrafikens resurser. Vi räknar också med att även om dessa förslag skulle genomföras så är det sannolikt att det under en övergångsperiod kommer att finnas stora brister när det gäller samordnad tidtabellsplanering eller gemensam biljettbokning. På längre sikt gör vi bedömningen att både tidtabellsplanering och gemensam biljettbokning kan komma att fungera hjälpligt. Graden av tidtabellsamordning är omöjlig att förutse även på längre sikt eftersom den i hög grad hänger samman med vilka tågprodukter operatörerna väljer att satsa på.

Trafikeringsstillstånd och skadlighetsprövning

Järnvägsutredningens modell förutsätter att alla operatörer som bedriver persontransporter med järnväg ska ha ett trafikeringsstillstånd. Det är Järnvägsstyrelsen som ska utfärda trafikeringsstillstånden. Dessa trafikeringsstillstånd ska beviljas om ”de leder till att en avsevärt bättre trafikförsörjning kan uppnås” eller om det inte kan bedömas att ”trafiken förorsakar väsentlig skada på redan befintlig trafik enligt vissa i förväg fastställda kriterier”. Tillstånden är avsedda att kunna förenas med villkor som reglerar hur trafikutövaren ska informera om sina resor. Tillstånden är tänkta att gälla tillsvidare men kan dras in om tillståndsinnehavaren avviker från villkoren. Även om det inte sägs uttryckligen måste man förmoda att reglerna för trafikeringsstillstånden avser all kollektivtrafik d.v.s. även bussar, färjor och flyg.

Utredaren gör ett avgörande val när han föreslår att bevisbördan för att påvisa skada läggs på den som påkallar skadlighetsprövningen. Därmed kan man säga att det blir mycket svårt att hävda skadlighet. En parallell till detta krav infördes då regleringen av linjetrafik med långväga buss luckrades upp (se SIKA rapporterna 1997:6 och 1997:2). Då förändrades lagstiftningen först så att bevisbördan för skadlighetsprövningen flyttades från bussföretagen till SJ. Eftersom bevisbördan i regel är svår att uppfylla så betydde det i realiteten avreglering.

Nuvarande reglering innebär att ”infrastrukturförvaltaren bestämmer vilken typ av trafik som får nyttja anläggningarna” (sid 115). Den ger SJ AB⁵, trafikhuvudmännen och den som fått trafikeringsrätt av Rikstrafiken rätten att bedriva persontrafik på järnväg. I gränsen mellan SJ AB:s, trafikhuvudmännens och Rikstrafikens rättigheter kan regeringen bevilja trafikeringsrätter om nyttan med den nya trafiken är större i förhållande till skadan för den etablerade trafiken respektive för den aktör som driver denna. Detta regelverk ger inte en enkel förutsägbarhet om när regeringen kommer att bevilja trafikeringsrätt.

Ett problem med nuvarande regelverk är att SJ AB på upphandlingsmarknaden kan utnyttja samproduktionsfördelar med den kommersiella trafiken. Detta gör konkurrensvillkoren olika men det är knappast en oväntad eller kanske ens önskad effekt. Om denna snedvridning i konkurrensförutsättningarna ska elimineras leder det nämligen åtminstone på kort sikt till att de som upphandlar trafik får ökade kostnader.

SIKA bedömer att Järnvägsutredningens förslag till regler för trafikeringsstillstånd och skadlighetsprövning innebär en betydande marknadsöppning, betraktade som enskildheter. På ett nät som trafikeras uteslutande av kommersiell trafik blir tillståndsgivningen bara en formalitet och även på övriga delar av järnvägsnätet kan det bli svårt att visa att nya operatörer gör sådan skada att de bör avvisas. Med hänsyn till hur Järnvägsutredningens marknadstillträdesmodell är utformad i sin helhet tror vi dock inte att de föreslagna reglerna för trafikeringsstillstånd får några betydande konsekvenser för inträdet av nya företag på den svenska järnvägsmark-

⁵ Vi har valt att skriva ut SJ AB för att markera att det är den nya organisationen som endast bedriver persontrafik som avses. Notera också att en rad verksamheter (t.ex. underhåll, städning m.m.) som tidigare bedrevs inom SJ numera bedrivs i separata bolag. Med ASJ avses affärsverket SJ som förvaltar en del av den vagnmateriel som tidigare ägdes av SJ.

naden. De nya reglerna kommer dock att leda till att den nya Järnvägsstyrelsen får avsätta betydligt större resurser för dessa frågor än vad regeringen gör idag.

Fördelningen av tåglägen

Även om järnvägens totala transportkapacitet ofta är hög utmärks järnvägssystemet av att ett tåg som får tillgång till spåret vid en viss tidpunkt upptar hela den tillgängliga spårkapaciteten i det givna tågläget. Ett tågläge är alltså en tillgång som normalt medför ensamrätt till spåret även om denna ensamrätt är begränsad i tid och rum. Eftersom tåglägena är mer eller mindre attraktiva beroende på var och när de ger ensamrätt till spåret måste man räkna med att det alltid uppstår konkurrens om tåglägen om det finns olika tågoperatörer eller trafikorganisatörer som utnyttjar samma spår. Det kan även gälla i situationer när det totala banutnyttjandet är mycket lågt, vilket är fallet för huvuddelen av det svenska järnvägsnätet.

Järnvägsutredningens marknadstillträdesmodell innehåller inga exakta anvisningar om hur tåglägen ska fördelas. Utredningens förslag innebär att Banverket ges i uppdrag att utveckla och pröva användbarheten av kapacitetstilldelningsmodeller där ekonomiska styrmedel används, antingen i form av förutbestämda avgifter, eller inom ramen för en budgivningsprocess.

Enligt SIKAs mening är det emellertid av central betydelse för det faktiska marknadstillträdet hur tilldelningen av tåglägen går till. En bedömning av konsekvenserna av Järnvägsutredningens förslag måste därför utgå från något antagande om hur nya operatörer ska tilldelas tåglägen. SIKA kan tänka sig något av följande alternativ:

- a) Tåglägen tilldelas genom en budgivningsprocess där tåglägen ges till högstbjudande.
- b) Tåglägen tilldelas enligt en ”systembolagsmodell”⁶ där alla ansökare får minst ett visst antal tåglägen.
- c) Tåglägen tilldelas efter en bedömning av kriterier en s.k. skönhetstävlan⁷.

Som SIKA ser det måste processen för fördelningen av tåglägen vara utformad så att den gynnar samhällsekonomiskt önskvärd trafik och samtidigt ger förutsättningar för ett öppet och rättssäkert fördelningsförfarande. Både systembolagsmodellen och skönhetstävlingen har enligt vår mening svårt att leva upp till dessa kriterier. Dessa båda senare modeller för tåglägesfördelning kan tvärtom bli så godtyckliga att de helt skulle kunna kullkasta effekterna av den marknadsöppning som Järnvägsutredningen förordar. SIKA har därför utgått ifrån att Järnvägsutredningens förslag till marknadstillträdesmodell måste förenas med ett system där tåglägen fördelas efter operatörernas eller trafikorganisatörernas betalningsvilja.

⁶ Alla vinimportörer har rätt att sälja vin i ett provsortiment. De har därför en rätt att finnas på hyllorna. Det skulle innebära att låta alla ansökare få en andel tåglägen som motsvarar $1/n$. Där n är antalet företag som ansöker om tåglägen för en linje. Det fungerar dock bara om ansökarna är intresserade av att köra tågen om andelen tåglägen blir liten. Om en ansökare säger att vi vill ha hälften av tåglägena annars kör vi inte så blir det inte självklart hur Banverket bör göra.

⁷ I likhet med Post & Telestyrelsens fördelning av 3G-licenserna.

I Godstransportdelegationens slutbetänkande *Godstransporter – noder och länkar i samspel*⁸ beskrivs de nya prioriteringskriterier som utformats av Banverket tillsammans med trafikutövarna och som ska börja tillämpas i tågplanen T05.1. Tågen tilldelas här olika prioritetsskolor efter en bedömning av tidskänslighet, konkurrenssatsighet från andra trafikslag, samhällsekonomisk och företagsekonomisk nytta, politiska mål samt trafikens genomsnittshastighet. Banverkets nya modell faller som synes väl in under kategori c ovan, dvs. alternativet skönhetstävlan. SIKA:s bedömning är att detta kapacitetstilldelningssystem måste ersättas med ett betalningsviljebaserat system om Järnvägsutredningens marknadstillträdesmodell ska införas och kunna få genomslag. Detta kommer att leda till betydande kostnader för Banverket.

Fordonsförsörjning

Utredarens huvudbedömning är att fordonen bör betraktas som ett konkurrensmedel för att attrahera resenärer (sid 133). Även SIKA drar slutsatsen att om statsmakterna önskar en interregional järnvägstrafik på i huvudsak kommersiell grund så är också ett kommersiellt ansvar för den rullande materielen det mest effektiva sättet att organisera fordonsförsörjningen. I så fall bör kommersiella persontransportföretag på sikt ta hela ansvaret för att skaffa fordon.

Utredningen framhåller att trafikhuvudmännen och Rikstrafiken inte bör vara bundna till vissa fordon. Utredningen föreslår istället att ASJ⁹ tar över ansvaret för de fordon som är knutna till Rikstrafiken (sid 154).

Samtidigt föreslår utredaren att ASJ befriar SJ AB från alla kostsamma åtaganden förknippade med de leasingavtal som tidigare SJ ledningar tecknat. Det beskrivs som att relationen mellan SJ AB och ASJ ”utformas på helt kommersiella villkor” (sid 154). Förslaget innebär också att SJ AB ges rätt att välja den vagnmateriel som man anser sig behöva. Det beskrivs på följande sätt. ”Jag föreslår att SJ AB ser över gällande affärsplan. Man bör därvid också slutgiltigt från ägarnas sida ta ställning till vilka fordon man anser vara användbara i den verksamhet som ska bedrivas. För dessa bör SJ AB bära hela det ekonomiska ansvaret.” (sid 154) Med hela det ekonomiska ansvaret menas då hela ansvaret minus de kostsamma leasingavtalen.

Förslaget innebär således att allt kostsamt ansvar för nu befintligt statligt vagnmateriel samlas hos ASJ. Samtidigt lämnas ansvaret för all nyanskaffning till kommersiella företag och ASJ instrueras att inte köpa någon ny vagnmateriel (sid 155). Utredningens förslag vilar dock i stor utsträckning på bedömningen att ”den traditionella lösningen där järnvägsföretagen äger sina fordon eller finansierar fordonen genom finansiell leasing kommer att minska i betydelse” (sid 141). Istället bedöms att en ny typ av fordonsbolag etableras som äger fordon vilka hyrs ut på kortare eller längre perioder.

SIKA anser att finansieringen och anskaffningen av fordon i hög grad kommer att påverkas av hur trafiken kommer till stånd. Med en ökande andel trafik som upp-

⁸ SOU 2004:76, s.72 f.

⁹ Med ASJ avses affärsverket SJ som förvaltar en del av den vagnmateriel som tidigare ägdes av SJ.

handlas med korta avtal och med en kommersiell trafik som kan utmanas av konkurrenter så blir det alltmer intressant med materiel som kan avyttras. I så fall delar vi utredarens bedömning att fordon i allt större utsträckning kommer att ägas av internationella fordonsbolag.

En bindning till fordon riskerar att leda till en bindning till trafik. Dagens fordonsbidrag snedvrider efterfrågan på ny materiel, dels ges det endast för ny materiel och inte för upprustning, dels ges det endast till trafikhuvudmän. Bidragen binder också huvudmannen till järnväg och binder trafikhuvudmännen vid fordon.

SIKA vill också framhålla att det är omöjligt för staten och trafikhuvudmännen att frigöra sig från det vagnmateriel som staten redan har utan att det kommer att kosta. Andrahandsvärdet på gammal och även ny vagnmateriel som inte kan användas utanför Sverige är troligtvis lågt. Alternativkostnaden för att använda denna materiel är således låg på kort sikt. SIKA delar därför utredarens bedömning att samhället bör undvika att göra nya åtaganden i vagnmateriel om det kan undvikas.

Oavsett vem som blir ägare till nytt vagnmateriel så gör SIKA bedömningen att det tar tid att skaffa nytt materiel. Det är inte heller självklart enkelt att använda begagnad materiel från andra länder. Vår bedömning är därför att stora oplanerade ökningarna av mängden rullande materiel svårigen kan komma till stånd.

Hur SIKA än vänder och vrider på texten kan vi inte se hur utredaren har tänkt sig att nya operatörer omedelbart ska kunna få tillgång till rullande materiel som är godkänd för användning i Sverige. Den hantering av befintliga fordon som innebär att dessa ska ägas av SJ AB innebär både en risk för SJ AB som kan bli stående med stora mängder vagnmateriel som inte behövs om trafiken tas över av konkurrenter och en risk för nya operatörer eftersom de ger SJ AB alltför stor makt över sina konkurrenter. Vår tolkning är nämligen att utredaren menar att SJ AB ska ha förtur till vagnmaterielen, samtidigt som man inte anvisar någon lösning för hur nya kommersiella operatörer på kort sikt ska få tillgång till materiel.

För att kunna göra en analys av händelseförloppet antar vi därför att staten har funnit en lösning som på kort sikt ger nyinträdare konkurrensneutral tillgång till med SJ AB:s likvärdigt materiel och samtidigt ger SJ AB en legitim möjlighet att behålla åtminstone viss vagnmateriel. Därmed gör SIKA en tolkning som inte utan vidare följer av Järnvägsutredarens förslag.

Med utgångspunkt i denna tolkning bedömer SIKA att förslaget ger en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att konkurrerande operatörer ska kunna komma in och utmana SJ AB. Utan en lösning för hur nya operatörer ska kunna få tillgång till vagnmateriel riskerar de positiva effekterna av en avreglering att skjutas på framtiden. Denna tolkning kan också leda till en snabbare anpassning av vagnmaterielen till internationella standarder om internationella fordonsbolag tar ett större ansvar för nyanskaffning än om SJ AB, Rikstrafiken och huvudmännen skulle fortsätta att köpa vagnmateriel. Kostnaderna för att tillhandahålla ett sådant system är inte försumbara.

4 Analys av Järnvägsutredningens huvudförslag

4.1 Effekter av förslaget

En grundläggande metodutgångspunkt är att alla utsagor om effekter av reformer förutsätter en jämförelse av något alternativt scenario. Det finns flera sådana tänkbara alternativ. SIKA använder *Oförändrad politik* som jämförelsealternativ. Skälet är att SIKA bedömer att en sådan jämförelse är enklast att tolka.

Alternativet oförändrad politik definierar vi som att:

- SJ AB har ensamrätt till den kommersiella interregionala trafiken
- Rikstrafiken har i uppdrag att upphandla den transportpolitiskt mest angelägna interregionala kollektivtrafiken som inte kommer till stånd på kommersiella grunder.
- Trafikhuvudmännen har ensamrätt att bedriva inomregional kollektivtrafik.
- Banverket (staten) ansvarar för infrastrukturen
- Beslutade och planerade köp av ny rullande materiel kommer att förnya vagnmaterielen i viss utsträckning.

Valet av detta jämförelsealternativ är ett uttryck för en strävan efter analytisk tydlighet och avspeglar ingen värdering av hur sannolikt eller hållbart ett sådant alternativ är. För egen del anser SIKA tvärtom att det finns flera skäl som talar för att det knappast är troligt att den svenska järnvägspolitiken förblir oförändrad fram till 2010. Ett förhållande som kan komma att framkalla vissa förändringar är t.ex. om EU:s tredje järnvägspaket införlivas i den svenska lagstiftningen. Av de rättigheter till fri internationell trafik med cabotage som ingår i detta paket följer att utländska järnvägsoperatörer kan vilja trafikera lönsamma linjer i Sverige. Det betyder i sin tur att den svenska transportpolitiken måste ge de förutsättningar och instrument som behövs för en sådan konkurrens.

Järnvägsutredningen har i sitt slutbetänkande beskrivit för- och nackdelar med dagens situation¹⁰, dvs. i princip vårt jämförelsealternativ (oförändrad politik) Som fördelar nämner utredningen:

- Möjligheterna att utnyttja nät- och stordriftsfördelar genom SJ AB:s monopol på den kommersiella trafiken
- Att de offentliga trafikeringskostnaderna kan begränsas till dagens åtaganden

¹⁰ SOU 2003:104, s. 76.

- Att kostnaderna kan pressas och servicen höjas genom konkurrensupphandling i entreprenadtrafiken

Som nackdelar med en oförändrad politik anges samtidigt:

- Avsaknaden av krav på innehåll och utförande i SJ AB:s trafik ger inga garantier för att monopolvinster och produktionsfördelar kommer konsumenterna till godo
- Konsumenternas inflytande över monopoltrafiken är litet
- Utbudet på entreprenadmarknaden bestäms i stor utsträckning av SJ AB och SJ AB:s möjligheter att bestämma omfattningen på sin ensamrätt skapar låsningar och förhindrar nya trafikkoncept
- SJ AB kan snedvrیدا konkurrensen på entreprenadmarknaden
- Det kostar mycket att ha den marknadskänedom och upphandlingskompetens som behövs för att teckna bra entreprenadavtal
- Trafikhuvudmännens och Rikstrafikens beställarfunktion ger inte konsumenterna direkt inflytande på entreprenadtrafiken

SIKA kan instämna i Järnvägsutredningens beskrivning av de olika fördelar och nackdelar som sammanhänger med nuvarande organisation av marknadstillträdet och som alltså kan sägas karaktärisera även vårt jämförelsealternativ. Samtidigt bör det väl sägas att de olika enskilda aspekterna inte enkelt låter sig summeras till en sammanvägd helhet. Att Järnvägsutredningen angett flera nackdelar än fördelar med en oförändrad politik behöver således inte innebära att nackdelarna totalt sett överväger över fördelarna. Utfallet av en sådan sammanvägning beror självfallet helt på vilken vikt man tillmäter de olika faktorerna. Ytterligare en anmärkning som bör göras är att vissa nackdelar med nuvarande organisation kanske kan rättas till med relativt små regelingrepp och utan att det går ut över fördelarna med marknadsmodellen, medan andra kanske kräver mer genomgripande reformer.

4.2 Hur påverkar en öppen marknad effektiviteten på kortare och längre sikt?

Argumenten för att öppen marknad och enskilt ägande kan leda till ökad dynamisk effektivitet

I flera grenar av modern ekonomisk litteratur¹¹ framhålls att en modell med fri konkurrens kan ha avgörande effekter på dynamisk effektivitet. Detta argument används också ofta av dem som förespråkar en öppnare konkurrens på järnvägens persontrafikmarknad.

Vår analys inskränks här till trafikeringen. Vi bortser således från de effekter som en integration av ansvaret för spåren i en privat verksamhet skulle kunna innebära.

De viktigaste argumenten för att fri konkurrens skulle främja teknisk utveckling och tillväxt har att göra med möjligheterna att behålla vinsterna av ny teknik.

¹¹ Till exempel: Aghion och Howitt, 1997, *Endogeneous Growth Theory*, MIT Press och Baumol, 2004, *The Free-Market Innovation Machine: Analyzing the Growth Miracle of Capitalism*

Tanken är helt enkelt att dessa möjligheter ger ökade incitament att utveckla ny teknik. Allmänt sett kan man se att vinsterna och därmed incitamenten för att engagera sig i det mödosamma arbetet med att utveckla en organisation är osäkra. Om det dessutom är helt säkert att det saknas möjlighet att göra någon egen ekonomisk vinning på de egna insatserna så försvagas incitamenten ytterligare. I ett privat företag (särskilt ett litet) är möjligheterna större att belöna och beslutsfattandet mer flexibelt. Dessa incitament kan flätas ut ur offentligt ägd verksamhet på flera sätt, t.ex. för att cheferna har svagare drivkrafter att förändra i kommersiell riktning och för att förvaltningar är arrangerade för att följa regler och vara lojala med i första hand politiska beslut.

De viktigaste möjligheterna för utveckling av kollektivtrafik såsom persontrafik på järnväg har att göra med mer effektiv prissättning, mer effektiv information om resmöjligheter, ny och mer effektiv bokning samt nya och mer effektiva fordon.

För prissättning av resor finns idag alltmer sofistikerade metoder. Dessa innebär snabba förändringar av priser och stor grad av differentiering. För de sammansatta förbindelserna och priserna krävs därför alltmer av samordning av informations- och bokningssystemen så att kunderna kan finna rätt resa, jämföra priser och att göra bokningen. För att kunna administrera dessa prissystem krävs alltmer sofistikerad statistik och mjukvara.

För järnvägen utgör fordonen en stor bindning av resurser under lång tid. Kostnaderna för att utveckla nya fordon är höga och det finns därför en drivkraft att utveckla standarder som gör det möjligt att slå ut utvecklingskostnaderna på flera fordon. Samtidigt har fordonsutvecklingen i Sverige gått åt rakt motsatt håll och inneburit att det satsats stora resurser på att utveckla ett tågkoncept som bara används i Sverige - X2, och ett som bara kan användas i Sverige – Regina.

För såväl informations- och bokningssystem som fordon är det en stor fördel om operatören kan utveckla ett nära samarbete med de företag som utvecklar den nya tekniken. En sådan utveckling försvåras dock om huvudmannen för trafiken är en offentlig beställare. Allmänt sett ställs krav på offentliga institutioner att behandla medborgare och företag opartiskt. Dessa krav finns nedlagda i förvaltningsrätten. Därför är det svårt att föreställa sig långvariga samarbetsformer mellan offentliga organisationer och privata företag, med bevarad integritet och opartiskhet hos den offentliga organisationen. Enbart upphandlingsreglerna som syftar till sådan opartiskhet ställer upp hinder för ett sådant samarbete.

Även om dessa problem löses återstår de effektivitetsproblem som är förenade med att skapa ändamålsenliga incitament för de offentliga förvaltningarna att ta ett långsiktigt ansvar för verksamhetens behov.

För prissättning innebär dessutom offentlig upphandling eller offentligt ägande att verksamheten kommer att associeras med de grundläggande värderingarna för förvaltning nämligen öppenhet, opartiskhet och lika behandling. Dessa principer är svåra att förena med en affärsmässig verksamhet. Detta har också gång på gång illustrerats av ägarnas tvekan mellan att ge SJ AB ett entydigt uppdrag att leverera vinst och att ge SJ AB ett uppdrag att vara folkets järnväg och leverera samhällsekonomiskt motiverad trafik.

Sammantaget innebär svårigheterna att i en förvaltningsorganisation härbärgera starka incitament till utveckling av systemen för prissättning och bokning å ena sidan och fordon å andra sidan att en fortsatt offentlig inblandning i kollektivtrafiken allvarligt kan hämma utvecklingen av mer effektiva system och därmed begränsa de bidrag till tillväxt som järnvägstransporterna skulle kunna ge. Detta är enligt SIKAs bedömning ett starkt skäl att överväga en fortsatt marknadsöppning även om det riskerar att på kort sikt leda till effektivitetsförluster.

Svårigheterna med detta argument är två. Den första och viktigaste är att vinsterna av en snabbare ekonomisk tillväxt är betydligt svårare att uppskatta än de kortsiktiga potentiella förlusterna. Den andra är att en strävan efter snabbare tillväxt bör tyglas så att de kortsiktiga effektivitetsförlusterna begränsas.

Slutsatsen är ändå att Järnvägsutredningens marknadsmodell öppnar möjligheten för helt privata (och subventionerade statliga) järnvägsföretag. Flera författare t.ex. Shleifer¹² hävdar på i huvudsak principiella grunder att privata företag i betydligt större utsträckning än statliga har förutsättningar att bedriva verksamhet på ett långsiktigt effektivt sätt. Det avgörande behöver dock inte vara om företagen är privata eller statligt ägda. Snarare är det en fråga om hur stort genomslag renodlat företagsekonomiska överväganden tillåts få. Vi utesluter alltså inte att SJ AB kan bli ett av dessa effektiva företag men det kräver i så fall att SJ AB får ägare som fullt ut prioriterar långsiktig företagsekonomisk lönsamhet. Den konkurrens som Järnvägsutredningens marknadsmodell öppnar för kommer också att i jämförelse med dagens monopolmodell tvinga fram en strängare marknadsdisciplin både i ägandet och i ledningen av SJ AB.

Argumenten för att en öppnare marknad kan leda till förluster av statisk effektivitet

I en promemoria som Wieweg (2004) skrivit för Regelutredningen¹³ sammanfattas en del centrala resultat om aktiviteter som är förenade med nätverksfördelar. Wiewegs promemoria är kort och koncis vilket gör det överflödigt att upprepa argumenten i promemorian här. Det finns dock anledning att klargöra den bäring som dess centrala resultat har för SIKAs analys.

Wieweg visar på en rad skäl till att ett sammanhållet planerat nätverk *kan* leda till att den samhällsekonomiska välfärden (summan av konsument- och producentöverskott) maximeras. Hon refererar ett resultat (Economides och Flyer 1997) som innebär att i ett system med starka nätverkseffekter så kan ett (privat vinstmaximerande) monopol innebära att den samhällsekonomiska välfärden (summan av konsument- och producentöverskott) maximeras. Skälet är att om marknaden delas mellan flera operatörer så minskar den totala nyttan av systemet genom att kombinationsmöjligheterna blir dyrare och minskar. Dessa nätverksfördelar bedöms också bidra starkt till att flygbolag sluter sig samman för att kunna erbjuda sina kunder sådana kombinationsmöjligheter.

¹² Shleifer, 1998, State versus Private Ownership, Journal of Economic Perspectives, Fall 1998

¹³ Dir. 200x:xxx.

Av detta skäl argumenterar Wieweg också för att den specifika utformningen av en liberalisering kan ha stor betydelse för om effekterna på välfärden blir positiv eller negativ. Med en olämplig utformning av reformen finns en betydande risk för att reformen leder till välfärdsförluster.

En viktig utgångspunkt för dessa iakttagelser är att många järnvägsresor görs med byten. Wieweg hävdar att andelen resor som är förenade med tågbyten är mellan 30 och 50 procent på Västra och Södra stambanan. Men även mellan olika avgångar kan det finnas samband. Om jag gör en resa till A och jag inte vet exakt när jag avslutar mitt ärende kan antalet returavgångar ha betydelse för om jag väljer järnväg eller inte. Vid planeringen av många järnvägsresor finns således ett betydande samband mellan olika avgångar, även sådana som inte väljs!

Wiewegs iakttagelser pekar således mot att etableringen av flera konkurrerande operatörer på lönsamma linjer kan få motriktade effekter. Å ena sidan kan konkurrens om resenärer på en viss linje och en viss avgång leda till prissänkningar, å andra sidan kan minskade möjligheter att köpa kopplade resor t.ex. Stockholm-Nässjö och Nässjö-Jönköping leda till att resenärernas biljettkostnader ökar och att välfärden därmed minskar.

Om prisökningar till följd av bristande kopplingsmöjligheter leder till minskade totala intäkter, så kommer också nyinträdet av operatörer att kunna leda till ett totalt sett minskat utbud. Detta riskerar att leda till ökade anspråk på statlig upphandling av trafik och därmed ökad belastning på den statliga budgeten. För flyg har en genomsnittlig prisskillnad mellan resor som bokas hela vägen och resor för vilka delsträckorna bokas separat beräknats till 36 procent.

Flera regleringsreformer har inneburit en reträtt från ambitionen att driva företag med samhällsambitioner. Det har också inneburit att privata företag givits rätten att förvärva verksamhet som tidigare förknippats med ett offentligt monopol. I flera fall har det lett till att stora privata aktörer lagt under sig stora delar av det som tidigare betraktats som offentliga monopol (t.ex. telenäten och näten för eldistribution). I både fallet med de fasta telefoninäten och med näten för eldistribution verkar det också ha lett till priserna stigit mer än vad som är motiverat av faktiska kostnader och en rimlig avkastning. Hypotesen är helt enkelt att företagen skor sig genom att ta ut överpriser. För att undvika detta kan regleraren använda sig av pristaksreglering. Mer om pristaksreglering finns i Wieweg 2002¹⁴.

Effekter på stordrifts- och nätverksfördelar av konkurrens på sträckan Stockholm-Göteborg– En förstudie

För att det ska vara möjligt att uppskatta storleksordningen på stordrifts- och nätverksfördelarna har SIKA låtit Kjell Jansson och Chris Halldin göra en simulering av konkurrens på linjerna mellan Stockholm och Göteborg med trafikmodellen Vips. Förutsättningarna i studien var följande. Som utgångspunkt och jämförelsealternativ används Banverkets kodning för analyser av

¹⁴ Wieweg, 2002, *Pristaksreglering av upphandlad kollektivtrafik*, http://www.vti.se/templates/Project___3373.aspx

Framtidsplanen. Det är således en prognostiserad trafik år 2010 vi studerar. I utredningsalternativet antar vi att en konkurrerande operatör erövrar hälften av avgångarna mellan Stockholm och Göteborg. Vi vill fokusera på stordriftsfördelar och nätverksfördelar och antar därför att företagen tillämpar samma priser.

För att avspegla bristande tidtabellssamordning och tidspassning antas att avgångarna är slumpmässigt fördelade. Detta ger en övre gräns för hur stora förlusterna av nätverksfördelar kan bli.

När operatörerna svarar för ungefär varannan avgång och det är ungefär 2 timmar mellan avgångarna så kommer Jansson och Halldin fram till att det behövs åtta tåg. Detta istället för de sju tåg som behövs med en ensam operatör. Enbart detta ökar kostnaderna för samma turtäthet med cirka 14 procent.

I rapporten genomförs en analys för ett fall där tågen inte kan utnyttjas i några andra trafikupplägg och ett fall där den lediga tiden kan merutnyttjas till 50 procent. Resultaten sammanfattas som att de totala kostnaderna ökar med 10 respektive 20 procent beroende på om tågen kan merutnyttjas eller ej. Samtidigt minskar resenärerna på dessa linjer med 10 procent och intäkterna minskar med 8 procent.

Detta kan tolkas som att det finns tilltagande skalavkastning på linjen Stockholm-Göteborg. Det innebär att om en operatör hanterar flera avgångar så ökar inte kostnaderna proportionellt mot antalet avgångar som hanteras.

Resultatet kan jämföras med genomsnittliga skalelasticiteter som beräknas ur skattningar av aggregerade kostnadsfunktioner för järnvägsföretag. Sådana skattningar finns i flera olika studier men de ger inte någon säker vägledning för jämförelse med vårt exempel. I exempelvis Shires och Preston¹⁵ har en skattning gjorts där man fann en genomsnittlig skalelasticitet på 0,78. Det betyder att en likformig ökning av resursinsatserna med en procent leder till en ökning av produktionen med 0,78 procent. I kontrast till vad vi fått fram i den modellsimulering vi låtit göra ger denna skattning alltså en avtagande skalavkastning.

Shires och Prestons analys ska tolkas som ett genomsnitt för stora europeiska järnvägsföretag. Om en stor del av den trafik som bedrivs av dessa företag bedrivs ineffektivt av regional- och arbetsmarknadspolitiska skäl så kan inte skalelasticiteten tolkas som ett troligt mått för vad som skulle kunna gälla för ett fullt ut kommersiellt företag. Data ger helt enkelt inte en bild av en vinstmaximerares möjliga kostnadssamband. Därmed behöver inte heller detta resultat tolkas som att det står i strid med resultatet i Jansson och Halldins analys för en enskild linje.

¹⁵ Shires, J. and Preston, J. (1999) "Getting Back On-Track or Going Off the Rails: An Assessment of Ownership and Organisational Reform of Railways in Western Europe". Presented to the Sixth International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport, Cape Town, South Africa. Reference 883, Transport Studies Unit, University of Oxford.

Resultaten innebär att en trafikering av det slag som beskrivs i vårt exempel skulle leda till en kraftig försämring inte bara av SJ AB:s resultat utan också ett dåligt resultat för den nya operatör som kommer in på linjen. Därför är detta inget troligt bestående tillstånd. Om det fanns två operatörer på denna förbindelse skulle de säkert söka samarbete i de dimensioner som är tillåtna och som skulle förbättra deras resultat. Exempel på sådant samarbete skulle kunna vara bättre tidtabeller och bättre utnyttjande av vagnmateriel. Om ett sådant samarbete kommer till stånd blir också resultaten ”bättre”.

4.3 Ett tänkbart händelseförlopp under ett inledningskede och ett tänkbart läge efter cirka fem år

Utgångspunkten för analysen i detta avsnitt är den tolkning av Järnvägsutredningens marknadsmodell som vi redogjort för i kapitel 4. Givet att hela detta paket av förslag genomförs och att de institutionella krav som formulerats av utredningen eller i vår tolkning av utredningen uppfylls, så kan man tänka sig en startpunkt för en marknadsöppningsprocess när de första ansökningarna om trafikeringstillstånd sänds in. Därefter, när tillstånden beviljats, kommer förfrågningar om tåglägen och möjligheten att antingen hyra vagnmateriel eller att använda eget (utländskt) vagnmateriel. Dessa alternativ bör ses i ljuset av vårt tidigare redovisade antagande att det i marknadsöppningsprocessens inledningskede inte finns anledning att räkna med att det dyker upp några större mängder nytt vagnmateriel.

Vi anser inte att det är meningsfullt att gissa på vilka linjer olika operatörer kan väntas vilja köra kommersiell tågtrafik. Det utesluter dock inte att friare marknadstillträde kan utlösa en hel del nya idéer om hur tågtrafik ska kunna bedrivas. Det kan vara av flera slag. Höga priser på tåglägen som kan följa av den auktionsmodell som vi förutsatt i kapitel 4 kan t.ex. leda till att tågoperatörer väljer att låta tåg starta utanför flaskhalsarna nära de stora städerna (”Ryantåg”). Kommersiella operatörer kan också tänkas anordna avgångar på mindre attraktiva tider. De kan också tänkas utmana de delar av trafik huvudmännens trafik som kan tänkas vara lönsamma.

I stället för att spekulera om dessa tänkbara innovationer har vi valt att analysera händelseförloppen i två huvudfall. Det ena huvudfallet är att en operatör anmäler intresse för att köra merparten eller hela trafiken på en lönsam linje. Det andra huvudfallet är att en kommersiell operatör anmäler intresse för att bedriva trafik på en linje som i ett nationellt eller regionalt trafikförsörjningsprogram klassats som olönsam.

Lönsam linje

Antag att det finns minst en tillkommande operatör som är intresserad av en idag lönsam linje. Denne anmäler ett intresse att ta över hela eller delar av trafiken, dock minst 30 procent av tåglägena. Med de slutsatser om tåglägesfördelningen som vi redovisat i kapitel 4, leder detta i nästa steg till att det måste arrangeras en nationell

tåglägesauktion där berörda operatörer lägger bud på de tåglägen som de önskar. Efter ett antal rundor upphör budgivningen och en tåglägesfördelning kan urskiljas. Låt oss anta att budgivningen har utmynnat i en tåglägesfördelning som innebär att den tillkommande operatören erövrar ungefär hälften av tåglägena. (Den följande analysen påverkas bara i begränsad utsträckning av om andelen är en annan.) Den nye operatören behöver också vagnmateriel. I kapitel 4 antog vi att den befintliga mängden tågmateriel inte ökar mycket och att den tillhandahålls konkurrensneutralt. Konsekvensen blir att de nya operatörerna får tillgång till delar av SJ AB:s materiel.

När trafiken startar inleds förmodligen en viss konkurrens där den nye operatören försöker erbjuda ett nytt servicekoncept och eventuellt något lägre priser än vad SJ AB gör i utgångsläget. Vår bedömning är dock att det inte är säkert att priskonkurrensen blir särskilt stark eftersom konkurrensen om tåglägena kommer att tvinga vinnaren att bjuda bort en väsentlig del av den knapphetsränta som ett SJ AB med ensamrätt skulle ha kunnat tjäna på sträckan. Det finns två ytterligare skäl att tro att priskonkurrensen blir måttlig. Det första skälet är att vi bedömer att SJ AB är skickligt på yield management¹⁶ och det andra skälet är att det inte kommer att finnas fler platser att sälja om det inte dyker upp nytt och annorlunda vagnmateriel.

Mycket talar nämligen för att det i första hand är bankapaciteten och i andra hand den befintliga tågmaterielen som begränsar en ökning av utbudet på de lönsamma linjerna. Kapaciteten torde vara avgörande för en eventuell avreglering då varje attraktivt tågläge som ska ges till en ny operatör måste tas från en befintlig operatör. Att priserna överstiger de marginella produktionskostnaderna kan därmed snarare vara ett uttryck för knapphet på spårkapacitet än ett uttryck för monopol. Om detta är riktigt skulle priserna vid nyinträde inte minska lika mycket som de skulle göra i en värld med ledig kapacitet. Det torde gälla oberoende av om det blir en, två eller tre operatörer, vilket vi bedömer vara de mest troliga utfallen.

Om det finns ledig kapacitet på banorna sjunker priserna troligtvis vid ett nyinträde. Ett resultat med den innebörden har presenterats i en studie av Preston, Faje och Holvad (2001). De studerar tänkbara effekter av konkurrens på spåren i Sverige. Ett viktigt delfall avser konkurrensen om en lönsam X2000-linje. En avgörande förutsättning i studien är just att det inte finns några kapacitetsrestriktioner. Alla simuleringsresultat är därför beräknade med denna förutsättning. Huvudresultatet är att välfärdsförbättringar kan nås om nya konkurrenter kommer in och priserna sänks. Detta blir möjligt genom att resandet ökar med upp till 40 procent. I Preston et. al. leder nyinträde i kombination med utökat utbud till sänkta priser och därmed till ökad välfärd jämfört med ett läge utan konkurrens. Däremot leder det till lägre välfärd än ett teoretiskt maximum, vilket verkar bero på nätverksnackdelar i form av sämre utbud av matarlinjer (IC-tåg) och sämre kopplingar till andra tåg. SIKA:s kommentar till detta är att om kapaciteten redan är vid gränsen, vilket kan antas vara fallet när det gäller många attraktiva tåglägen på lönsamma linjer, leder knappheten till priser som ytligt sett liknar monopolpriser men som ändå är välfärdsmaximerande!

¹⁶ Med yield management avses att de metoder som företag använder för att få ut maximalt med intäkter för ett visst trafikutbud. Dessa metoder innebär frekventa justeringar av priserna för att hela tiden fånga in möjlig merförsäljning och möjliga vinster.

Man kan självfallet tänka sig mellanfall där nya operatörer försöker konkurrera med pris och service i mindre attraktiva tåglägen. Då utgör i första hand tillgång till rullande materiel en begränsning. I kapitel 4 förutsätter vi ju att utbudet av rullande materiel enbart i mycket begränsad utsträckning kan öka. Om sådan konkurrens ändå kommer till stånd kan priserna sänkas ytterligare.

I SIKAs analys av fallet att den nye operatören erövrar alla tåglägen uppstår i allt väsentligt en situation där ett monopol bytts ut mot ett annat. Den väsentliga skillnaden är att vinnaren i konkurrensen om monopolet förmodligen varit tvungen att bjuda bort en väsentlig del av den knapphetsränta som SJ AB tidigare kunnat tjäna på sträckan (och eventuellt använda för resultatutjämnning i sitt nät). Därför väntar vi oss små förändringar av priserna i detta fall.

Om SIKAs bedömning är riktig så innebär det att möjligheterna till att göra vinster är väsentligt mindre än de är med förutsättningarna i Preston et. al. Därför kan också intresset för att konkurrera om tåglägen vara väsentligt mindre än vad man föreställer sig också på lönsamma linjer. I en situation där det råder öppen konkurrens om tåglägen blir således inte heller russen i den slitna russinplockarmetaforen så söta, de liknar mer rönnbär.

I den mån som det finns kortsiktiga effektivitetsskillnader mellan företag finns dock ändå möjligheten till vinster. Man kan nog räkna med att detta i så fall utlöser en viss turbulens i utbudet. En iakttagelse från marknader som omreglerats är att det råder stor osäkerhet i ett inledningsskede om vad kostnader och efterfrågan skulle kunna vara med de nya omständigheterna. Vid en utfrågning organiserad av Riksdagens trafikutskott den 14 oktober 2004 hävdades t.ex. från SJ AB:s sida att de framtida trafikeringskostnaderna skulle vara lägre än dagens. På förhand är det dock svårt att veta vilka effektiviseringar SJ AB kan göra eller vilket kostnadsläge som eventuella konkurrenter skulle kunna ha.

Det finns också flera exempel på att företagsledare felbedömt vilken efterfrågan som skulle kunna uppstå på en vara eller tjänst som tillhandahålls till ändrade priser eller villkor i övrigt. Därför har de första åren efter marknadsöppningar ofta karaktäriserats av kraftig turbulens beträffande nyinträde men också i fråga om ägandet av den utbudna kapaciteten. Beträffande den rullande materielen bedömer vi som vi påpekat i kapitel 4 att det blir små förändringar både i utbudet och ägandet i det korta perspektivet.

Förlusten av nätverksfördelar i ett system med flera operatörer bedöms vara en stor nackdel. Denna nackdel bedöms vara särskilt stor i ett turbulent inledningsskede med många och växlande operatörer. Denna förlust innebär främst sämre och dyrare bytesmöjligheter i det totala järnvägsutbudet. Detta leder i sin tur en lägre total efterfrågan.

Ser vi till de förlopp som kunnat iaktas inom flyget, långväga buss och andra branscher, så har många operatörer startat, men det har också blivit många konkurser och uppköp. Vi föreställer oss att en sådan fas är sannolik även på järnvägens persontrafikmarknad och att denna fas kan väntas pågå under några år.

Olönsam linje

Med olönsamma linjer avses linjer som Rikstrafiken eller trafikhuvudmannen bedömt vara olönsamma. Bland dessa kan självfallet finnas linjer som operatörerna bedömer som kommersiellt intressanta. I detta fall kan man förvänta sig att det inte finns flera operatörer som visar intresse av att bedriva trafik samtidigt.

Tillståndsmyndigheten måste då, i enlighet med Järnvägsutredningens intentioner, låta operatören försöka bedriva trafik kommersiellt såvida det inte är uppenbart att trafikförsörjningen försämras allvarligt. I detta fall torde inte priset på tåglägena bli högre än det skulle ha blivit för en upphandlad trafik. Det är betydligt svårare att gissa något om biljettpriserna i trafiken. Vår bedömning är dock att priset i allmänhet inte kan avvika mycket uppåt (från den nivå som gällt när trafiken upphandlats) eftersom det i så fall skulle bli svårt att få volym på resandet. En väsentligt högre prisnivå (än i upphandlad trafik som helt eller delvis ersätts) skulle också kunna påkalla krav på extra upphandlad trafik. Vi bedömer också att det är osannolikt med väsentligt lägre priser för trafik som tidigare upphandlats.

Upphandlad trafik

Den viktigaste skillnaden mellan jämförelsealternativet och Järnvägsutredningens marknadsmodell för den upphandlade trafiken tror vi uppstår till följd av den förmodade turbulensen i utbudet av den lönsamma trafiken. Plötsliga nedläggningar kan påkalla kostsamma brandkårsutryckningar från samhället. Det är inte uppenbart vilket anslag som ska bära dessa kostnader. En möjlighet kan vara att Rikstrafiken får ett särskilt anslag för akutåtgärder.

Särskilt på linjer som ligger i gränzonen mellan lönsam och olönsam trafik är det inte osannolikt att det kan uppstå en betydande ryckighet i utbudet som skapar osäkerhet i trafikförsörjningen som helhet. Det är ganska lätt att måla upp scenarier där kommersiella operatörer gång efter annan försöker etablera kommersiell trafik som läggs ner när de ekonomiska resurserna är uttömda och där offentliga trafikorganisationsföretag får dra sig tillbaka och träda in på nytt för att skapa utrymme för – respektive fylla tomrummen efter – de kommersiella operatörerna.

Turbulensen i den kommersiella trafiken och dess följdverkningar kan också locka in nya operatörer som anbudsgivare i den sedan tidigare upphandlade järnvägstrafiken. För analysen här gör vi dock antagandet att dessa förändringar har måttliga effekter på konkurrensen om den upphandlade trafiken. För den trafik som befinner sig långt ifrån lönsamhet och som därför kan antas behöva upphandlas för all framtid förväntar vi oss därför ingen större skillnad i händelseförloppet jämfört med alternativet Oförändrad politik.

Vi har i kapitel 4 konstaterat att Järnvägsutredningens trafikförsörjningsprogram i princip ger utrymme för en mycket omfattande upphandling av trafik eftersom ”samhällets behov av trafik” är ett föga exakt och därför mycket tänjbart begrepp. I den utsträckning som Järnvägsutredningens modell medför att ramarna för köp av samhällsmotiverad järnvägstrafik utökas betydligt utöver jämförelsealternativets nuvarande ramar så innebär det naturligtvis ökad omsättning i den upphandlade trafiken. Detta kan i sin tur ge underlag för fler operatörer och även skärpa konkurrensen om kvarvarande kommersiella linjer.

SIKA bedömer att trafikhuvudmännens trafik, med möjligt undantag för ett fåtal linjer i storstadsregioner, påverkas måttligt av Järnvägsutredningens förslag.

Ett läge efter cirka fem år

Det finns inget slutläge för anpassningarna. SIKA väljer därför att resonera om ett läge cirka 2010 (eller ca 5 år efter en reformstart) då en anpassning till reformen delvis kan väntas ha ägt rum. Jämför vi med det förlopp som varit inom t.ex. flyget eller långväga buss så kan man tänka sig att läget efter fem år innebär fler operatörer än i startläget men färre än det antal som inträder under den första perioden. En initial period av intensiv och turbulent konkurrens tänkes med andra ord följas av en konsolideringsfas.

Det mönster som vi föreställer oss är att det kommit in och etablerat sig åtminstone ytterligare en kommersiell operatör som driver trafik på en eller flera större linjer med mellan hälften och hela trafiken på en linje. Den nye operatören har klarat av att etablera en mer effektiv verksamhet än SJ AB och kan därför försvara sina positioner. Förlusten av nätverksfördelar innebär att hela efterfrågan blir lägre än i ett samplanerat system.

De viktigaste fördelarna med en mer marknadsinriktad järnvägspolitik är de fördelar som har att göra med att en sådan politik kan skapa incitament till utveckling av mer effektiva företag och mer effektiv kapitalutrustning så som vi beskrev i avsnitt 5.2. Dessa fördelar i form av bl.a. en prissättning som är bättre anpassad till efterfrågan, information om resmöjligheter, bokningsystem och fordon hinner sannolikt inte utvecklas fullt ut till 2010. Om reformen genomförs på ett framgångsrikt sätt så torde det dock vara möjligt att se om rörelseriktningen har varit den önskade.

Ett tecken på om utvecklingen går åt rätt håll kan vara om det sker en intressant utveckling av det slags informationsteknologi som behövs för att utveckla järnvägsmarknaden. Ett annat tecken kan vara om en kommersiell fordonsuthyrning har etablerats och om privata operatörer hos tillverkarna av ny vagnmateriel efterfrågar materiel som inte bara kan användas i Sverige.

Vår bedömning är att biljettpriserna kommer att kunna minska något fram till 2010. Det är dock svårt att urskilja vilka av flera komponenterna i prisutvecklingen som dominerar. En del beror på ökade kostnader och minskade intäkter till följd av förlorade nätverksfördelar. En del beror på att kostnaderna för ny tågmateriel möjligen kan bli lägre. Utbyggnaden av bankapaciteten (fyra spår genom Stockholm kan väntas ha dramatiska effekter), och leveranser av ny vagnmateriel som möjliggör fler sittplatser, har minskat den ovan nämnda knappheten och därmed kostnader för tåglägen.

En förändring som har samma effekt oavsett om reformen genomförs eller inte är utvecklingen av EU:s regler för internationell järnvägstrafik med cabotage som är en del av det s.k. tredje järnvägspaketet. Om Järnvägsutredningens förslag

genomförs torde konkurrensen bli hårdare och intresset för ytterligare företag att gå in på marknaden i Sverige till följd av EU-reformen torde vara mindre.

Sammanfattning ett tänkbart läge efter cirka fem år

Minst två operatörer förväntas bedriva kommersiell trafik, SJ AB och en ny operatör. Det är också möjligt att någon mindre operatör har etablerats som trafikerar en eller flera mindre linjer. Förlusterna av stordrifts- och nätverksfördelar (bytesmöjligheter och möjligheter till kombinationsbiljetter) är fortfarande betydande men klart mindre än i inledningsskedet.

För den upphandlade trafiken borde de akuta kostnader för ”brandkårsutryckningar” som vi tror kan bli betydande i inledningen av en marknadsöppning minska när marknaden har stabiliserat sig. Däremot kan man tänka sig att den totala volymen (i kronor) upphandlad trafik ökar till följd av att lönsamheten och trafikvolymen minskar i den kommersiella trafiken.

4.4 Konsekvenser under ett turbulent inledningsskede och i ett tänkbart läge efter cirka fem år

Konsekvenser under inledningsskedet

Det som brukar karaktärisera inledningsskedet efter regleringsreformer är dels att det sker ett experimenterande med inträde och förändrat tjänsteinnehåll, dels att reglernas och institutionernas barnsjukdomar upptäcks. Barnsjukdomarna i den institutionella strukturen kan vara av flera slag. Under tidigare avregleringar har det visat sig att konfliktlinjer som identifierats av dem som utrett reformerna också manifesteras t.ex. motsättningen mellan nya, mindre operatörer och Telia beträffande samtrafikavtalen efter reformeringen av telemarknaden. Ofta visar det sig också att andra institutioner inte står rustade för att möta de nya företagen, t.ex. skattemyndigheter och tillsynsmyndigheter.

De institutioner som vi tror kommer att utsättas för stora påfrestningar vid införandet av Järnvägsutredningens marknadstillträdesmodell om inte tillräckligt bra institutionella lösningar utvecklas är: Banverket (fördelning av tåglägen), ASJ (uthyrning av SJ AB:s vagnmateriel), Banverket och Jernhusen (tillgång till terminaler), Rikstrafiken och trafikhuvudmännen (att definiera samhällets behov och skilja de olönsamma agnarna från det lönsamma vetet) och SJ AB (som genomgår en smärtsam förändring av spelregler).

I vår analys har vi antagit att alla dessa institutionella problem har lösts i princip. Men även om de löses i princip så kan det finnas betydande praktiska problem med exempelvis auktionsmodellen. Det kan också finnas barnsjukdomar med regelverken för dessa lösningar, vilket innebär att regelverken kan behöva justeras efterhand. Dessa frågeställningar ligger dock utanför ämnet för vår utredning.

Vår bedömning är att turbulensen på marknaden kommer att leda till minskad tidtabellssamordning och minskad tidspassning (dvs. operatörernas ansträngningar

för att göra det möjligt att hinna med andra tåg och annan kollektivtrafik). Detta kommer i sin tur att leda till en minskad tillit till järnvägen. Detta minskar individernas nytta av transportutbudet. Därför kommer en del resenärer att välja andra transportmedel med högre tillförlitlighet.

Det är väl känt att förseningar fortplantar sig mera i högt utnyttjade järnvägssystem än i system med ledig kapacitet. Ett minskat trafikutbud kan därför väntas leda till att problem med förseningar minskar. I övrigt bedömer vi inte att restider för enskilda resor kommer att påverkas av reformen. Däremot kommer bytesresorna i genomsnitt att ta längre tid till följd av bristande passning.

Allt annat lika, kommer den totala efterfrågan på järnvägsresor därför, till följd av försämrade tidtabellsamordning och tidspassning, att minska.

Nyinträdet och konkurrensen kommer dock att driva fram en ökad effektivitet. Det sker genom bättre administration av personal och vagnmateriel. Samtidigt leder dock flera operatörer till minskade möjligheter att på kort sikt utnyttja vagnmaterielen effektivt. En auktionsmodell för tåglägesfördelning kommer också att öka operatörernas kostnader för attraktiva tåglägen. Vår bedömning är att effektiviseringarna på kort sikt inte kan uppväga de ökade kostnaderna till följd av minskade skalfördelar och ökade kostnaderna för tåglägen.

Vi räknar också med att den ökade kostnadsnivån tvingar fram något högre genomsnittliga biljettpriser än i oförändrad politik. Samtidigt vill vi inte utesluta att priserna kan tänkas sjunka något på vissa lönsamma fjärrtågslinjer. Ökade priser minskar efterfrågan ytterligare något. Det är inte självklart vilken effekt dessa prisförändringar sammantagna har på lönsamhetsnivån totalt på marknaden. Vår sammantagna bedömning är att en reform enligt Järnvägsutredningens modell leder till små effekter på den genomsnittliga prisnivån.

Till följd av ökade kostnader minskar lönsamheten ytterligare på alla SJ AB:s linjer. Mot bakgrunden av SIKAs bedömning (i SIKArapport 2003:7) att en stor del av trafikutbudet redan är olönsamt idag så leder en allmänt försvagad lönsamhet till att SJ AB måste lägga ner linjer med svag eller obefintlig lönsamhet. Vår sammantagna bedömning är att minskad efterfrågan och minskad lönsamhet kommer att leda till ett minskat utbud av kommersiell tågtrafik.

Ett minskat kommersiellt utbud ökar anspråken på Rikstrafiken direkt. Det blir troligen också politiskt svårt att stå emot krav på ökade anslag till Rikstrafiken om det verkar som om nedläggningen av trafiken beror på marknadsreformen. Genom att entreprenörerna ofta arbetar med nya linjer och har dålig kännedom om marknad och kostnader blir det svårare för entreprenörerna att förutsäga lönsamheten. Detta leder till mer frekventa förluster.

I de etablerade upphandlingarna bedömer SIKA att det blir små skillnader i utbud, priser etc. till följd av reformen. I ett läge när budgetutrymmet är begränsat är det dock inte otänkbart att en förskjutning av tyngdpunkten i upphandlad trafik från mindre till mer trafikstarka relationer framtingas. Detta skulle således innebära att den mest olönsamma järnvägstrafiken får läggas ner.

Förutsatt att uppgiften att upphandla olönsam interregional järnvägstrafik förbehålls Rikstrafiken är det vår bedömning att trafik huvudmännens järnvägstrafik påverkas relativt lite av ett införande av Järnvägsutredningens marknadsmodell. Som vi nämnde ovan kan man dock tänka sig att vissa linjer i storstadsregionerna kan trafikeras kommersiellt.

Den transportpolitiska måluppfyllelsen kan sammanfattas med effekterna på samhällsekonomisk effektivitet, långsiktig hållbarhet och fördelning. Vår bedömning är att effekterna på samhällsekonomisk effektivitet är negativa jämfört med oförändrad politik. De största bedömda effekterna är förlorad trafikantnytta till följd av minskningar i trafikutbudet och minskad lönsamhet för operatörerna. Detta leder eventuellt till ökad statsfinansiell belastning. Belastningen utgörs av eventuella konkursgarantier för SJ AB, eventuella bidrag till vagnmateriel och ökad upphandling. Beträffande långsiktig hållbarhet se miljö nedan. Vi har däremot inte gjort någon bedömning av fördelningseffekterna då detta kräver en särskild analys.

Nedbrutet på de transportpolitiska delmålen är de största effekterna minskad tillgänglighet, försämrad trafiksäkerhet (till följd av ökad biltrafik) och försämrad miljö (till följd av ökad biltrafik och ökad flygtrafik). Effekterna på regional utveckling, transportkvalitet och jämställdhet bedömer vi som små. Även effekterna på de transportpolitiska målen i stort bedömer vi vara små i jämförelse med många andra transportpolitiska åtgärder.

Till följd av minskat trafikutbud ökar kraven på Rikstrafiken och därmed på anslag. Detta riskerar att leda till en kraftigt ökad budgetbelastning. Även växande förluster i SJ AB:s verksamhet och de finansiella problem dessa kan leda till kan komma att belasta statsbudgeten.

Konsekvensdimensioner	Inledningsskede jämfört med oförändrad politik
<i>Resenärer</i>	
Pris	Kommersiella fjärrtåg: I stort sett oförändrade priser. Kanske något lägre på vissa lönsamma linjer. Rikstrafikens fjärrtåg: I stort sett oförändrade priser, eventuellt högre till följd av högre kostnader. Regionaltåg: Oförändrade priser.
Komfort	Förändras endast litet jämfört med oförändrad politik. Eventuellt kommer mer begagnad materiel in från utlandet.
Restider	Generellt sett något längre pga av sämre tidspassning
Turtäthet	Något mindre på lönsamma linjer. Mindre på olönsamma linjer.
Förseningar	Utbudet på trafik ökar till följd av tillväxt men minskar till följd av sämre nytta. Om trafikutbudet minskar så minskar förseningarna.
Tillförlitlighet	Skärpt konkurrens kan ge ökad tillförlitlighet i den trafik som utförs. Turbulens i utbudet kan minska tillförlitligheten i stort.
Pendlingsmöjligheter	Minskar. Se också tillförlitlighet och turtäthet.
Total välfärd för resenärer	Den totala nyttan av järnvägsutbudet minskar till följd av förlorade nätverksfördelar (mindre utbud, tabellsamordning, tidspassning). Detta motverkas något av något minskade priser och förbättrad service på vissa linjer. Förseningar minskar.

<i>SJ AB</i>	
Intäkter	I genomsnitt lägre.
Kostnader	I genomsnitt högre till följd av minskade skalfördelar. Tillkommande kostnader för tåglägesavgifter. Banavgifter?
Lönsamhet	Ökade förluster.
Utbud	Mindre.
<i>Övriga operatörer</i>	
Intäkter	Kommersiella: Ökar eftersom dessa ej finns i oförändrad politik. Upphandlade: Oförändrat.
Kostnader	Kommersiella: Ökar eftersom dessa ej finns i oförändrad politik. Upphandlade: Oförändrat.
Lönsamhet	Kommersiella: Låg. Upphandlade: Oförändrat.
Utbud	Ökar (för de nya operatörerna) men se Total välfärd för resenärer.
<i>Trafikhuvudmän</i>	
Utbud	Små skillnader.
Intäkter	Små skillnader.
Kostnader	Små skillnader.
<i>Rikstrafiken</i>	
Kostnader	Högre kostnader för planering av tidtabeller, utredning av tågtrafikens lönsamhet och informationsinsamling. Krav på kompensation för plötsliga nedläggningar av olönsam trafik.
<i>Staten</i>	
Måluppfyllelse	Samhällsekonomisk effektivitet (kort sikt) Tillgänglighet Trafiksäkerhet Miljö påverkas alla negativt
Budgetbelastning	Krav på ökade anslag till Rikstrafiken och Järnvägsstyrelsen. Staten måste täcka SJ AB:s förluster eller låta SJ AB göra konkurs.

Konsekvenser i ett tänkbart läge efter cirka fem år

Till 2010 (eller ca 5 år efter en reformstart) bör merparten av barnsjukdomarna med reformens instrument ha kunnat elimineras. Däremot kan det finnas kvar principiella problem t.ex. med tåglägesfördelningen som inte kunnat lösas i praktiken. Vi utgår dock i denna analys ifrån att problemen med att upprätta de instrument som behövs för att hantera reformen har bringats att fungera.

Vi bedömer också att de kommersiella operatörernas erfarenheter av att gå in på olika linjer och konkurrera med SJ AB har givit SJ AB och operatörerna de lärdomar som behövs för att med tillräcklig säkerhet kunna bedöma de kostnader och intäkter som är förknippade med olika upplägg av kommersiell trafik.

I beskrivningen av konsekvenserna av händelseförloppet i ett inledningsskede tänkte vi oss en minskad samordning och passning av tidtabeller. Efter några år antar vi att operatörerna och Rikstrafiken har funnit former för att öka graden av samordning och passning av tidtabeller. Nackdelarna av att flera kommersiella

operatörer verkar jämsides bör då kunna minska. De försvinner dock inte helt eftersom det fortfarande kommer att finnas nyinträdande, liksom behov av att experimentera med olika anpassningar i utbudet. Turbulensen bedöms avta jämfört med inledningsskedet. Vi gör dock bedömningen att järnvägen efter fem år ännu inte helt har återerövat resenärernas förtroende efter de första årens turbulens. På längre sikt bedömer vi att marknadsaktörerna i hög utsträckning (om än inte fullständigt) lyckas samordna sina tidtabeller.

Den sammantagna effekten av reformen bedömer vi därför vara en viss, men mindre, minskning av trafikutbudet och resenärsnyttan av detsamma. Vi bedömer därför också att turtätheten är mindre än i oförändrad politik men större än i inledningsskedet. Eftersom lönsamheten minskar på flera linjer bedömer vi att några linjer måste läggas ned. Därmed minskar linjenätets utbredning. Genom att utbudet och turtätheten är mindre bedöms förseningsproblemen bli något mindre. Restider påverkas i övrigt ytterst litet med enskilda resor. Däremot blir bytesresor längre till följd av bristande passning.

Även beträffande de tekniska lösningarna för prissättning, bokning, information m.m. antar vi att utvecklingen har kommit en bit på väg, vilket gör järnvägsresandet mer attraktivt. Beträffande vagnmaterielen bedömer vi att skillnaderna i komfort eller attraktivitet kommer att vara små. Det hinner helt enkelt inte hända så mycket på fem år. På längre sikt bedömer SIKA (i avsnittet 5.2) att resultatet av en mer målinriktad utveckling av mjukvara för hantering av prissättning och biljettbokning samt av bättre vagnmateriel leder till bättre och mer prisvärda järnvägstjänster. Sammantaget bedömer vi att priserna blir något lägre.

På denna sikt är det svårt att bedöma nettoeffekten på priser. Lönsamheten förbättras jämfört med inledningsskedet genom att resenärsnyttan ökar och genom att kostnaderna minskar. Ny bankapacitet minskar knappheten på tåglägen och nya tåg hinner levereras. Samtidigt ökar efterfrågan. Det är svårt att här avgöra hur konkurrenstrycket kommer att förändras och överblicka dess effekter utan att göra systematiska analyser. Vår bedömning är att konkurrenstrycket inifrån järnvägssektorn ändå kommer att ha mindre betydelse än knapphet och konkurrens från andra transportslag. Sammantaget bedömer vi att utvecklingen leder till något lägre priser.

Operatörernas intäkter antas avspegla förändringen i resenärsnyttan. De är således lägre än i oförändrad politik men högre än i inledningsskedet.

Vi bedömer att kostnaderna för att driva persontrafik på järnväg blir högre än i alternativet oförändrad politik men lägre än i inledningsskedet. Det beror på att vi antar att samordningen av utnyttjandet av vagnmaterielen förbättras vilket gör att den förlust av kostnadseffektivitet som vi bedömde skulle bli resultatet i ett inledningsskede också minskar. Kostnaderna för att få tillgång till tåglägen bedömer vi som något högre än i inledningsskedet eftersom den totala efterfrågan är något högre. Därför tilltar knappheten på attraktiva tåglägen.

Sammantaget innebär dessa effekter sämre lönsamhet än i oförändrad politik men högre än i inledningsskedet. Samtidigt bör nedläggningen av olönsam trafik ha

gjort järnvägsföretagen genomsnittligt lönsammare. Nettoeffekten är svår att bedöma.

Efter den inledande tiden har takten med vilka nya akuta krav formuleras på Rikstrafiken dämpats. Rikstrafiken börjar komma i balans och hinner i viss utsträckning täcka nya medelsbehov genom avveckling av mindre angelägna åtaganden. Det blir på sikt små skillnader i kostnader för uppdrag som går till förnyad upphandling.

Vår bedömning är att trafikhuvudmännens järnvägstrafik påverkas relativt litet av reformen. Liksom i inledningsskedet kan det tänkas att enstaka linjer i storstadsregionerna kan tänkas utmanas av kommersiella operatörer. Vi bedömer dock det som mindre sannolikt.

Den transportpolitiska måluppfyllelsen kan sammanfattas med effekterna på samhällsekonomisk effektivitet, långsiktig hållbarhet och fördelning. Effekterna på samhällsekonomisk effektivitet bedömer vi som negativa jämfört med oförändrad politik. Denna effekt är dock klart mindre än i inledningsskedet. De största bedömda effekterna är förlorad trafikantnytta till följd av minskningar i trafikutbudet och minskad lönsamhet för operatörerna. Detta leder eventuellt till ökad statsfinansiell belastning. Denna är dock klart mindre än i inledningsskedet. För effekterna på långsiktig hållbarhet se effekter på miljö nedan. För effekterna på fördelning har vi inte gjort någon analys.

Nedbrutet på de transportpolitiska delmålen är de största effekterna minskad tillgänglighet, försämrad trafiksäkerhet (till följd av ökad biltrafik) och försämrad miljö (till följd av ökad biltrafik och ökad flygtrafik). Effekterna på regional utveckling, transportkvalitet och jämställdhet bedömer vi som små. Inte heller effekterna på tillgänglighet, säkerhet och miljö är särskilt stora i förhållande till andra förändringar som sker på transportmarknaden.

Till följd av minskat trafikutbud kan kraven på Rikstrafiken öka och därmed också kraven på att finansiera trafik över anslag. Detta riskerar att leda till en kraftigt ökad budgetbelastning. Även de förluster och finansiella problem som det kan finnas anledning att räkna med för SJ AB:s del vid en omfattande marknadsöppning kan naturligtvis komma att belasta statsbudgeten på ett eller annat vis.

Konsekvensdimensioner	Tänkbart läge efter cirka fem år jämfört med oförändrad politik
<i>Resenärer</i>	
Priser	Kommersiella fjärrtåg: Något lägre (svårbedömt). Rikstrafikens fjärrtåg: Oförändrade. Regionaltåg: Oförändrade.
Komfort	Förändras endast litet jämfört med oförändrad politik.
Restider	Oförändrade.
Turtäthet	Något mindre på lönsamma linjer. Mindre på olönsamma linjer.
Förseningar	Utbudet på trafik minskar till följd av sämre nytta för resenärerna (vilket leder till minskad efterfrågan och betalningsvilja). Därmed får

	också linjenätet en mindre utbredning. Om trafikutbudet minskar så minskar förseningarna.
Tillförlitlighet	Skärpt konkurrens kan ge ökad tillförlitlighet i den trafik som utförs. Turbulens i utbudet kan minska tillförlitligheten i stort.
Pendlingsmöjligheter	Minskar Se också tillförlitlighet och turtäthet.
Total välfärd för resenärer	Den totala nyttan av järnvägsutbudet minskar till följd av förlorade nätverks fördelar (mindre utbud, tabellsamordning, tidpassning,). Detta motverkas något av något minskade priser och förbättrad service på vissa linjer. Förseningar minskar.
<i>SJ AB</i>	
Intäkter	Lägre. Högre än i inledningsskedet.
Kostnader	Högre. Lägre än i inledningsskedet. Tåglägesavgifter!
Lönsamhet	Förluster.
Utbud	Mindre.
<i>Övriga operatörer</i>	
Intäkter	Kommersiella: Ökar eftersom dessa ej finns i oförändrad politik. Upphandlade: Oförändrat.
Kostnader	Kommersiella: Ökar eftersom dessa ej finns i oförändrad politik. Upphandlade: Oförändrat.
Lönsamhet	Kommersiella: Låg. Upphandlade: Oförändrat.
Utbud	Ökar (för de nya operatörerna) men se Total välfärd för resenärer.
<i>Trafikhuvudmän</i>	
Utbud	Små skillnader.
Intäkter	Små skillnader.
Kostnader	Små skillnader.
<i>Rikstrafiken</i>	
Kostnader	Högre kostnader för planering av tidtabeller, utredning av tågtrafikens lönsamhet och informationsinsamling. Krav på kompensation för plötsliga nedläggningar av olönsam trafik. Mindre kostnadsökning än i inledningsskedet.
<i>Staten</i>	
Måluppfyllelse	Samhällsekonomisk effektivitet (kort sikt) Tillgänglighet Trafiksäkerhet Miljö påverkas alla negativt
Budgetbelastning	Krav på ökade anslag till Rikstrafiken och Järnvägsstyrelsen Staten måste täcka SJ AB:s förluster eller låta SJ AB göra konkurs.

Om statsmakterna önskar en ökad anpassning till samhällsekonomisk effektivitet så kan vinsten av att ta den höga turbulensen tänkas vara:

- En ökad anpassning av trafiken till resenärernas betalningsvilja
- Snabbare rationalisering av SJ AB och andra operatörer
- En inledning av en marknadsstyrd materielanskaffning

De viktigaste nackdelarna av konkurrensen bedömer vi vara de förluster av den samordning och passning av tidtabeller som riskerar att utebli i kombination med förlorade stordriftsfördelar. Turbulensen i utbudet riskerar dessutom att frustrera resenärernas förtroende för trafiken vilket kan ta lång tid att återerövra. Dessutom är ett samhällsekonomiskt effektivt persontransportutbud troligen större än det utbud som nås 2010 om ett fritt marknadstillträde introduceras.

SIKA:s analys av Järnvägsutredningens huvudförslag ger dessvärre inte grund för någon självklar och entydig rekommendation om hur statsmakterna bör organisera tillträdet till järnvägens persontrafikmarknad. Vilket vägval som ter sig fördelaktigast hänger i hög grad samman med hur effekterna på kortare och längre sikt bedöms och värderas och hur man ser på att ta vissa nackdelar på kort sikt för att uppnå möjliga fördelar på längre sikt.

Det kan möjligen också finnas mera försiktiga och stegvisa sätt att öppna upp för ökad konkurrens på järnvägens persontrafikmarknad. SIKA har i sitt yttrande över Järnvägsutredningens huvudbetänkande¹⁷ försökt skissera hur ett sådant stegvis förfarande skulle kunna se ut.

En fördel med en sådan stegvis ansats bör också vara att det är lättare att justera formerna och processen för konkurrensutsättning efterhand som erfarenheter vinnas och att omläggningen inte blir så stor och genomgripande att den blir helt irreversibel. Den ger också förutsättningar att successivt trimma in de många nya, och inte helt okomplicerade, institutioner som vi tror behövs på en marknad med helt öppet tillträde. Samtidigt blir det möjligt att tillämpa EG-direktiven på området i den takt och utsträckning som visar sig önskvärd eller nödvändig.

¹⁷ SIKA:s yttrande över Järnvägsutredningens huvudbetänkande "Järnväg för resenärer och gods" (SOU 2003:104), Dnr: 292-200-03 den 2004-03-30.

5 Slutsatser

SIKA:s tolkning av Järnvägsutredningens förslag

SIKA bedömer att modellen med trafikeringsstillstånd och skadlighetsprövning innebär att inträde på järnvägsmarknaden väsentligen underlättas. Modellen innebär dock att Järnvägsstyrelsen måste ges betydligt utökade resurser för handläggningen av tillstånd och skadlighetsprövning.

De långsiktiga trafikförsörjningsprogrammen bedöms inte direkt försvåra eller påverka inträdet av nya företag. Ett viktigt syfte med förslaget är att Rikstrafiken och huvudmännen ska klargöra samhällets ambitioner om vilken trafik som bör bedrivas. En sådan ambitionsnivå kan inte fastställas objektivt. Det finns därför en påtaglig risk att ambitionerna och anspråken på medel ökar kraftigt. Om önskemålet om skattefinansierad trafik ökar bedöms det dock kunna leda till att upphandlingen ökar och därmed att möjligheter för järnvägsoperatörer att sälja tjänster kommer att öka. Vi bedömer att ett införande av Järnvägsutredningens krav på planering skulle kräva en kraftig förstärkning av i första hand Rikstrafikens resurser och i viss utsträckning även trafikhuvudmännens.

Beskrivningen av de långsiktiga trafikförsörjningsprogrammen innehåller inga explicita krav på tidtabellssamordning. Den innehåller dock krav på att Rikstrafiken ska samla in resinformation. SIKA:s bedömning är att båda dessa uppgifter skulle kräva förstärkning av Rikstrafikens resurser. Vi antar i de följande analyserna att båda dessa funktioner kan upprätthållas på en hjälplig nivå.

Järnvägsutredningens förslag innehåller ingen exakt beskrivning av hur tåglägen ska fördelas. SIKA:s bedömning är att om tåglägesfördelningen ska kunna ske på ett öppet, rättssäkert och samhällsekonomiskt effektivt sätt så måste det ske med ett system som baseras på operatörernas betalningsvilja – t.ex. ett auktionssystem. SIKA har därför antagit att det är så tåglägen fördelas om modellen genomförs.

Vår tolkning av Järnvägsutredningens förslag till hur fordonsfördelningen ska gå till innebär att SJ AB ges ett företräde till den materiel som SJ AB förfogar över idag. Detta försvårar inträde. SIKA har därför antagit att staten finner en lösning som innebär att nyinträdare kan ges konkurrensneutral tillgång till med SJ AB:s likvärdigt materiel och samtidigt ger SJ AB en legitim möjlighet att behålla viss materiel.

Analys av Järnvägsutredningens huvudförslag

Vi jämför effekterna av att införa vår tolkning av Järnvägsutredningens huvudförslag med vad som skulle hända i oförändrad politik.

Effekterna i ett inledningsskede är huvudsakligen att ett antal avgångar på lönsamma linjer tas över av nya kommersiella operatörer. Vår bedömning är att det leder till små effekter på biljettpriserna eftersom konkurrensen om de attraktiva tåglägena kommer att tvinga vinnarna att bjuda bort en väsentlig del av knapphetsröntan. Vår bedömning är nämligen att det är knapphet på tåglägen och vagnmateriel som skapar överpriser. I den mån det finns kortsiktiga kostnadsskillnader mellan företag kommer det ändå att finnas möjligheter till vinster och därmed till en viss priskonkurrens.

Inträdet av nya operatörer leder inledningsvis till försämrade möjligheter till tågbyten och rabatter på resor med tågbyten. Därmed minskar resenärsnyttan av järnvägssystemet i dess helhet, vilket leder till minskad efterfrågan och därmed till att marknaden krymper. Dessa effekter leder till ytterligare lönsamhetsproblem som leder till att trafik i det kommersiella nätet läggs ned. Därmed ställs krav på att staten genom Rikstrafiken ska kompensera för detta genom att upphandla trafik som fallit bort. Vi bedömer att någon enstaka linje i den av trafikhuvudmännen upphandlade trafiken kan komma att utmanas och att det leder till att kommersiella operatörer tar över. För övrigt bedömer SIKA att effekterna på trafikhuvudmännens trafik blir små.

I det något lugnare skedet efter cirka fem år är mönstret i stor sett detsamma som i inledningsskedet. Förändringstakten är då dock klart lägre. Det finns en eller två nya stora operatörer som kör lönsam trafik. Statsmakterna har valt att öka anslagen till Rikstrafiken som därför upphandlar mer trafik. Trafikhuvudmännens trafik har påverkats litet.

Efter cirka fem år bedöms konsekvenserna av Järnvägsutredningens förslag (jämförda med Oförändrad politik) bli att:

Resenärerna

- Priserna för kommersiella fjärrtågsbiljetter blir oförändrade eller något lägre. Oförändrade i övrig trafik.
- Mindre turtäthet och mindre utbredning av linjenätet.
- Mindre samordning av tidtabeller och tidspassning.

SJ AB

- Lägre priser och intäkter till följd av konkurrensen.
- Högre kostnader till följd av förlorade stordriftsfördelar och tåglägesavgifter.
- Minskad lönsamhet.

Nya operatörer

- Låg men uthärdlig lönsamhet.

Rikstrafiken

- Högre kostnader för att ta fram trafikförsörjningsprogram, analysera trafik, planera tidtabeller och informationsinsamling.
- Större krav på upphandling till följd av nedläggning av olönsam tågtrafik.

Staten

- Högre anslag till Rikstrafiken (av båda de ovanstående skälen) och Järnvägsstyrelsen.
- Sämre avkastning från SJ AB eventuellt också konkurskostnader
- Sämre transportpolitisk måluppfyllelse.
- Sämre tillgänglighet, trafiksäkerhet och miljö.

Detta är ett ganska dystert facit av att genomföra reformen. På lång sikt bedömer dock SIKA att reformen leder till starka incitament att effektivisera verksamheten. Möjligheterna att ta till vara ny teknik för information, biljettbokning och prisdifferentiering ökar. Det innebär också ökad potential och ökade incitament till samarbete mellan operatörer och specialistföretag. Det öppnar också möjligheter på sikt för en effektivisering av utveckling av ny rullande materiel. Allt detta minskar kostnader och gör att subventioneringsbehovet kan minska. Reformen ger också företagsledningarna betydligt starkare incitament att koncentrera sig på marknadsförutsättningarna. De positiva effekterna av dessa incitament ligger dock cirka tio-femton år in i framtiden och storleken på effekterna är svårbedömda. SIKA bedömer dock att fördelarna överväger.

SIKA:s analys ger dessvärre ingen självklar och entydig grund för ett vägval. Vi anser därför att det finns anledning att peka på att det är möjligt att röra sig mot ökad konkurrens på järnvägsmarknaden mer försiktigt och mer stegvis än vad Järnvägsutredningen har föreslagit.