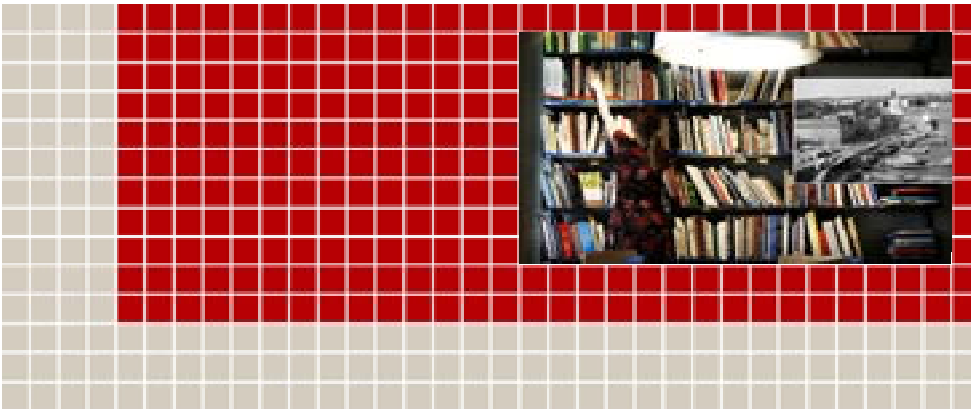


Innehåll

Bilaga 6	Nya tillträdesregler för lokal och regional kollektivtrafik – Analys av konsekvenser för trafik och ekonomi	5
Bilaga 7	Mot en framgångsrik avreglering	201
Bilaga 8	Ansvarsnivåer för kollektivtrafik	269



Rapport 2009:7

NYA TILLTRÄDESREGLER FÖR LOKAL OCH REGIONAL KOLLEKTIVTRAFIK

Analys av konsekvenser för trafik och ekonomi

2009-03-06

Analys & Strategi



Konsulter inom samhällsutveckling

WSP Analys & Strategi är en konsultverksamhet inom samhällsutveckling. Vi arbetar på uppdrag av myndigheter, företag och organisationer för att bidra till ett samhälle anpassat för samtiden såväl som framtiden. Vi förstår de utmaningar som våra uppdragsgivare ställs inför, och bistår med kunskap som hjälper dem hantera det komplexa förhållandet mellan människor, natur och byggd miljö.

Förord

Regeringen beslutade den 5 juni 2008 om direktiv till en översyn av lagstiftningen på kollektivtrafikområdet. Utredningen om en ny kollektivtrafiklag (N 2008:03) syftar till att göra kollektivtrafiken mer attraktiv för fler resenärer. Uppdraget är främst inriktat på att utforma en sammanhållen lag som ger goda förutsättningar för dynamik och flexibilitet inom kollektivtrafikområdet. Resenärens behov och entreprenörernas roll anges vara en viktig utgångspunkt för arbetet.

Utredningen har uppdragit åt WSP Analys & Strategi att ge utredningen konsultstöd avseende konsekvensanalyser av bl.a. förändringar av tillträdesreglerna för lokal och regional kollektivtrafik. Bakgrunden är att utredningen har tagit fram ett förslag till en ny marknadstillträdesmodell för den lokala och regionala kollektivtrafiken.

I denna rapport beskrivs marknaden för lokal och regional kollektivtrafik. Vidare analyseras olika möjliga effekter av utredningens förslag till marknadstillträdesmodell. Det gäller bland annat effekter vad avser biljettpriser, trafikutbud och resande samt effekter på kostnaderna för det allmänna.

Rapporten har utarbetats av Matts Andersson, Janne Henningsson, Christer Persson, Lars Sandberg, Göran Tegnér och Anders Wärmark (uppdragsansvarig) vid WSP Analys & Strategi.

Stockholm i mars 2009

Mattias Lundberg
Gruppchef
WSP Analys & Strategi

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Inledning.....	22
1.1 Bakgrund	22
1.2 Uppdraget	23
1.3 Avgränsningar	24
1.4 Metoder och data	25
1.5 Rapportens uppläggning	27
2 Kollektivtrafikens struktur och utveckling	29
2.1 Inledning	29
2.2 Marknadsstorlek och marknadsandelar 1985– 2007	29
2.3 Resor och vagnkilometer 1985–2007.....	34
2.4 Utbud och efterfrågan per invånare – olika tendenser	36
2.5 Intäkter, priser och kostnader 1985–2007.....	37
2.6 Skattefinansieringsgraden 1985–2007	43
2.7 Regionala variationer i kollektivtrafikförsörjningen år 2007.....	44
2.8 Kostnad, intäkt och täckningsbidrag per resa länsvis år 2007	53
3 Samband mellan resor, utbud, pris och kostnader	53
3.1 Inledning	53
3.2 Sambandsmodeller för lokal och regional kollektivtrafik	54
3.3 Reseefterfrågans bestämningsfaktorer	57
3.4 Utbudets bestämningsfaktorer	61
3.5 Prissättningens bestämningsfaktorer	62
3.6 Kostnadernas bestämningsfaktorer	65

3.7	Ett översiktligt systemsamband	67
3.8	Några slutsatser.....	75
4	Erfarenheter av marknadsöppningar	76
4.1	Inledning.....	76
4.2	Erfarenheter från kollektivtrafikområdet	76
4.3	Erfarenheter från andra marknader.....	81
4.4	Några slutsatser.....	86
5	Operationalisering av ändrade tillträdesregler.....	86
5.1	De nya tillträdesreglerna.....	86
5.2	Modellförutsättningar.....	91
5.3	Modellantaganden.....	93
6	Förutsättningar för lönsam kollektivtrafik i tätort	94
6.1	Några utgångspunkter	94
6.2	Databasens innehåll.....	96
6.3	Analyser av variationer i stadstrafiken.....	97
6.4	Nuvarande underskott i den lokala stadstrafiken	107
6.5	Hur stor del av stadstrafiken kan bedrivas vara kommersiellt lönsamt?	109
6.6	Resultaten i sammandrag.....	122
6.7	Stockholms län	126
6.8	Stadstrafikanalyserna och den nya marknadstillträdesmodellen	128
7	Lönsam och olönsam trafik i Örebro län.....	132
7.1	Örebro relativt representativt för landet	132
7.2	Vår metod.....	134
7.3	Lönsamheten idag	135
7.4	Kan lönsamheten ökas genom ändrade priser och ändrat utbud?	139
7.5	Slutsatser.....	145
8	Från lokal och regional nivå till nationell	147
8.1	Lönsamhet och täckningsgrad för orter i stadstrafikdatabasen.....	148
8.2	Gruppering av tätorter efter potential för kommersiell kollektivtrafik	151
8.3	Uppräkning till nationell nivå	153
9	Några kompletterande perspektiv.....	157
9.1	Inledning.....	157

9.2	Trafikslagens marknadsförutsättningar.....	158
9.3	Konkurrens och samverkan på den nya kollektivtrafikmarknaden.....	161
9.4	Samordningsansvar och samordningsmekanismer ...	165
9.5	Samhällsekonomi och fördelningspolitik.....	168
9.6	Den nya marknadsmodellen som exempel på offentlig- privat samverkan	175
9.7	Ändrade politiska prioriteringar	178
9.8	Övergångsbestämmelser och marknadsanpassningar.....	184
9.9	Persontransportmarknadens utveckling.....	186
10	Slutsatser av konsekvensanalysen	187
10.1	Inledning	187
10.2	Potentialen för kommersiell kollektivtrafik.....	188
10.3	Konsekvenser för resor och transportarbete	189
10.4	Konsekvenser för trafikutbud.....	190
10.5	Konsekvenser för resenärerna.....	192
10.6	Konsekvenser för trafikföretag.....	193
10.7	Konsekvenser för trafikansvariga myndigheter	194
10.8	Ekonomiska konsekvenser för kommuner och stat	196
10.9	Samhällsekonomiska konsekvenser	197

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen om en ny kollektivtrafiklag (N 2008:03)¹ arbetar med att utforma en sammanhållen lag inom kollektivtrafikområdet. Resenärens behov och entreprenörernas roll är viktiga utgångspunkter för arbetet.

Utredningen har uppdragit åt WSP Analys & Strategi att belysa konsekvenserna av förändringar av reglerna för tillträdet till marknaden för lokal och regional kollektivtrafik. Bakgrunden är att utredningen har tagit fram ett förslag till en ny marknadstillträdesmodell för den lokala och regionala kollektivtrafiken.

I denna rapport beskrivs marknaden för lokal och regional kollektivtrafik. Vidare analyseras olika möjliga effekter av den nya modellen för marknadsorganisationen som övervägs av utredningen. Det gäller bland annat effekter på priser, trafikutbud och resande samt på kostnaderna för det allmänna.

Analysernas inriktning och precision

Våra analyser har främst varit inriktade mot att försöka fastställa potentialen för att bedriva lokal och regional kollektivtrafik med lönsamhet på en marknad med fri konkurrens. Vi försöker också bedöma vilka konsekvenser en sådan marknadsöppning skulle kunna tänkas få för resorna och transportarbetet med kollektiva färdmedel och hur utbudet av lokal och regional kollektivtrafik kan tänkas påverkas. Möjliga konsekvenser för resenärerna, trafikföretagen och de trafikansvariga myndigheterna berörs också, liksom de ekonomiska konsekvenserna för kommuner och stat av en ny marknadsmodell och vilka samhällsekonomiska effekter en omorganisation skulle kunna ge.

De analyser och slutsatser som redovisas bygger på många osäkra förutsättningar. Delvis kan dessa osäkerheter hänföras till bristande data och insikter om hur dagens kollektivtrafikmarknad fungerar. Men de största osäkerheterna gäller ändå hur olika kommersiella företag kan komma att agera på en nyöppnad marknad som ännu endast är vagt definierad och hur de tilltänkta

¹ I fortsättningen kallad Kollektivtrafikutredningen.

nya trafikansvariga myndigheterna kommer att utföra sina uppgifter och styras politiskt.

Givet dessa och andra osäkerheter måste analyserna och slutsatserna bygga på ett antal indikatorer och relativt schablonmässigt utformade scenarier. De får tas för vad de är och resultaten bör tolkas med en stor nypa salt. Själva bedömer vi att slutsatserna om potentialen för lönsam lokal och regional kollektivtrafik är förhållandevis säkra. Däremot råder det en genuin osäkerhet om hur denna potential faktiskt kommer att utnyttjas av främst de trafikansvariga myndigheterna och de politiska församlingar som ska styra dem. Det betyder att slutsatserna om konsekvenserna för trafiken, resandet och ekonomin med nödvändighet blir ganska hypotetiska.

Potentialen för kommersiell trafik

Våra analyser tyder på att en mycket stor del av den lokala och regionala kollektivtrafikförsörjningen skulle kunna överföras till rent kommersiell trafik. Om inga restriktioner finns för förändringar i priser och utbud bedömer vi att uppemot åtta av tio resor i den lokala och regionala trafiken skulle kunna ske med privata operatörer som verkar i konkurrens.

Förutsättningarna skiftar dock starkt mellan olika orter och delar av landet. Vår slutsats är att potentialen för kommersiell trafik i första hand finns i större och medelstora tätorter och på de linjer som förbinder tätorterna med varandra. I många mindre tätorter och på landsbygden går det troligen inte att upprätthålla nuvarande kollektivtrafik på rent företagsekonomiska grunder.

Vi bedömer att det finns ett visst utrymme för att bedriva kommersiell kollektivtrafik i konkurrens även vid dagens utbud och taxor. Mätt som andel av det totala persontransportarbetet med lokal och regional kollektivtrafik skulle potentialen för kommersiell trafik med nuvarande trafikutbud (linjer, turer och taxor) kunna uppskattas till i storleksordningen 25–30 procent. Med dessa förutsättningar bedöms dock marknaden för privata operatörer i första hand vara koncentrerad till större tätorter och pendlingsstråk med förhållandevis stort trafikunderlag.

Om taxorna tillåts öka med 50 procent – vilket kanske kan vara en politiskt acceptabel nivå – växer den potentiella marknaden för kommersiell trafik ytterligare. Troligen skulle minst hälften av

persontransportarbetet i lokal och regional kollektivtrafik då kunna utföras på företagsekonomisk grund. Den kommersiella trafiken kommer dock fortfarande att vara relativt koncentrerad geografiskt och främst omfatta områden och regioner med stort trafikunderlag.

Konsekvenser för trafikutbud och resande

Vilka effekter en ökad andel rent kommersiell trafik får på trafikutbudet, resorna och transportarbetet inom kollektivtrafiken är svårbedömt. Det beror på att en privatisering av trafiken både kan leda till ett ökat utbud och resande när förutsättningarna för kommersiell drift är gynnsamma och ett minskat utbud och resande när trafikunderlaget ger små lönsamhetsmarginaler.

Om all trafik som över huvud taget kan drivas företagsekonomiskt – dvs. både lönsamma och olönsamma linjer inom områden som sammantaget kan ge ett överskott – skulle överföras till kommersiell drift bedömer vi att de negativa konsekvenserna för resorna och transportarbetet med kollektivtrafiken skulle bli mycket påtagliga. En minskning av det totala antalet resor med 20–25 procent framstår inte som otänkbart i ett sådant scenario. Det betyder naturligtvis också att kollektivtrafikens totala betydelse för den lokala och regionala trafikförsörjningen skulle minska och att antalet resor som sker med bil, cykel och till fots öka. På nationell nivå kan det komma att röra sig om några procents ökning av bilresorna respektive gång- och cykelresorna.

Vi bedömer dock att ett sådant alternativ knappast ligger inom ramen för Kollektivtrafikutredningens marknadsmodell eller är möjligt att genomföra i praktiken. Det skulle nämligen innebära att privata aktörer skulle förmås att trafikera även olönsamma linjer i stor utsträckning eller att dessa linjer helt avvecklas. Vid en snävare avgränsning av den kommersiella marknaden – definierad t.ex. som att dagens utbud och priser ska upprätthållas eller att vissa restriktioner ska gälla för vilka pris- och utbudsförändringar som accepteras – är det inte lika givet vilka effekterna blir för resandet. Där trafikförhållande är gynnsamma kan övergången mycket väl leda till sänkta priser och/eller ökat utbud som medför att kollektivtrafiken kan attrahera flera resenärer, medan man i andra fall kan räkna med att en vinstmaximerande kommersiell trafik leder till försämrat utbud och minskat resande.

Våra analyser tyder på att en del av marknaden för lokal och regional kollektivtrafik har sådana förutsättningar att en kommersiell trafik skulle kunna medföra både högre standard och lägre priser. Det är dock vanskligt att avgöra hur omfattande denna del av marknaden är i absoluta tal och i relation till hela den marknad som ger förutsättningar för kommersiell trafik. Med hänsyn till att de gynnsammaste förutsättningarna för kommersiell trafik troligen finns där resandet och transportarbetet är som störst kan det dock inte uteslutas att nettoeffekten på resandet kan bli positiv. Det förutsätter dock att regelverket och de politiska riktlinjerna på regional nivå medger att avgränsningen av den kommersiella marknaden sker på ett sätt som lägger stor vikt vid att främja kollektivtrafikens utveckling.

På en marknad som styrs enbart av företagsekonomiska överväganden kan man anta att utbudet kommer att följa efterfrågan i högre grad än idag. Det betyder att utbudet skulle koncentreras till – och möjligen också utökas på – platser och tider där efterfrågan på kollektivtrafikresor är stor men uttunnas eller försvinna på platser och tider där efterfrågan är liten. Sannolikt skulle därmed de geografiska och tidsmässiga variationerna i trafikutbudet bli betydligt större än idag, såvida detta inte motverkas av de riktlinjer för trafikförsörjningen som ska ges av den trafikansvariga myndigheten.

Kollektivtrafikutredningens modell för marknadstillträdet innebär att det är de privata entreprenörerna som avgör hur trafikutbudet ska se ut inom de allmänna ramar som läggs fast av en trafikansvarig myndighet. En sådan förändring kommer naturligtvis att få många konsekvenser för trafikutbudet i vidare mening. Man kan t.ex. räkna med att fordonsutformningen, fordonsstandarden, informationssystemen, etc. kommer att variera mellan olika utförare. Dessa effekter är emellertid avsedda och syftar till att utbudet ska anpassas bättre till resenärernas efterfrågan. Om utbudet skulle bli så uppsplittrat att resenärerna inte har möjlighet att skaffa sig en helhetsbild av exempelvis priser, bytesmöjligheter och trafikstörningar skulle detta dock troligen leda till minskat resande.

Konsekvenser för resenärerna

Konsekvenserna för resenärerna kan i hög grad antas vara avhängiga av hur väl det går att inom ramen för den nya marknads-tillträdesmodellen förena en ökad differentiering av utbudet med regler och funktioner som säkerställer att den lokala och regionala kollektivtrafiken ändå kan bibehållas som ett samverkande system. Om detta lyckas borde ett mera marknadsstyrt system medföra att resenärernas individuella preferenser får ökat genomslag på hur trafiken utformas. Om gemensamma funktioner som betalsystem, informationssystem, bytespunkter, störningshantering, etc. inte kan ordnas på ett tillfredsställande sätt finns det däremot stor risk att majoriteten av resenärerna kommer att uppleva försämringar. Det gäller särskilt i de större tätorterna där systemaspekterna är viktigast och huvuddelen av resandet också sker.

Som vid alla omorganisationer och förändringar av villkor för verksamheter kommer vinnare och förlorare att kunna identifieras vid övergången till en ny marknadsmodell. Vårt underlag ger inte någon säker grund för att avgöra vilka inom resenärskollektivet som kommer att tillhöra den ena eller andra gruppen. En hypotes kan dock vara att de resenärer som framför allt utnyttjar kollektivtrafiken i trafikstarka områden har störst chanser att dra nytta av en reform. Kanske kommer också de resenärer som värde-erar korta restider och hög standard i övrigt att gynnas mer än de som föredrar låga reskostnader. Där trafikunderlaget är stort kan det dock finnas möjligheter att tillgodose skilda preferenser hos resenärerna.

Konsekvenser för trafikföretag

Om privata företag får fritt tillträde till en del av marknaden för lokal och regional kollektivtrafik bör det medföra att företagen får ökad handlingsfrihet i olika avseenden. Möjligheterna att specialisera sig och rikta in sig på vissa marknadsnischer bör exempelvis bli större, liksom möjligheterna att fånga upp resenärernas önskemål och låta dem påverka utformningen av olika produkter och tjänster. Utrymmet för att satsa på innovationer som utvecklar produkterna och tjänsterna blir troligen större.

Samtidigt bör man inte bortse från att avskiljningen av en kommersiell marknad även kan leda till vissa inlåsnings effekter som

begränsar utvecklingsmöjligheterna på systemnivå. Sådana effekter kan i första hand tänkas uppkomma om det är aktuellt att införa helt nya kollektivtrafiksystem eller att genomföra större utvecklingsprojekt som berör infrastrukturen och trafiksystemet i stort.

För kollektivtrafikföretagen bör ett friare marknadstillträde medföra ökade vinstmöjligheter, men också ökad risk jämfört med idag. När konkurrensen mera handlar om att locka resenärer än att få trafikkontrakt kan nämligen marknadsförutsättningarna antas bli mera svårbestämda och mindre stabila än de är nu. Stordriftsfördelarna i kollektivtrafiken verkar dock leda till starka koncentrationstendenser där typiskt sett ett fåtal stora företag dominerar verksamheten på den nationella marknaden. På områdesnivå tycks detta ofta leda till monopol. Så länge marknaden är öppen för nya aktörer kommer dock möjligheterna att missbruka en sådan dominerande ställning att vara begränsade.

Hur själva övergångsfasen till en ny marknadsorganisation kommer att gestalta sig är osäkert och i hög grad beroende på hur övergången regleras. Erfarenheten visar att det kan komma in många nya aktörer på marknaden i ett inledningsskede som sedan slås ut eller köps upp efterhand som marknaden mognar. Sannolikheten för ett sådant förlopp beror delvis på hur högra inträdesbarriärer som regelverket ställer upp. Den svenska kollektivtrafikbranschen kan också antas vara relativt mogen redan i nuläget, vilket kan tala för att marknaden kommer att stabiliseras rätt snabbt.

Konsekvenser för trafikansvariga myndigheter

Den nya marknadstillträdesmodell som övervägs medför en tydligare uppdelning mellan trafikproduktionen å ena sidan och planeringen och beställningen av trafiken å den andra. De trafikansvariga myndigheternas medel att påverka trafikförsörjningen blir mer indirekta än de som dagens trafikhuvudmän har.

Vår bedömning är att den skarpare skiljelinjen mellan de privata operatörernas uppgifter och den trafikansvariga myndighetens uppgifter kan medföra att transaktionskostnaderna (kontaktkostnaderna mellan myndigheterna och företagen i form av kostnader för planering, avtal, uppföljning, etc.) ökar och delvis flyttas över från trafikoperatörerna till myndigheten. Å andra sidan kommer en

stor del av det operativa planeringsansvaret att flyttas över till kollektivtrafikföretagen.

Trafikvillkoren kommer även fortsättningsvis att utformas genom en politisk bedömning, särskilt i fråga om vad som ska anses vara en tillfredsställande trafikförsörjning. En delvis ny roll för politiken och det offentliga ansvar kan dock påverka synen på kollektivtrafiken och dess roll från t.ex. miljö-, utvecklings- eller välfärdssynpunkt. Det blir en större distans mellan politik och förvaltning å ena sidan och själva trafikproduktionen å den andra. Detta kan tänkas påverka engagemanget och medföra att kollektivtrafiken prioriteras annorlunda. Samtidigt renodlas politikens och förvaltningens uppgifter till att konkretisera och uttrycka politiska ambitioner och samhällsintressen i en trafikförklaring. Att ambitionerna och intressena blir explicita och offentliga kan tänkas medverka till att de överväganden som ligger bakom riktlinjerna också blir mera genomtänkta.

Det är troligt att bedömningarna av marknadsmekanismernas respektive samhällsplaneringens förtjänster och brister varierar bl.a. mellan företrädare för olika politiska riktningar. Det betyder att den nya lagstiftningen kan få olika uttolkning i skilda län beroende på t.ex. de politiska majoritetsförhållandena. Att politiska överväganden av detta slag ska få genomslag är väl delvis avsikten och ett av huvudskälen för att lägga ansvaret för kollektivtrafiken lokalt och regionalt. Samtidigt kan det leda till att kollektivtrafikförsörjningen kan komma att skifta mera mellan olika delar av landet än den gör idag. Det kan också leda till att stabiliteten i trafikförsörjningen minskar om en förändrad politisk majoritet också innebär en förändrad syn på vad som ska vara kommersiell respektive upphandlad trafik. Skadlighetsbestämmelser och långa kontraktstider kan delvis motverka denna effekt. Men det betyder samtidigt att de politiska riktlinjerna för trafiken riskerar att hamna ur fas med den politiska opinionen i länet.

Ekonomiska konsekvenser för kommuner och stat

Vilka de ekonomiska konsekvenserna blir av en ny marknadsmodell beror naturligtvis till största delen på vilka politiska ambitioner som kommer att finnas när det gäller kollektivtrafikförsörjningen. Om en mycket stor del av kollektivtrafiken skulle upplåtas till privata operatörer skulle budgetavlastningen kunna bli avsevärd

och uppgå till miljardbelopp. Vid den mera realistiska förutsättningen att samhället ska säkerställa ungefär nuvarande nivå på trafikförsörjningen förefaller budgeteffekten bli betydligt mindre och kanske t.o.m. närmast försumbar.

Våra analyser visar också att man kan räkna med att förutsättningarna att driva lönsam trafik skiftar mellan olika orter och landsdelar. Det kommer att medföra att de offentliga budgetarna avlastas mer på vissa håll än på andra. Hur stora avlastningar det kan bli fråga om beror också på vilka prishöjningar och utbudsförändringar som accepteras på den kommersiella marknaden och hur nuvarande trafik fördelar sig med avseende på överskott och underskott.

Vi har inte närmare analyserat hur statens budget påverkas. Vissa effekter kan säkert uppkomma genom att de statsbidrag som utgår till kommunerna påverkas. Statens intäkter av skatter och avgifter kommer också att påverkas av hur kollektivtrafiken är organiserad. En del av de ökade transaktionskostnader som kan vara förenade med ett nytt planeringssystem faller också troligen på staten i form av uppföljning, övervakning och rättstillämpning.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Hur den totala nyttan för konsumenterna förändras vid en ny marknadsorganisation går inte att skatta med det underlag vi har. Eftersom trafiken enligt våra beräkningar kan komma att öka påtagligt på högrafikerade linjer, är det dock möjligt att nyttan för resenärerna skulle öka markant. Det är svårt att precisera exakt vilka utbuds- eller prisförändringar som kommer att ske för de lönsamma linjerna – en hypotes kan vara att priserna ökar men att utbudet ökar ännu mer. För att rama in storleksordningen på samhällseffekterna har vi beräknat effekterna av att höja turtätheten för stadstrafiken i Örebro med 50 procent. Enligt våra beräkningar ger detta en konsumentnytta på 44 miljoner kronor och en ökning av antalet resande i länets kollektivtrafik med 14 procent. Det betyder att konsumentnyttan skulle kunna vara betydande på nationell nivå.

De samhällsekonomiska vinsterna av att locka över bilister till kollektivtrafiken är störst i de centrala delarna av tätorterna. Trängsel förekommer framförallt i tätbefolkade områden. Vidare är utsläppens hälsoeffekter, liksom skadan av buller, störst i sådana områden då fler människor drabbas. Vår bedömning är att sanno-

likheten för att en marknadsreform ska ge en attraktivare kollektivtrafik är störst just i dessa områden.

Det finns principiella argument för att det är samhällsekonomiskt lönsamt att subventionera kollektivtrafik och de gäller inte minst i områden med stort trafikunderlag där förutsättningarna för att bedriva rent kommersiell trafik är goda. Ett skäl är att ett ökat kollektivtrafikutbud kan ge upphov till positiva externa effekter i form av minskade resupphov för befintliga och tillkommande resenärer. Ett annat skäl är att kollektivtrafiken kan betraktas som en s.k. secondbest-lösning för att motverka de trängsel-, trafiksäkerhets- och miljöproblem som biltrafiken ger upphov till och som inte har internaliserats i biltrafikens kostnader.

Från samhällsekonomiska utgångspunkter kan det alltså visa sig vara som mest effektivt att subventionera kollektivtrafiken i storstäder och andra trafikstarka relationer där den har stor betydelse för trafikförsörjningen. Detta förhållande kan möjligen vara svårt att förena med målsättningen att avskilja en betydande marknad för kommersiell lokal och regional kollektivtrafik. Även om den nya marknadsmodellen skulle leda till påtagliga effektiviseringar och utbudsökningar av kollektivtrafiken i berörda områden och relationer jämfört med idag är de samhällsekonomiska argumenten för att stödja trafiken fortfarande giltiga.

Skillnaderna mellan ett trafikutbud som bestäms som ett offentligt åtagande och ett som bestäms på marknaden är att positiva och negativa externa effekter av trafiken i princip kan tänkas bli internaliserade i det förra fallet men inte i det senare. Om det är så i praktiken är dock en öppen fråga. Det finns studier som visar att det samhällsstyrda kollektivtrafikutbudet inte tycks vara särskilt väl optimerat för att maximera de samhällsekonomiska vinsterna. Våra kvantitativa analyser tyder inte heller på att samhällets nuvarande stöd till trafiken i första hand kanaliseras till de linjer som är mest motiverade samhällsekonomiskt. Tvärtom förefaller det vara så att dessa linjer ofta ger ett överskott som används för att täcka underskott på lågtrafiklinjer.

Om man önskar stödja kollektivtrafiken av samhällsekonomiska skäl finns det också medel som i princip är oberoende av vem som driver trafiken. Den sänkta momssatsen för kollektivtrafik är ett exempel på en sådan subvention. Även infrastrukturavgifterna ska i princip utformas med utgångspunkt i de samhällsekonomiska marginalkostnaderna enligt de transportpolitiska riktlinjer som

gäller idag, vilket medför att särskilt den spårbundna kollektivtrafiken avlastas kostnader.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Senast den 30 april 2009 ska Kollektivtrafikutredningen presentera ett delbetänkande om reglering och organisering av kollektivtrafiken. Ett slutbetänkande som behandlar stärkta passagerarrättigheter ska lämnas senast den 30 september 2009.

I den del av uppdraget som ska redovisas den 30 april 2009 ingår bland annat följande uppgifter:

- Analysera vad det offentliga åtagandet på kollektivtrafikområdet bör innehålla och hur långt det bör sträcka sig.
- Analysera om det bör finnas en tydligare koppling mellan de transportpolitiska målen och de kollektivtrafikansvarigas ansvar.
- Överväga om ansvaret för kollektivtrafik fortsatt ska gälla inom ett visst administrativt område eller om det bör kompletteras med funktionella krav.
- Föreslås förändringar som underlättar samordning av allmän och särskild kollektivtrafik.
- Analysera hur marknadstillträdet för andra aktörer kan underlättas och förutsättningarna för kommersiell trafik därmed bättre kan tas tillvara.
- Överväga möjligheterna att införliva krav på långsiktig strategisk trafikplanering.
- Analysera om det finns behov av att i lag tydliggöra att även trafikförsörjningen till och från våra flygplatser ingår i de kollektivtrafikansvarigas ansvar.
- Bedöma om det finns behov av lagstiftning rörande kollektivtrafikens angörande av resecentra och föreslå lämplig reglering.

För den konsekvensanalys som redovisas i denna rapport är det främst utredningens uppgift att överväga hur marknadstillträdet för andra aktörer kan underlättas och hur förutsättningarna för kommersiell trafik därmed bättre kan tas tillvara som står i fokus. Utredningens överväganden i fråga om de övriga uppgifter som anges i direktiven har dock även de viss betydelse för vilka konsekvenser en ny marknadstillträdesmodell kan bedömas få.

1.2 Uppdraget

Kollektivtrafikutredningen har uppdragit åt WSP Analys & Strategi att ge utredningen konsultstöd avseende konsekvensanalyser av bl.a. förändringar av tillträdesreglerna för lokal och regional kollektivtrafik.

Bakgrunden är att utredningen har tagit fram ett förslag till en marknadstillträdesmodell för den lokala och regionala kollektivtrafiken. Modellen innefattar all lokal och regional kollektivtrafik, dvs. buss, taxi, båt, spårvagn, tunnelbana och tåg. Till skillnad från dagens system innebär modellen att det offentliga i en s.k. trafikförklaring definierar vilket trafikutbud och vilka bytespunkter med full tillgänglighet som den kollektivtrafikansvariga myndigheten avser att tillförsäkra länets invånare.

I de fall det finns kommersiella aktörer som är intresserade av att driva trafiken på helt kommersiella villkor ska det offentliga inte ingripa. Det offentliga ska ha en möjlighet att bevilja ensamrätter med eller utan ekonomisk ersättning i de fall det inte finns någon operatör som är intresserad av att driva trafiken helt kommersiellt. I trafikförklaringen ska myndigheten också kunna ange allmänna bestämmelser (villkor) för operatörerna vad gäller till exempel deltagande i informationssystem, villkor för att annonsera tidtabellsändringar, fordonskrav och högsta prisnivåer.

Utifrån ett antal olika scenarier ska effekter av utredningens förslag till marknadstillträdesmodell beskrivas, beräknas och analyseras. Det gäller bland annat effekter vad avser biljettpriser, trafikutbud och resande samt effekter på kostnader för det allmänna. Exempelvis:

- Hur påverkas resandet av prisökningar? Alternativa scenarier med olika grader av prisökningar och/eller kombinationer av subventioner/upphandlingar belyses.
- Hur stor marknad kan bedömas vara kommersiell? Hur stora underskott kan beräknas inom den trafik som inte kan drivas kommersiellt? Hur stor andel av trafiken bedöms ha förutsättningar att bli lönsam vid fri prissättning? Finns det linjer med lönsamhet idag?
- Vilka prishöjningar kan vara nödvändiga för att vissa linjer ska klara sig utan subventioner?
- Effekter på kostnader för kommuner och landsting om det offentliga fortsätter att garantera befintlig nivå av trafikutbud.

Uppdraget har genomförts i två faser. I ett första steg genomfördes en förstudie som ledde fram till förslag på hur konsekvensbeskrivningarna skulle kunna genomföras. Förstudien inkluderade även en analys av vilka data som finns tillgängliga eller måste samlas in. Förslaget i förstudien innefattade upplägg och metod, tidsåtgång samt beräknad kostnad. Resultatet av förstudien redovisades till utredningen i december 2008 och finns dokumenterad i en särskild promemoria.² Uppläggningsen av förstudien har också stämts av med utredningen och godkänts.

I denna rapport redovisas resultaten från huvudstudien som alltså utgör det andra steget i uppdraget från utredningen.

1.3 Avgränsningar

Den nya marknadstillträdesmodellen avser lokal och regional trafik med nuvarande län som regional indelningsgrund. Konsekvenserna av en eventuell annan regionindelning behandlas inte.

En följd av marknadstillträdesmodellen kan bli att viss interregional tåg och busstrafik som drivs på kommersiella villkor kan bli en del också av det lokala och regionala kollektivtrafikutbudet. Vi utgår alltså i princip från att nuvarande begränsningar i rätten att ta upp passagerare för lokala och regionala resor försvinner för sådan trafik (åtminstone såvida trafiken inte nämnvärt påverkar upphandlad trafik). I de kvantitativa analyserna bortser vi dock – åtminstone i vissa beräkningssteg – från sådana interregionala linjers betydelse för den lokala och interregionala trafikförsörjningen.

De nya förutsättningarna för marknadstillträdet är transportslagsövergripande och omfattar buss, tåg, tunnelbana och annan spårtrafik. Lokal och regional båttrafik kan ingå i det berörda trafikansvaret men omfattas inte av de kvantitativa analyserna. Flygtrafik faller helt utanför analyserna (omfattas inte av de kvantitativa analyserna och bedöms inte heller beröras av det aktuella trafikansvaret).

De kvantitativa analyserna innebär att nuvarande organisation av lokal och regional kollektivtrafik (dvs. den trafik som trafikhuvudmännen har ansvar för) jämförs med ett eller flera scenarier för en ny marknadstillträdesmodell (jämförelsealternativ, JA, respektive

² PM: Nya tillträdesregler för lokal och regional kollektivtrafik - Förstudie med förslag till uppläggning av konsekvensanalys, 2008-12-18.

utredningsalternativ, UA1, UA2, etc.). Samtliga analyser utgår från dagens trafik och omvärldsförutsättningar och analyserna innehåller alltså inte någon prognos om ett framtida tillstånd (med trafiktillväxt, förändrade omvärldsförutsättningar, etc.). De kvantitativa analyserna avser också olika jämviktstillstånd (JA och UA) och de innehåller inga försök att avspegla de övergångsfaser och anpassningsprocesser som kan antas komma att känneteckna ett byte från en marknadstillträdesmodell till en annan. Tänkbara utvecklingsförlopp vid övergången från den nuvarande till en ny marknadstillträdesmodell behandlas dock i ett särskilt avsnitt med kompletterande analyser och diskussion av resultaten.

1.4 Metoder och data

Allmänna förutsättningar

Att beskriva långsiktiga effekter och konsekvenser av förändringar i trafiksystemet är ingen enkel sak. Varje åtgärd som genomförs i en redan omfattande och komplex trafikapparat ger en förändring på marginalen och samverkar med helheten. Verkningarna blir därför i stor utsträckning unika för varje åtgärd och svåröversäglbara när den enskilda åtgärden ska börja fungera tillsammans med trafiksystemet i stort. Till detta kommer att samspelet mellan infrastrukturen, trafiken och omgivningen är enormt sammansatt och innehåller många svårfångade dynamiska element.

För att någorlunda avspegla dessa förhållanden fordras mängder av data om trafiksystemet, trafiken och det omgivande samhället. Vidare behövs en stor uppsättning så kallade effektsamband som beskriver hur olika typer av åtgärder och förändringar i trafikförhållandena påverkar bl.a. transportmängder, transportmönster och transportmedelsval. Bakom dessa effektsamband ligger ofta ett omfattande empiriskt material och en långvarig forsknings- och utvecklingsverksamhet. Att hantera all denna information vid ett och samma tillfälle är omöjligt utan ett starkt strukturerat angreppssätt och strikt formaliserade analys- och beräkningssteg. För detta ändamål finns därför särskilt utvecklade analys- och prognosmodeller.

Även om modellerna ger möjlighet att hantera stora informationsmängder och belysa invecklade samband är de ändå bara en grov förenkling av verkligheten. Det är i grunden en sådan förenk-

ling som man eftersträvar med modeller och som gör dem användbara när man vill skaffa sig en bild av orsakssamband och händelseförlopp utan att behöva tillgripa kostsamma och osäkra experiment i full skala. Men det betyder samtidigt att de resultat som modellerna ger, inte utan vidare kan antas sammanfalla med ett verkligt framtida utfall. Den viktigaste orsaken till skillnader i modellresultat och faktiskt utfall är att olika omvärldsfaktorer utvecklas annorlunda än vad som antagits i modellen. Denna osäkerhet blir inte mindre när olika modeller och datakällor ska kombineras på det sätt som vi sker i detta projekt.

Det ligger således i sakens natur att en analys av möjliga konsekvenser av en helt ny marknadstillträdesmodell för lokal och regional kollektivtrafik måste bli mycket grov och bygga på starkt förenklade förutsättningar. Ambitionen är i första hand att försöka ringa in storleksordningen på de konsekvenser som kan vara aktuella. Som en första ansats för att konsekvensbelysa en reform av detta slag är denna ambitionsnivå enligt vår mening också den enda rimliga. Vi menar att det idag saknas skäl för att göra en mer förfinad analys även om det vore möjligt. Att utveckla och bygga ut de kvantitativa modellerna så att de kan ge mer preciserade svar om marknader, resande och kostnader som följer av ett nytt regelverk skulle kräva mycket stora resursinsatser som knappast kan vara motiverade i nuvarande utredningsläge. Vidare skulle analyser med hjälp av mer sofistikerade modeller med många osäkra parametrar och samband göra resultaten svåra att tolka och genomskåda. I detta läge skulle en sådan ansats därmed riskera att dölja mera än den avslöjar.

Samtidigt är det förstås viktigt att framhålla de begränsningar som ligger i att analysen måste göras mycket översiktligt och med förenklade antaganden i olika analyssteg. Inte minst är det viktigt att förhålla sig till vad dessa begränsningar betyder för tolkningen av resultaten. I rapporten har vi därför försökt lägga stor vikt på att diskutera resultatets precision och giltighet och betydelsen av sådana förhållanden och förutsättningar som inte har analyserats kvantitativt.

Modeller och databaser

De modeller och databaser som utnyttjats i uppdraget har beskrivits utförligt i den förstudie som tidigare redovisats.³ För en närmare beskrivning hänvisas därför till denna promemoria. Modellerna och databaserna beskrivs även översiktligt i respektive resultatkapitel. Det kan dock finnas skäl att här allmänt kommentera kvaliteten i de data som använts.

Statistikdatabaserna bygger på uppgifter som lämnats av trafikföretag och trafikhuvudmän. Vi har inte kvalitetskontrollerat dessa data och utesluter inte att de kan vara av varierande kvalitet. Vi kan därför inte heller garantera att de alltid ger en fullständigt korrekt bild av förhållandena i enskilda orter och län. Vår bedömning är emellertid att de bör hålla tillräcklig kvalitet för att återspegla de övergripande mönster som vi i första hand är intresserade av för vår konsekvensbelysning.

De data som används i nätverksanalyserna är i huvudsak hämtade från det trafikslagsgemensamma planeringsunderlag som tagits fram av SIKKA och trafikverken. Dessa uppgifter är kvalitetssäkrade genom en omfattande process som bl.a. har organiserats inom ramen för det s.k. ASEK-arbetet.⁴

Jämförbarhet mellan de data som använts diskuteras ytterligare i bl.a. kapitel 7 och 8.

1.5 Rapportens uppläggning

Rapporten har disponerats på följande sätt. I detta kapitel beskrivs uppdraget med avseende på innehåll och utgångspunkter. Vidare kommenteras de metoder och data som utnyttjats och vi redovisar hur rapportens har lagts upp.

I kapitel 2 beskrivs den lokala och regionala kollektivtrafiken i Sverige med avseende bl.a. på vilken omfattning och sammansättning den har idag och hur marknaden har förändrats i olika avseenden under perioden 1985–2007.

I kapitel 3 analyseras samband mellan resor, utbud, pris och kostnader med utgångspunkt från de data som redovisats deskriptivt i kapitel 2. Kapitlet utmynnar bl.a. i slutsatser om reseefterfrågans, trafikutbudets, kostnadernas och prissättningens bestäm-

³ PM: Nya tillträdesregler för lokal och regional kollektivtrafik - Förstudie med förslag till uppläggning av konsekvensanalys.

⁴ ASEK – Arbetsgruppen för samhällsekonomiska kalkyler.

ningsfaktorer vid nuvarande marknadsorganisation. Vidare redovisas en ekonometrisk modell för övergripande systemsamband på nuvarande marknad för lokal och regional kollektivtrafik.

Kapitel 4 innehåller en kort redovisning av dokumenterade svenska och utländska erfarenhet av marknadsöppningar (avregleringar) såväl inom kollektivtrafikområdet som inom andra marknader.

I kapitel 5 diskuteras hur ändrade tillträdesregler till den lokala och regionala kollektivtrafiken kan operationaliseras i olika avseenden för att kvantitativa analyser ska vara möjliga att genomföra. Kollektivtrafikutredningens marknadsmodell sammanfattas och de modellantaganden som gjorts i syfte att belysa den nya marknadsmodellen sammanfattas.

Möjligheterna att driva all lokal trafik i 59 tätorter med lönsamhet testas och analyseras i kapitel 6. Kapitlet utmynnar i slutsatser om hur stor del av trafiken i de studerade tätorterna som förefaller att kunna drivas kommersiellt och vilka konsekvenserna skulle bli av en sådan omläggning för taxenivåer, resande, trafikutbud och kostnader totalt och i olika tätortstyper.

I kapitel 7 redovisas resultaten av en linje och nätverksanalys för den lokala och regionala kollektivtrafiken med Örebro som modellän. Förutsättningarna att driva olika linjer med företagsekonomisk lönsamhet analyseras i ett antal scenarier med olika antaganden om priser och trafikutbud. De olika scenariernas konsekvenser för trafikförsörjningen, ekonomin och olika transportpolitiska målsättningar diskuteras.

Hur resultaten från de olika analyserna på lokal och regional nivå (redovisade i kapitel 6 och 7) kan översättas till nationell nivå behandlas i kapitel 8. Tonvikten ligger här på att diskutera och bedöma resultatens precision och giltighet för den lokala och regionala kollektivtrafiken som helhet och att ange skattningar av nationella effekter för olika typer av trafik, orter och landsdelar.

I kapitel 9 redovisas vissa kompletterande analyser som framför allt avser sådana effekter av en ny marknadsmodell som kan ha stor betydelse för trafikförsörjningen m.m. men som vi inte bedömer kan analyseras kvantitativt, åtminstone inte med de metoder och data som vi har utnyttjat. Avsnittet kan ses som ett försök att sätta in den kvantitativa analysen i ett större sammanhang och erbjuda några kompletterande perspektiv på vilka konsekvenser som kan bli aktuella vid en övergång från nuvarande organisation av den lokala och regionala kollektivtrafiken.

Slutligen sammanfattas våra slutsatser av konsekvensanalysen i kapitel 10. Slutsatserna innefattar en uppskattning av potentialen för lönsam trafik och bedömningar av konsekvenserna för resor, transportarbete och trafikutbud, för resenärerna, trafikföretagen och de trafikansvariga myndigheterna. Vidare behandlas möjliga ekonomiska konsekvenser för kommunerna och staten samt för samhällsekonomin i stort.

2 Kollektivtrafikens struktur och utveckling

2.1 Inledning

I detta avsnitt beskrivs den lokala och regionala kollektivtrafikens struktur och utveckling under perioden 1985–2007. Avsnittet baserar sig på VINNOVA-rapporten *Kollektivtrafikens marknadsutveckling – tendenser och samband*.⁵ Beskrivningar har dock uppdaterats så att den i de flesta fall täcker tiden fram till 2007, vilket betyder att redovisningen i huvudsak omspannar en period om 22 år.

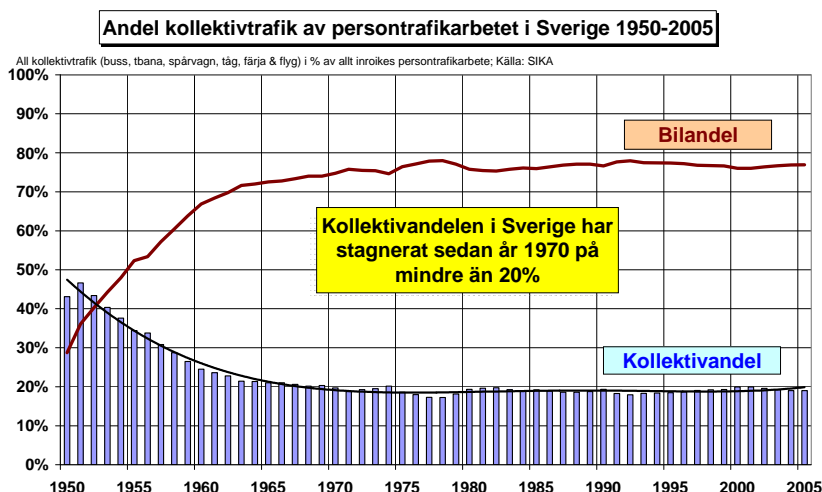
2.2 Marknadsstorlek och marknadsandelar 1985–2007

Marknadsandelen stabil på 20 procent för all kollektivtrafik

Ett sätt att sammanfatta marknadsutvecklingen för en viss tjänst är att ange marknadsandelen. Figuren nedan visar utvecklingen hur kollektivtrafikens marknadsandel har utvecklats från mitten av 1900-talet fram till år 2005. Uppgifterna avser all kollektivtrafik i Sverige, dvs. inte bara den lokala och regionala utan även den långväga (järnväg, inrikesflyg och färja).

⁵ Transek-rapport 2006:43 på uppdrag av VINNOVA.

Figur 2.1 Kollektivtrafikens marknadsandel i Sverige 1950–2005



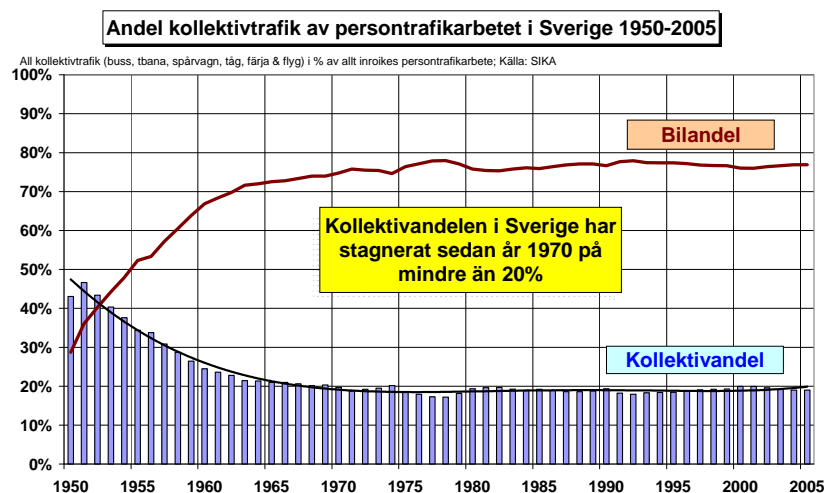
Från att kollektivtrafiken under 1950-talet stod för cirka hälften av alla resor har marknadsandelen sedan början av 1970-talet legat kring 20 procent med smärre variationer. Detta återspeglar naturligtvis bilismens inmarsch i samhället samt den ökade levnadsstandard. Ökad tillgång till bil har möjliggjort en större tillgänglighet som kollektivtrafiken har haft svårt att kunna konkurrera med. Energikriserna under 70-talet samt andra finansiella förändringar ledde synbart till en kortare avtrappning i andelen bilresor. Andelen resor med bil ligger dock sedan länge stadigt kring närmare 80 procent för landet som helhet. Kollektivtrafikandelen är av naturliga skäl högre i de befolkningstäta regionerna än i övriga landet.

Kollektivtrafikens marknadsandel växer långsamt

Den traditionella redovisningen av kollektivtrafikens marknadsandelar baseras på resvaneundersökningar, och i regel visas då dess andelar i form av antalet resor. Detta är dock inte alltid något bra mått, eftersom resor med gång/cykel, bil och kollektiva färdmedel är olika långa. Ett bättre mått är då personkilometer. I figur 2.2 nedan redovisas marknadsandelar för den lokala och regionala

kollektivtrafiken i procent av summa kollektiv- och biltrafik. Observera dock att all biltrafik ingår här, dvs. även den långväga biltrafiken. Men enligt den senaste Resvaneundersökningen RES 2005–2006 var det mindre än 2 procent av bilresorna som var långväga (d.v.s. över 10 mil)

Figur 2.2 Den lokala och regionala kollektivtrafikens andel av det lokala och regionala transportarbetet med kollektivtrafik och bil



Den lokala och regionala kollektivtrafikens marknadsandel var således lägre än 10 procent år 1999. Den har sedan dess ökat till 10,6 procent, vilket motsvarar en ökning med 1,4 procentenheter (15 procent) på åtta år.

Låga kollektivtrafikandelar i svenska städer

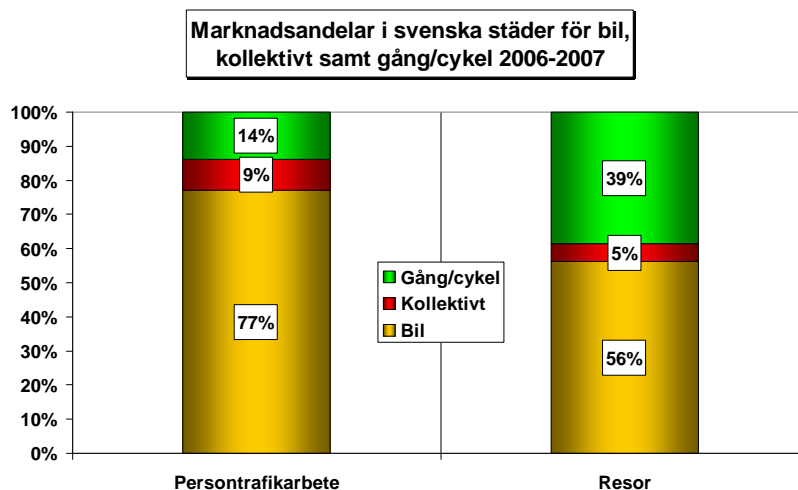
De svenska städer som ingår i Stadstrafikdatabasen⁶ är glest bebyggda. Den genomsnittliga bebyggelsetätheten är 1 766 invånare per kvadratkilometer.

Om man bortser från Stockholm är kollektivtrafikens marknadsandel låg i svenska städer. I stadstrafikdatabasen ingår 59 städer, vilka tillsammans representerar 3,18 miljoner invånare. Räkna

⁶ En databas över Svensk stadstrafik som Stadsbuss & Company byggt upp inom Benchmarkingkonceptet Stadstrafikkompassen. Materialet har ställts till förfogande genom Göran Lundblad Stadsbuss & Company.

i resor är marknadsandelen 5 procent och räknat på persontrafikarbetet är kollektivandelen 9 procent (oviktad). Observera dock att Stockholm, som är en betydelsefull del av kollektivtrafiksverige, inte ingår i Stadstrafikdatabasen.

Figur 2.3 Kollektivtrafikens marknadsandelar i 59 svenska städer år 2006/2007



(Källa: RES).

Kollektivtrafiken kommer därmed långt efter gång och cykel bland medborgarnas val av färdssätt. Närmare fyra av tio väljer att färdas till fots eller per cykel vid det dagliga resandet. Även när hänsyn tas till reseavståndet (personkilometer) har gång och cykel över 50 procent högre marknadsandel än kollektivtrafiken.

Att bilen dominerar med 56 procent av antalet resor i städerna och med hela 77 procent av persontrafikarbetet behöver knappast poängteras.

Låga marknadsandelar beror på stora resuppofringar

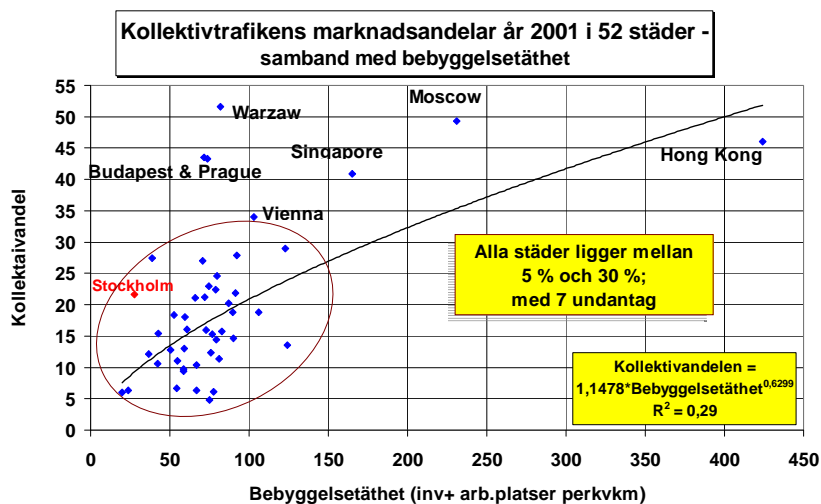
Den genomsnittliga resuppofringen⁷ för buss- och spårvägsresor i dessa svenska städer uppgår till 44 minuter (tre kvarts timme) per resa. Den främsta orsaken till dessa höga resuppofringar är de långa väntetiderna, vilka i sin tur beror på glesa turintervall i trafiken över större delen av trafikdygnet.

Svenska städer, med undantag för Stockholm, uppvisar generellt sett låga kollektivtrafikandelar, huvudsakligen beroende på att de är väldigt gles bebyggda i ett internationellt perspektiv.

Kollektivtrafikens marknadsandel i ett internationellt perspektiv

Hur står sig de svenska städernas kollektivandelar i en internationell jämförelse? Har vi i Sverige högre eller lägre kollektivandelar än i andra länder? De uppgifter som redovisas här avser större städer/huvudstäder, varför Sverige representeras av Stockholm.

Figur 2.4 Kollektivtrafikens marknadsandelar år 2001 i 52 större städer



Källa: UITP:s Mobility in Cities databas över 52 städer.

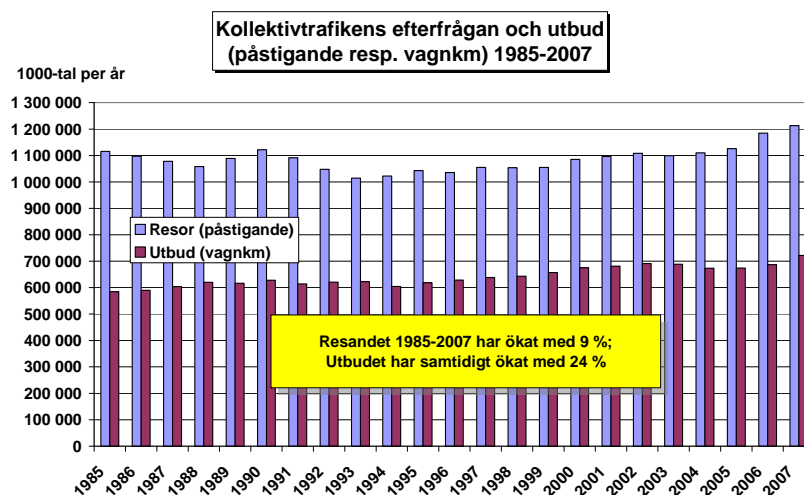
⁷ Resuppofring är ett mått på resenärernas upplevda olägenheter (värderad i tid eller kostnad) i samband med en viss resa.

Kollektivandelen samvarierar med städernas täthet på ett relativt tydligt sätt. Flertalet städer uppvisar en kollektivtrafikandel (av samtliga resor) på mellan 5 och 30 procent. Stockholms stads kollektivtrafikandel uppgick år 2001 till 21,6 procent, vilket är internationellt sett rätt normalt, men ändå högt i förhållande till den låga bebyggelsetätheten. Andelen kollektivtrafikresor i Stockholms innerstad var dock 25 procent år 2007. Andelen av persontransportarbetet i hela Stockholms län var 28 procent samma år.⁸

2.3 Resor och vagnkilometer 1985–2007

Mellan 1985 och 2007, dvs. under den senaste 22-årsperioden, har det lokala och regionala kollektivresandet ökat med cirka 9 procent eller från 1,11 till 1,21 miljarder resor (påstigande) per år.

Figur 2.5 Kollektivtrafikens utbud och efterfrågan 1985–2007



Perioden 1985–2007 inrymmer två faser: en nioårsperiod med kraftigt minskat antal resor 1985–1993 (-9 procent) och en 14-årsperiod med ökat antal resor (+20 procent). Under denna 22-årsperiod har utbudet i form av antalet vagnkilometer ökat med 24 procent, samtidigt som resandet (påstigande) alltså har ökat

⁸ RTK, SL (2008): Trafiken i Stockholms län 2007.

betydligt långsammare (+9 procent). Detta betyder att kollektivtrafiken sett över hela perioden inte har lyckats attrahera tillkommande resenärer i den takt som systemet har byggts ut.

För hela perioden 1985–2007 gäller således att man har behövt öka utbudet med 24 procent för att attrahera 9 procent fler resenärer. Detta kan formuleras som att utbudselasticiteten för resandet uppgår till 0,375, dvs. att 10 procents ökat utbud ger 3.75 procents fler resor. Eller omvänt för att åstadkomma 10 procent fler resenärer har man varit tvungen att öka utbudet med 26,8 procent.

För den senaste 14-årsperioden 1993–2007 har dock resandet ökat något snabbare än utbudet, med 20 procent i ökat resande, men med 16 procents ökat utbud. Denna tendens sammanfaller tidsmässigt med en ökad upphandling av den lokala och regionala kollektivtrafiken i Sverige. Att trafiken i ökad grad upphandlats och utförts av privata entreprenörer kan således ha inneburit en högre grad av efterfrågeanpassning än vad som var fallet tidigare.

Det finns flera tänkbara orsaker till denna modesta resandeutveckling hos den lokala och regionala kollektivtrafiken. Bland orsakerna märks framförallt följande faktorer:

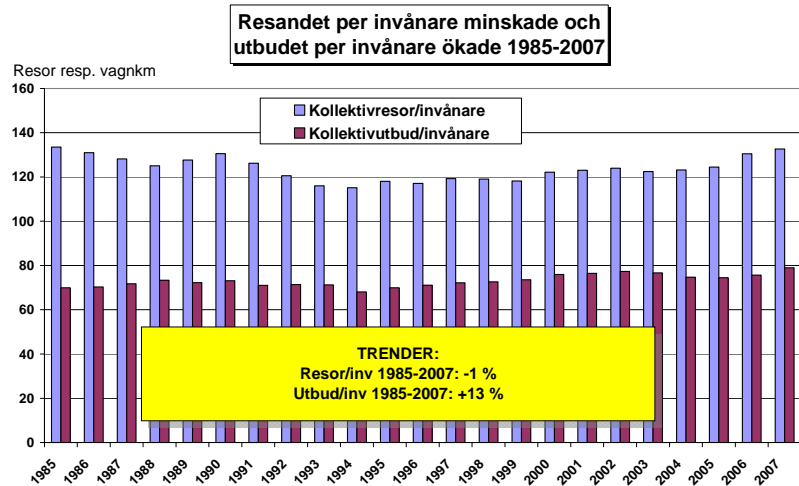
- Inkomsterna ökar, vilket medför att resenärer har råd att köpa och åka bil.
- Biljettpriserna ökar dubbelt så snabbt som bensinpriset.
- Kollektivtrafikens medelhastighet dörr-till-dörr är i regel cykelhastighet, beroende på alla mellanliggande stopp, med retardationer och accelerationer i samband med varje hållplatsstopp.
- Markanvändningen blir mer utspridd över tiden, vilket missgynnar den traditionellt radiella kollektivtrafiken.
- Arbetsresornas andel av alla resor minskar, medan kollektivtrafikutbudet har fokuserats på arbets- och skolresor.
- Kollektivtrafiken brottas i de större städerna med närmast kroniska driftproblem.
- Den traditionella kollektivtrafiken brottas med ett dilemma:
 - Antingen erbjuds en attraktiv och hög turtäthet, vilket leder till stora finansiella driftsunderskott.
 - Eller erbjuds glesa turintervall av ekonomiska skäl, vilket leder till att kollektivtrafiken tappar i attraktivitet.

I kapitel 3 återkommer vi till dessa orsakssamband genom en analys av bl.a. efterfrågans bestämningsfaktorer.

2.4 Utbud och efterfrågan per invånare – olika tendenser

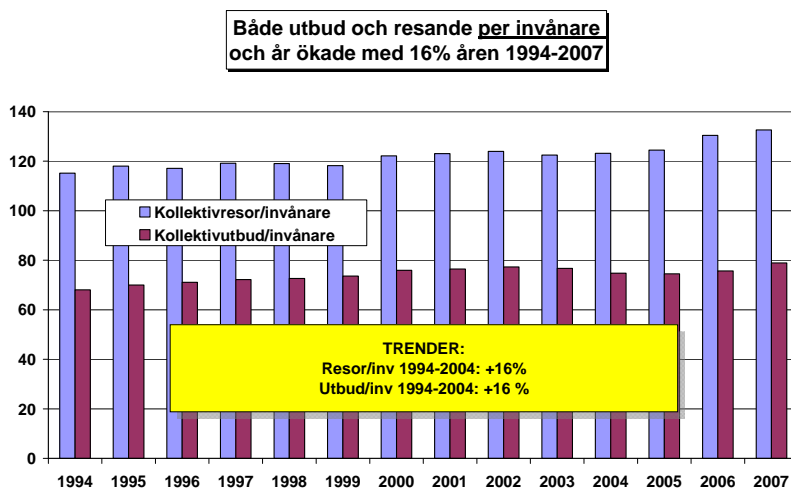
Ett enkelt sätt att normera utvecklingstendenserna är att relatera resor och utbud till antalet invånare i Sverige respektive år.

Figur 2.6 Kollektivresor och kollektivtrafikutbud per invånare 1985–2007



Som framgår av figur 2.6 minskade kollektivtrafikresandet per invånare med 1 procent under 22-årsperioden 1985–2007. Utbudet i form av antalet vagnkilometer per invånare ökade samtidigt med 13 procent.

Figur 2.7 Kollektivresor och kollektivtrafikutbud per invånare 1994–2007

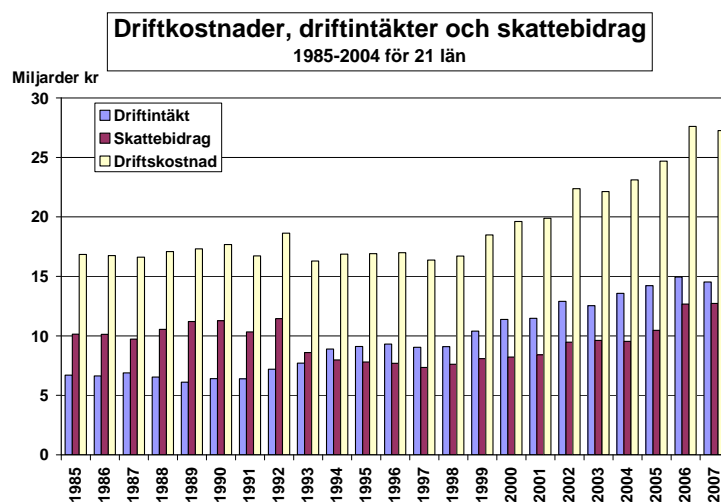


Räknat per invånare visar det sig att för perioden med ökad upphandling 1994–2007 har både resandet och utbudet vuxit kongruent med 16 procent, vilket är ett tecken på en betydligt bättre efterfrågeanpassning av utbudet än under de föregående tio åren.

2.5 Intäkter, priser och kostnader 1985–2007

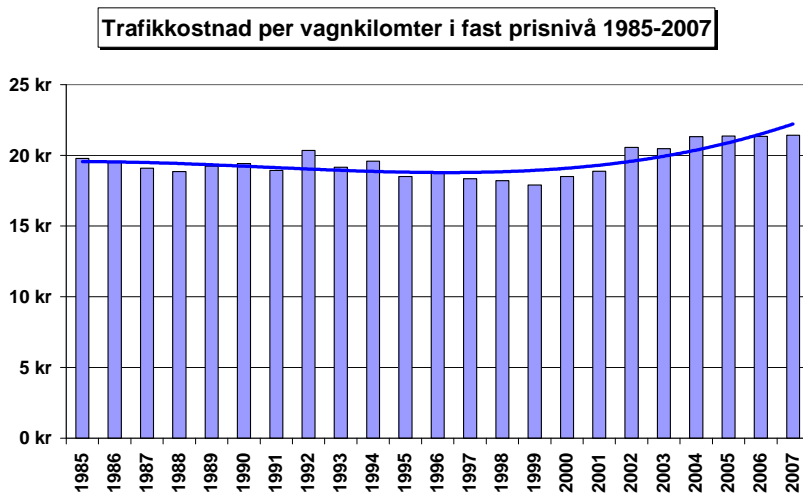
I detta avsnitt redovisas de totala driftintäkterna och driftkostnaderna i fasta priser (uttryckta i 2002 års prisnivå).

Figur 2.8 Kollektivtrafikens ekonomi 1985–2007 i fasta priser



De totala driftintäkterna har ökat i fasta priser från cirka 6,2 miljarder kronor år 1985 till knappt 15 miljarder kronor år 2004. Detta innebär en ökning med närmare 9 miljarder kronor, eller med närmare 140 procent. Under samma period ökade driftkostnaderna från 15,8 miljarder kronor till cirka 27,5 miljarder kronor i fasta priser, dvs. med närmare 12 miljarder kronor eller cirka 75 procent. De totala offentliga skattebidragen under samma tidsperiod ökade med cirka 3 miljarder kronor från omkring 10 miljarder kronor 1985 till cirka 13 miljarder kronor 2007. Ökningen sett över hela perioden ligger alltså på cirka 3 miljarder kronor, vilket motsvarar att skattebidragen ökat med 30 procent. Det kan dock noteras att fastän bidragen ökat på sista tiden, framför allt mellan åren 2005 och 2006, ligger de Realt sett inte så långt över nivån i slutet av 1990-talet.

Figur 2.9 Kollektivtrafikens trafikknaster per vagnkilometer 1985–2007 i fasta priser

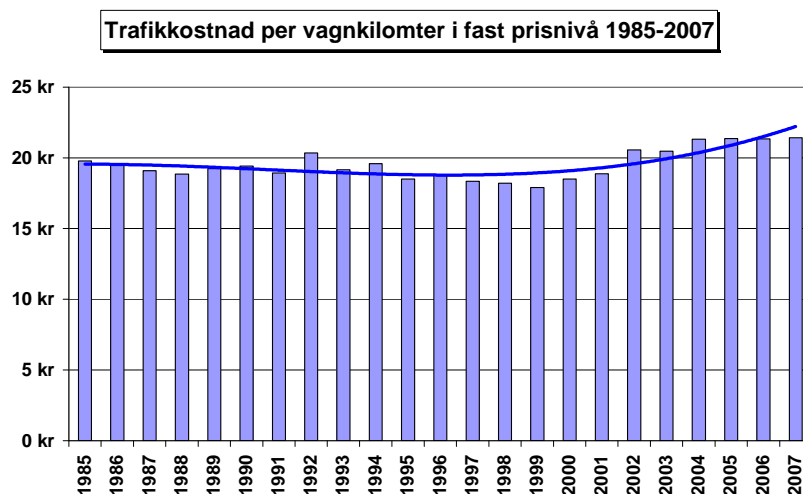


Den reala kostnaden per vagnkilometer ökade fram till år 1992 (jfr figur 2.9). Mellan 1992 och 1999 minskade enhetskostnaden med 12 procent. Mellan 1999 och 2007 har enhetskostnaden däremot ökat med cirka 20 procent. Kostnadsökningen fr.o.m. år 1999, berodde troligtvis på att de nya avtalen då började bli väsentligt dyrare. Orsakssambanden klargörs närmare i kapitel 3.

Pris per kollektivresa har ökat snabbare än bensinpriset

En intressant jämförelse ur konkurrenssynpunkt är att ställa priset för kollektivresor i relation till priset för bilresor.

Figur 2.10 Förändring av kollektivtrafiktaxan (medelintäkt per påstigande) och bensinpriset, i fasta priser 1985–2007



Under hela perioden 1985–2007 har biljettaxan för kollektivtrafiken ökat med närmare 100 procent eller med 3,2 procent per år. Förändringen av bensinpriset under motsvarande period har varit 33 procent eller 1,3 procent per år. Mellan åren 1985 och 1994 ökade det reala bensinpriset inte alls, medan kollektivtrafikens biljettpriser steg realt med 45 procent. För perioden 1994–2007 har en ökning av biljettpriset skett med 37 procent medan bensinpriset ökade med 32 procent.

Den årliga reala prisutvecklingen framgår av figur 2.11. Under åren fram till 1991 låg de båda priserna – biljettpriset per påstigande respektive bensinpriset per person och mil⁹ – på samma nivå i fast penningvärde. Från och med år 1992 skenade kollektivtrafikens biljettpriser i höjden och dessa priser har fördubblats sedan år 1991 från 4,60 kronor till 9,40 kronor per påstigande.

Under hela perioden 1985–2007 har alltså kollektivtrafikens priser ökat 3 gånger snabbare än bensinpriset. För perioden 1994–2007 har kollektivtrafiktaxan ökat 20 procent snabbare än bensinpriset i fast prisnivå.

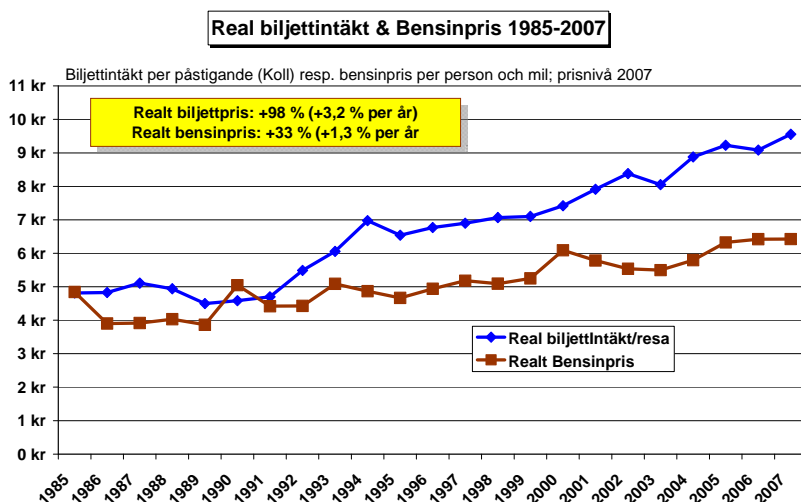
En faktor som kan ha påverkat de kraftiga sammanvägda pris-höjningarna skulle kunna vara att reslängden har ökat över tiden.

⁹ Bensinpriset justerat för genomsnittlig bränsleförbrukning och beläggingsgrad vid bilresor.

Kortare och billigare tätortsresor har minskat i antal samtidigt som de längre och dyrare landsbygdsresorna har ökat sin andel. En kalkyl för tretton län för åren 1994–2004, för vilka det funnits uppgifter om persontrafikarbetet och reslängderna, visar att reslängden i dessa tretton län inte har ökat alls. Tvärtom minskade de med 1 procent. I dessa uppgifter ingår dock inte Skåne och Västra Götalands län. En kortare femårig tidsserie för åren 1999–2004, där även Skåne och Västra Götalands län ingår, visar att reslängden för de 16 länen har ökat med 1,4 procent per år. Hälften av denna ökning inträffade mellan åren 1999 och 2000, troligtvis av de orsaker som angetts ovan.

Kvar i en mer renodlad prisstegring *per kilometer* blir då ändå 2,3 procent per år för kollektivresor för perioden 1994–2004. Denna prisökning kan jämföras med 1,8 procent per år för bensinpriset under samma tidsperiod. Detta betyder att priset på kollektivresor per kilometer har stigit cirka 28 procent mer än priset för bensinförbrukningen vid bilresor.

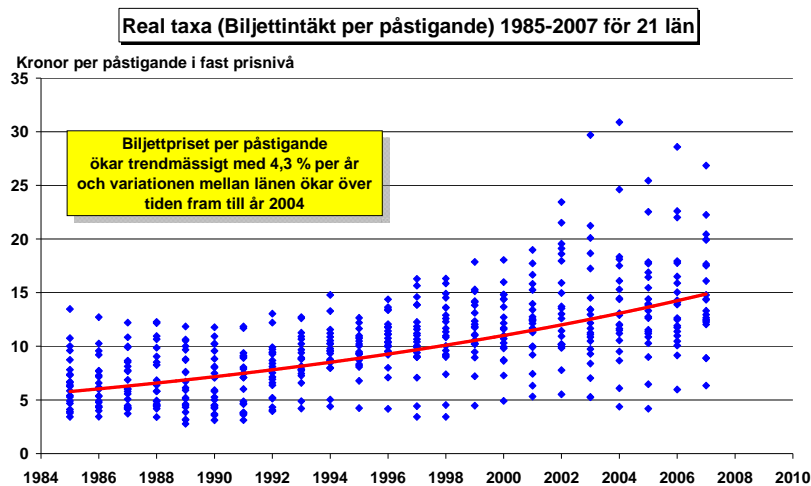
Figur 2.11 Årlig real prisutveckling för biljettpriset per påstigande resp. för bensinpriset per person och mil (m.h.t. bränsleförbrukning och beläggingsgrad) 1985–2007



Anm. Egentligen "Trafikintäkt per påstigande, exkl. moms", se vidare nedan.

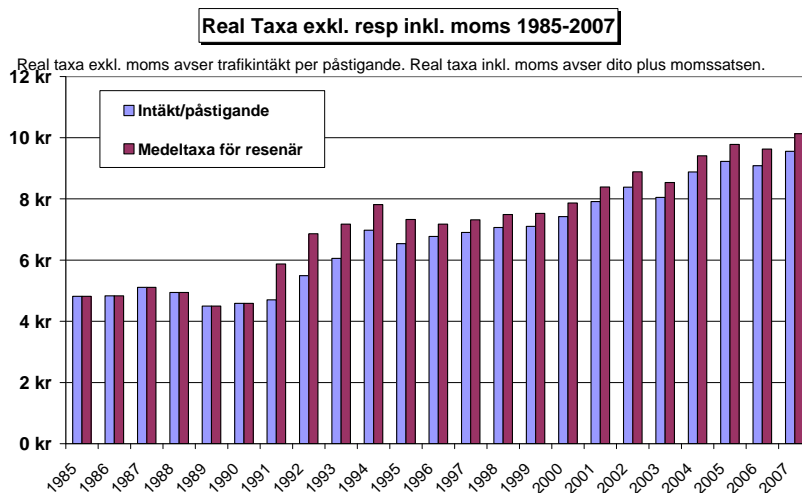
Figur 2.12 visar biljettintäkternas variation över länen och åren. Som synes har spridningen per län ökat reallt för de senaste åren. De två storstadslänen (Stockholm och Göteborg) hamnar underst för respektive år.

Figur 2.12 Kollektivtrafikens biljettpriser länsvis i fast prisnivå 1985–2007



Ovanstående gäller således priset exklusive mervärdesskatt (moms). Den 1 januari 1991 infördes 25 procent moms på alla trafikslag. Den 1 juli 1993 sänktes kollektivtrafikmomsen till 12 procent, och den 1 januari 1996 sänktes den till 6 procent. Detta gör att det slutliga biljettpriset till resenärerna har ändrats i förhållande till medelintäkten per påstigande exkl. moms, se figur 2.13.

Figur 2.13 Medelintäkt per påstigande exkl. resp. inkl. moms

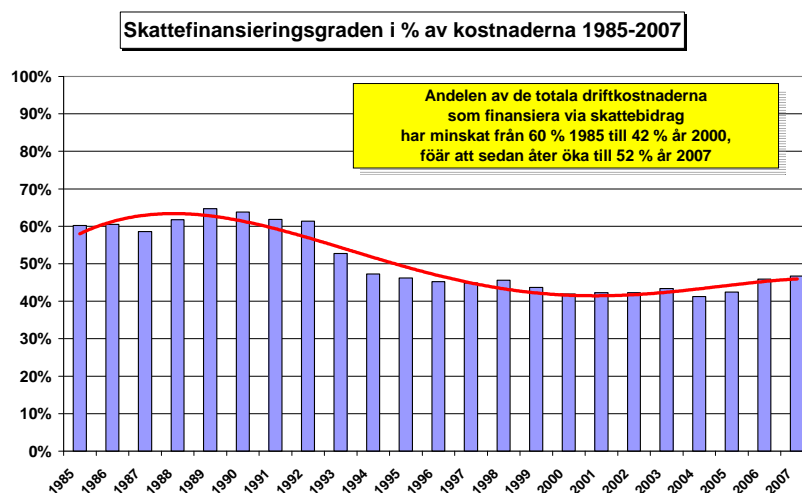


I fast prisnivå har således priset till resenär ökat från 4:82 kronor år 1985 till 10:13 kronor år 2007 inklusive moms, eller med 110 procent (+4,7 procent per år).

2.6 Skattefinansieringsgraden 1985–2007

Skattebidragen till den lokala och regionala kollektivtrafiken från kommunerna, landstingen och staten har minskat från 1985. Då låg de på 60 procent av de totala trafik kostnaderna medan de utgjorde 42 procent år 2000. Därefter har skattefinansieringsgraden åter ökat något och den uppgick till cirka 47 procent år 2007.

Figur 2.14 Skattefinansieringsgradens utveckling 1985–2007



Den största minskningen av skattefinansieringsgraden skedde åren 1992–1994 från drygt 60 procent till cirka 48 procent. Denna minskning sammanfaller med att momsen sänktes från 25 till 12 procent från 1 juli 1993. Momssänkningen verkar alltså ha växlats ut i minskade kommunala bidrag snarare än i lägre kollektivtrafiktaxor. Den mindre momssänkningen 1996 verkar däremot inte haft någon sådan direkt avläsbar effekt. Skattefinansieringsgraden har i stora drag följt konjunktursvängningarna med toppar åren 1988–1990, 1998 och 2007 samt med botten åren 1994, 2001–2002 och 2004.

2.7 Regionala variationer i kollektivtrafiksöringen år 2007

Kollektivtrafikresor totalt och per invånare

Under år 2007 utfördes ungefär 1,2 miljarder resor i lokal och regional kollektivtrafik. Som framgår av figur 2.15 svarade Stockholms län för ungefär 55 procent av dessa resor. De tre storstads-länen svarade tillsammans för hela 86 procent av alla resor i Sverige. Kollektivtrafikresandet är alltså mycket ojämnt fördelat mellan olika län och landsdelar.

Om man slår ut kollektivresorna per invånare utjämnas bilden visserligen något (figur 2.16). Skillnaderna mellan olika län är dock betydande även i detta avseende.

I Stockholms län gjordes år 2007 cirka 350 kollektivtrafikresor per invånare och år. Det motsvarar nästan en resa per dag och invånare. I Västra Götalands län är resefrekvensen cirka 135 resor per invånare och år och i Skåne län låg den strax över 100 resor per invånare och år. Uppsala och Östergötland är andra län med en förhållandevis hög resefrekvens medan Västerbotten, Kalmar och Gotland ligger lågt på denna skala.

Kollektivtrafikutbudet totalt och per invånare

Totalt producerades det cirka 722 miljoner vagnkilometer år 2007 för den lokala och regionala kollektivtrafiken (figur 2.17). Stockholms län svarade ensamt för en tredjedel och de tre storstadslänen tillsammans för knappt två tredjedelar av hela trafikutbudet. Detta är betydligt lägre andelar än storstäderna andelar av resandet (som var 55 procent resp. 86 procent år 2007). Detta visar att fordonsutnyttjandet är väsentligt högre i storstadsregionerna än i övriga län.

Kollektivtrafikutbudet per invånare uppgår, som framgår av figur 2.18, i medeltal till 62 vagnkilometer per invånare och år. I Stockholms län är utbudet ungefär dubbelt så stort med 122 vagnkilometer per invånare. Västmanland har det lägsta utbudet per invånare med 30 vagnkilometer.

Det kan vara värt att notera att Uppsala län har ett större utbud än Västra Götaland per invånare, och att Skåne län har ett utbud som är 5 procent lägre än medianvärdet (Jönköpings län). Medan skillnaden mellan maximi- och minimilänet är sexton gånger beträffande resandet (Stockholm resp. Gotland) är motsvarande skillnad i utbudet endast fyra gånger (Stockholm resp. Västmanland). Detta illustrerar bl.a. att det finns stora skillnader mellan län och landsdelar när det gäller förutsättningarna att utforma en effektiv lokal och regional kollektivtrafik som ger ett högt resande i förhållande till de insatta resurserna.

Figur 2.15 Antalet kollektivtrafikresor i 1000-tal år 2007 länsvis



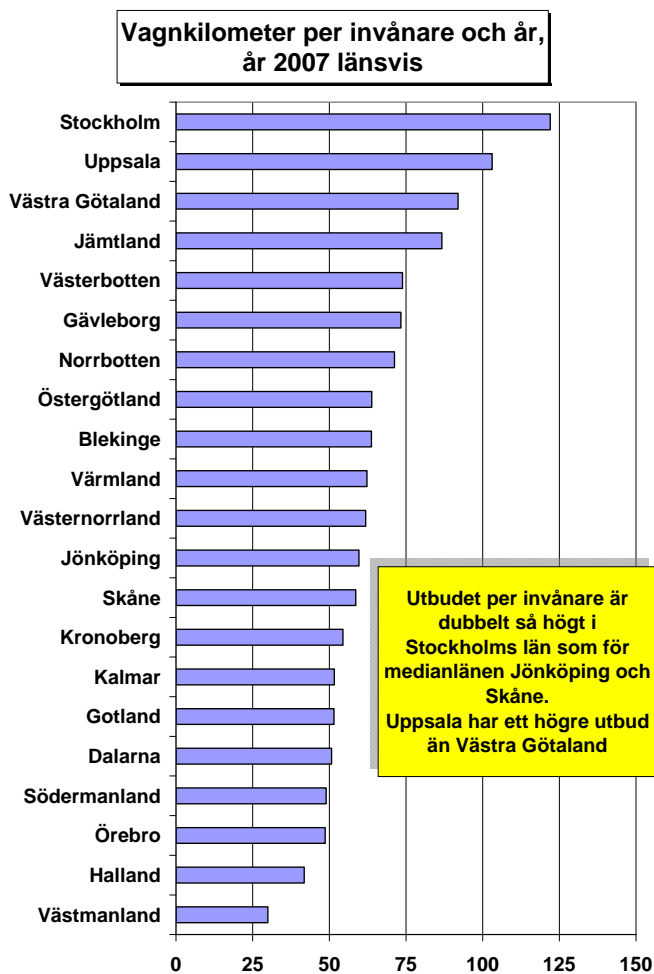
Figur 2.16 Antalet kollektivtrafikresor per invånare och år, år 2007 länsvis



Figur 2.17 Utbudet i form av antalet vagnkilometer i 1000-tal år 2007 länsvis



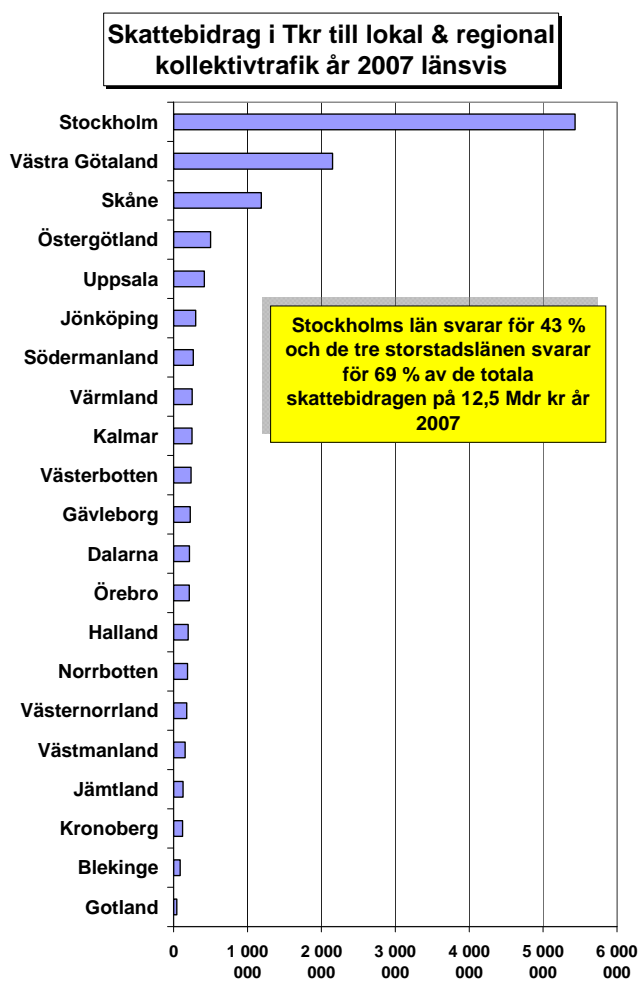
Figur 2.18 Utbudet per invånare och år (vagnkm/inv) år 2007 länsvis



Skattebidrag och skattefinansieringsgrad

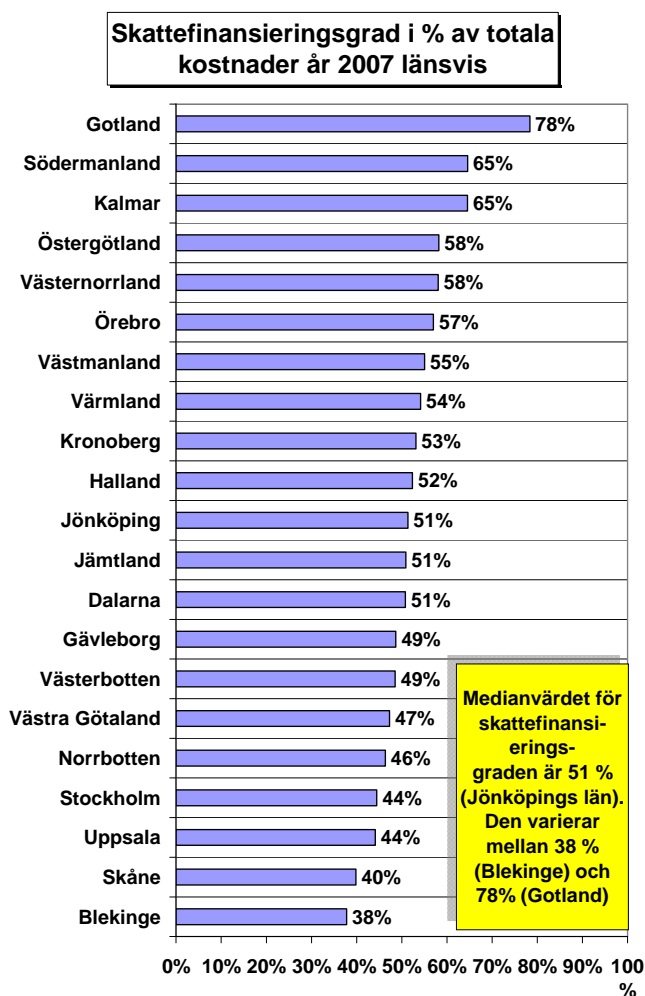
De totala skattebidragen till den lokala och regionala kollektivtrafiken uppgick år 2007 till 12,5 miljarder kronor. Av dessa bidrag svarade landstingen för 9,2 miljarder kronor, kommunerna för 3,1 miljarder kronor och staten för mindre än 300 miljoner kronor.

Figur 2.19 Skattebidrag i tkr till lokal och regional kollektivtrafik år 2007 länsvis



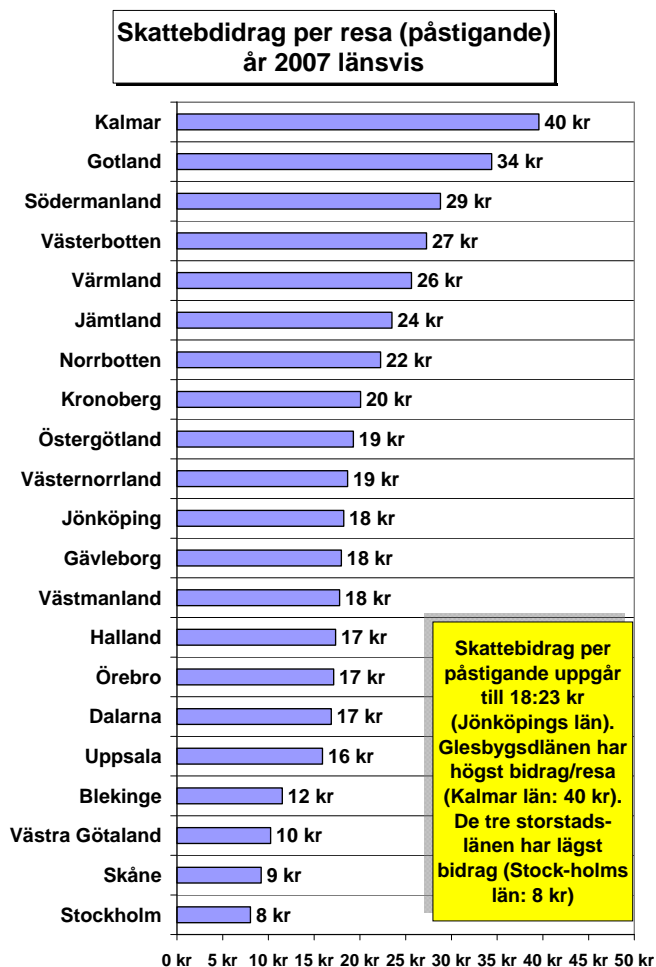
Stockholms län svarade ensamt för 43 procent och de tre storstads-länen tillsammans för 69 procent av de totala bidragen. För såväl Stockholms län som de tre storstadsregionerna sammantaget är detta en större andel än vad som motsvarar trafikutbudet. Däremot är andelen av bidragen lägre än andelen av resandet.

Figur 2.20 Skattefinansieringsgrad i procent av totala kostnader till lokal och regional kollektivtrafik år 2007 länsvis



Skattefinansieringsgraden år 2007 uppgår till i genomsnitt 55 procent om man tar hänsyn till att länen är olika stora (vägt medeltal). I figuren ovan visas länsvisa skattefinansieringsgrader (dvs. oviktade värden utan hänsyn till länsstorleken). Då blir medianvärdet 51 procent (Jönköpings län). Skattefinansieringsgraden varierar mellan 38 procent (Blekinge län) och 78 procent (Gotlands län), dvs. ungefär med en faktor två.

Figur 2.21 Skattebidrag i kronor per resa (påstigande), år 2007 länsvis

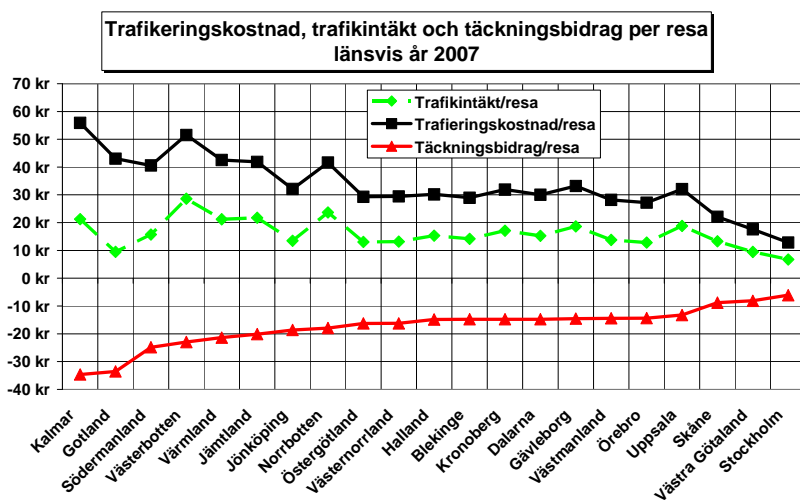


Skattebidragen per resa (påstigande) uppgår i genomsnitt till drygt 18 kronor (medianvärde för länen år 2007). Variationen mellan länen med de högsta respektive lägsta bidragen per resa är fem gånger. Kalmar län är i topp med 40 kronor per resa och med Stockholms län i botten med 8 kronor per resa. Även de båda övriga storstads-länen, Skåne och Västra Götaland, uppvisar låga skattebidrag per resa med 9 respektive 10 kronor.

2.8 Kostnad, intäkt och täckningsbidrag per resa länsvis år 2007

På basis av SIKAs regionala (länsvisa) statistik för år 2007, kan trafikeringskostnader, trafikintäkter och skillnaden i form av täckningsbidrag redovisas länsvis.

Figur 2.22 Täckningsgrad uppdelat efter län



Länen har i figur 2.22 rangordnats efter det negativa täckningsbidragets storlek år 2007. Samtliga län uppvisar negativa täckningsbidrag, vilka varierar mellan 6 och närmare 40 kronor per resa. Såväl trafikeringskostnader, som trafikintäkter och täckningsbidrag är räknat per resa lägst i de befolkningmässigt största länen.

3 Samband mellan resor, utbud, pris och kostnader

3.1 Inledning

Detta kapitel är, liksom det föregående, baserat på VIINNOVA-rapporten *Kollektivtrafikens marknadsutveckling – tendenser och samband*.¹⁰ Syftet är att med utgångspunkt från de data om den lokala och regionala kollektivtrafiken som redovisats i kapitel 2,

¹⁰ Transek-rapport 2006:43 på uppdrag av Vinnova.

försöka analysera och renodla de samband som finns mellan resor, utbud, pris och kostnader i kollektivtrafiksystemet.

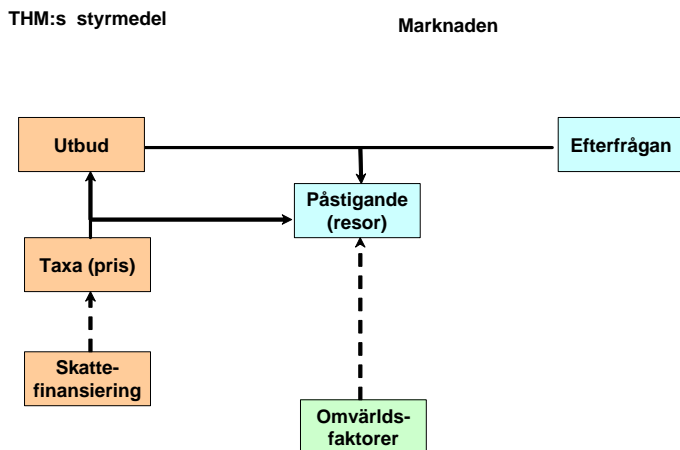
I sin principiella form torde dessa samband vara giltiga oavsett hur den lokala och regionala trafikförsörjningen tillhandahålls. De kvantitativa samband mellan olika variabler som skattats utgår däremot från hur kollektivtrafikmarknaden hittills varit organiserad. Det betyder att resultaten i dessa delar inte utan vidare kan överföras på en ny marknadsmodell. Å andra sidan saknas möjlighet att skatta samband på en marknad som ännu inte existerar. Vi bedömer därför att de elasticitetstal m.m. som redovisas i det följande ändå utgör den bästa tillgängliga grunden för att bedöma effekterna av de utbuds-, pris- och kostnadseffekter som kan uppkomma på en reformerad marknad.

3.2 Sambandsmodeller för lokal och regional kollektivtrafik

I figuren 3.1 visas enkla samband som brukar användas vid marknadsanalyser av kollektivtrafiken.

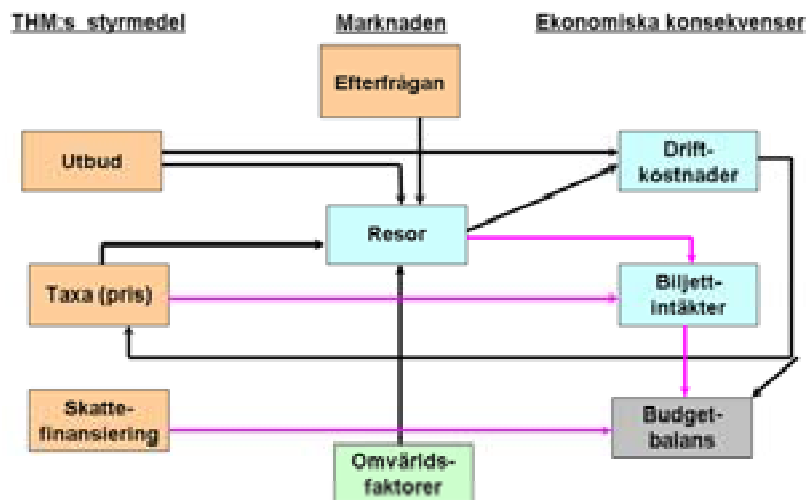
Utbud och pris är jämte skattefinansieringen de styrmedel som dagens trafikhuvudmän och dess ägare (länstrafikansvariga) har för att påverka resandet. I bästa fall beaktas även inverkan på resandet av omvärldsfaktorer, men detta är inte alltid regel. I figur 3.2 visas sambanden mellan de huvudfaktorer som trafikhuvudmännen och dess ägare förfogar över (pris, utbud och skattefinansiering) och som tillsammans med omvärldsfaktorer påverkar resefterfrågan, men nu även inklusive de ekonomiska sambanden (kostnader och intäkter, se de lila pilarna). Vi har även markerat sambandet att driftkostnaderna påverkar taxan.

Figur 3.1 Enkla samband mellan å ena sedan utbud, pris och bidrag och å andra sedan resandet



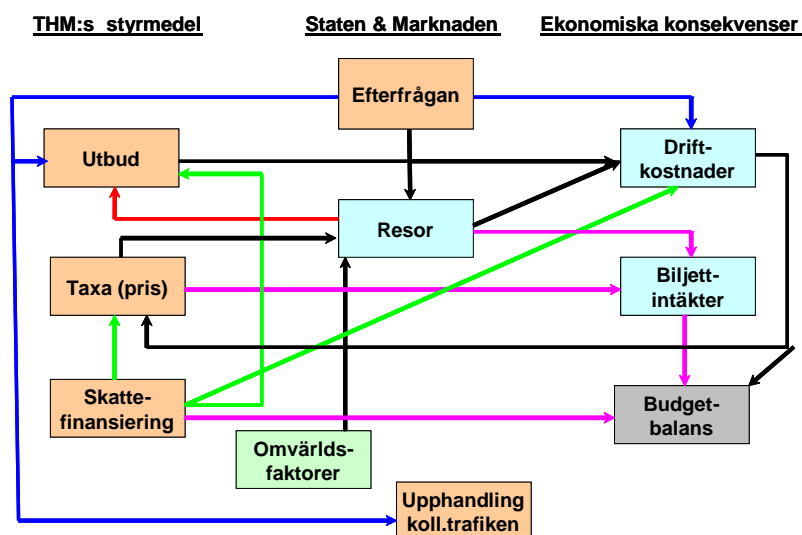
Här beaktas även inverkan av skattefinansieringen (de gröna pilarna) och upphandlingen (de blå pilarna), vilka kan spåras genom den påverkan dessa faktorer har på driftskostnaderna för kollektivtrafiken.

Figur 3.2 Samband mellan utbud och finansiering samt resandet och ekonomin



Skattefinansieringen och skattefinansieringsgraden antas påverka såväl prisnivån som driftkostnaderna, och styrkan i dessa samband prövas empiriskt i det följande. Vi analyserar även effekterna av såväl lägre som högre kostnader och av skattefinansieringen på utbudet av kollektivtrafik samt upphandlingens effekter på taxenivåer och på kollektivtrafikens servicenivå samt på driftkostnaderna, se figur 3.3.

Figur 3.3 Mer komplexa effekter på resandet och ekonomin av såväl direkta som indirekta samband, som analyseras i denna studie



När skattefinansiering och avreglering av kollektivtrafiken har påverkat kostnader och prisnivåer, påverkas även indirekt resandet med bil och kollektiva färdssätt. Kollektivtrafikens prisnivåer kan också indirekt påverka utbudet genom att ett förändrat resande ger annorlunda biljettintäkter.

Den indirekta effekten att kollektivtrafikresandet ett visst år bildar utgångspunkt för nästa års trafikutbud har också prövats. Verkligheten kan i och för sig vara mera komplicerad än så. Eftersläpningen kan vara längre än ett år. För det första sker i regel planeringen inte för kalenderår utan för trafikår, och för det andra så känner trafikhuvudmannen endast till resandet under trafikåret ett år före aktuell planeringsperiod eftersom det mesta vad gäller

utbudet fastställs under hösten för att börja gälla i juni påföljande år. Modellanalysen innebär således en viss förenkling.

Av figuren framgår det hur dessa relativt komplexa samband och effekter är tänkta att spåras genom den analys som görs i det följande och vilken baseras på databasen över 21 län och 20 års observationer. Resultatet bedöms bli en god översikt över hur hela den lokala och regionala kollektivtrafikmarknaden har utvecklats och hur dessa olika samband ser ut; allt i syfte att öka förståelsen för spelregler och markandsmekanismer inom området.

Analysen kompletteras med en deskriptiv beskrivning av hur mycket av den faktiska utvecklingen som beror på dessa olika faktorer och samband.

3.3 Reseefterfrågans bestämningsfaktorer

Följande faktorer ingår i den ekonometriska slutmodellen:

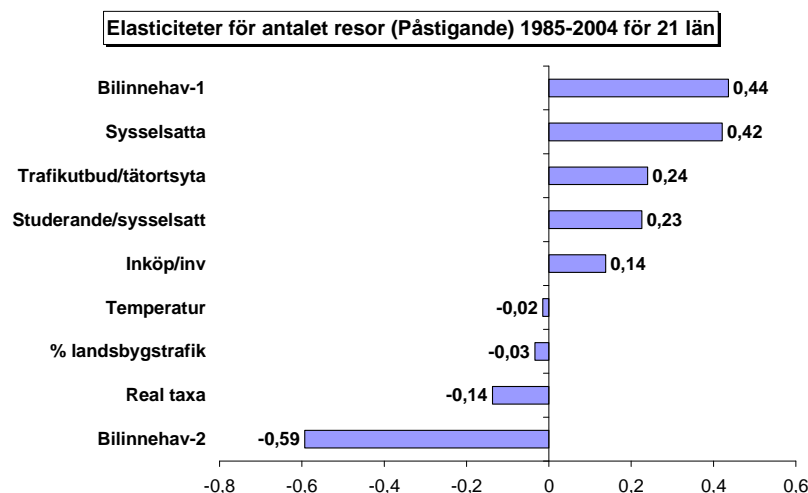
Antalet påstigande är en funktion av:

- Sysselsatta i länet
- Studerande per sysselsatt i länet
- Inköpsaktivitet¹¹ per invånare
- Bilinnehavet i länet (antal bilar i trafik per 1000 invånare)
- Kollektivtrafiktaxan (real medelintäkt per påstigande)
- Trafikutbudet per bebyggd yta
- Andel av utbudet i landsbygdstrafik
- Årsmedeltemperatur

Resultatet visas i form av elasticiteter:

¹¹ Med inköpsaktivitet avses här inköpssumma i Mkr inom detaljhanden i fast prisnivå.

Figur 3.4 Effekter på antalet resor av olika bestämningsfaktorer

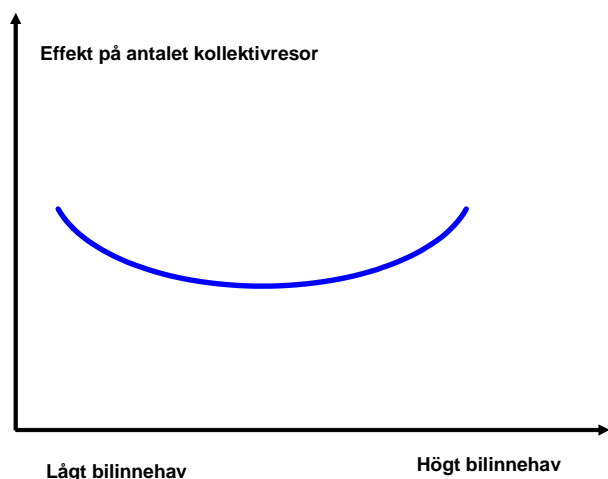


Resultaten visar att om:

- Sysselsättningen ökar med 10 procent, så ökar antalet kollektivresor med 4,2 procent, dvs. med mindre än hälften (nära signifikans).
- Om utbudet av kollektivtrafik (i antal vagnkilometer) per bebyggd yta ökar med 10 procent, så ökar efterfrågan med cirka 2,4 procent (starkt signifikant). I en snarlik modellspecifikation uppgår utbudselasticiteten till 0,43.
- Om befolkningstätheten ökar med 10 procent, så ökar antalet kollektivresor med 2,5 procent.
- Om inköpsaktiviteterna ökar med 10 procent, så ökar kollektivresandet med 1,4 procent. I en snarlik modellspecifikation uppgår denna elasticitet till 0,23
- Om andelen av utbudet som är landsbygds trafik ökas med 10 procent, så minskar resandet marginellt (med cirka 0,3 procent).
- Om den reala taxan (medelintäkten per påstigande) ökar med 10 procent, så minskar resandet med cirka 1,4 procent i genomsnitt (starkt signifikant). En viss begränsning ligger i att modellen inte tar hänsyn till hur prisstrukturen ser ut och ändras – t.ex. om det är kortare eller längre resor som blir dyrare.

Bilnehavets inverkan på kollektivresandet är mera komplicerat än vad de båda elasticiteterna utvisar, eftersom det även föreligger två s.k. "lambda"-variabler, vilka båda är negativa. Tolkningen blir därför följande: Bilnehavets inverkan på kollektivresandet har ett minimum, så att det vid ett ursprungligen lågt bilnehav, innebär ett ökat bilnehav att kollektivresandet minskar kraftigt. Man kan uttrycka det så att den första bilen i hushållet är ett substitut för kollektivresor. Man övergår från kollektiva färdssätt till bil.

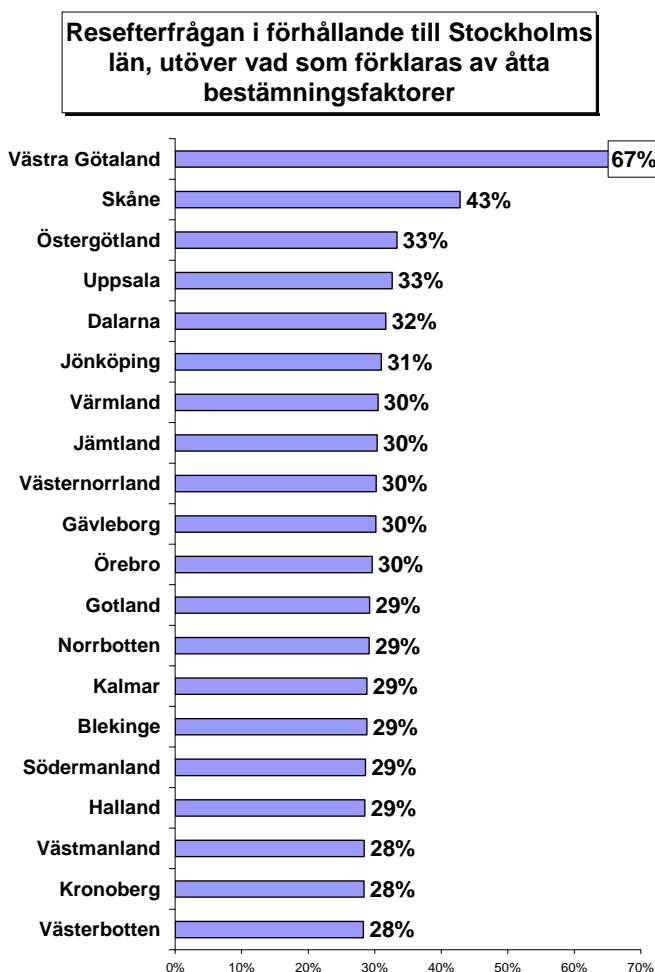
Figur 3.5 Samband mellan bilnehav och kollektivtrafikresor



När bilnehavet senare ökar ytterligare över tiden, då ökar även kollektivresandet. Bil och kollektiva färdssätt blir då mera komplementära. Man åker bil ibland, och kollektivt ibland, allteftersom det passar. Andra och tredje bilen i hushållen används mindre regelbundet. Denna grupp av s.k. "sällanresenärer" är troligtvis en över tiden växande grupp, som behöver uppmärksammas mera som en viktig potential för kollektivtrafiken. Vad som nu beskrivits är en slags inkomsteffekt, vid högre inkomster åker man mera både bil och kollektivt.

För att ytterligare "förklara" reseefterfrågans storlek i de olika länen har en faktor för varje län utom Stockholms län tagits med i modellen.

Figur 3.6 Reseefterfrågans storlek i respektive län i förhållande till Stockholms län som inte beror på de övriga åtta bestämningsfaktorerna



Västra Götaland ligger – med detta mått – på två tredjedelar av reseefterfrågan för Stockholms län, och resandet i Skåne län (och som inte förklaras av sysselsättning, utbud, bilinnehav o.d.) ligger på 43 procent av Stockholms läns nivå. De övriga länen ligger på en nivå på mellan 28 och 33 procent av Stockholms reseefterfrågan, utöver vad som förklaras av ovan angivna åtta förklaringsfaktorer.

Modellen förklarar hela variationen (100 procent) i antalet påstigande mellan de 20 åren och för de 21 länen med ett 30-tal förklaringsfaktorer.

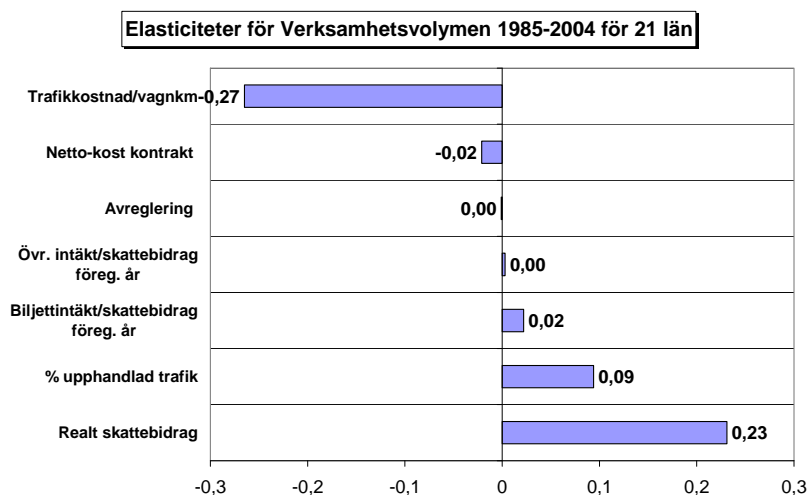
3.4 Utbudets bestämningsfaktorer

Utbudet i form av antalet vagnkilometer är en funktion av:

- Skattebidragets storlek
- Självfinansieringsgraden föregående år (biljettintäkter/skattebidrag)
- Övriga intäkter i förhållande till skattebidragen föregående år
- Driftkostnader per skattebidragskrona föregående år
- Avregleringen (dummy-variabel)
- Andelen upphandlad trafik
- Netto-kostnadskontrakt (dummy-variabel)
- ”Storleksfaktor” för samtliga län i förhållande till Stockholms län

Resultatet visas i form av elasticiteter enligt figur 3.7.

Figur 3.7 Effekter på verksamhetsvolymen av olika bestämningsfaktorer



Resultaten visar att om:

- Det reala skattebidraget ökar med 10 procent, så ökar trafikutbudet med 2,3 procent.
- Andelen upphandlad trafik ökar med 10 procent, så ökar trafikutbudet med knappt 1 procent.
- Biljettintäkternas andel av skattebidraget föregående år ökar med 10 procent, så ökar utbudet med 0,2 procent.
- Trafikkostnaden per vagnkilometer ökar med 10 procent, så minskar trafikutbudet med 2,7 procent.

Modellen förklarar 99,7 procent av hela variationen mellan de 20 åren och för de 21 länen.

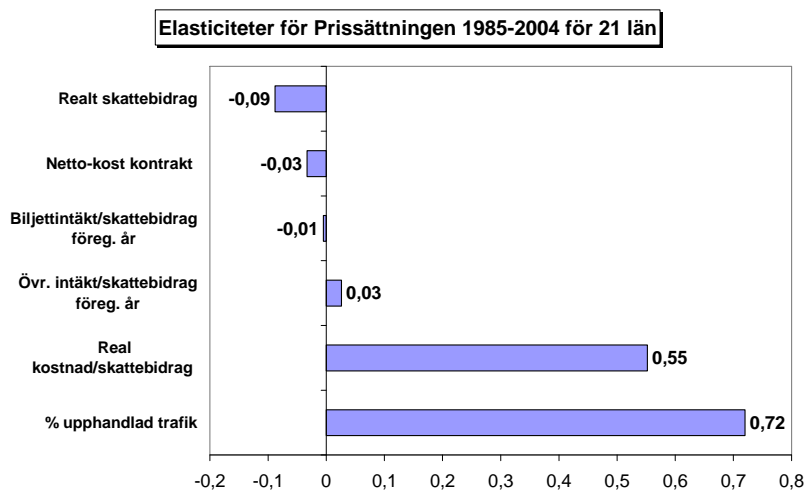
3.5 Prissättningens bestämningsfaktorer

Prissättningen i form av medelintäkten (trafikintäkten) per påstigande är en funktion av:

- Det reala skattebidragets storlek
- Självfinansieringsgraden föregående år (biljettintäkter/skattebidrag)
- Övriga intäkter i förhållande till skattebidragen föregående år
- Driftkostnader per skattebidragskrona föregående år
- Avregleringen (dummy-variabel)
- Andelen upphandlad trafik
- Netto-kostnadskontrakt (dummy-variabel)
- "Storleksfaktor" för samtliga län i förhållande till Stockholms län

Resultatet visas i form av elasticiteter enligt figur 3.8.

Figur 3.8 Effekter på prissättningen av olika bestämningsfaktorer



Modellen som förklarar prissättningsbeteendet (trafikintäkten per påstigande) ger följande resultat:

- När andelen upphandlad trafik ökar med 10 procent, så ökar medelpriset med 7,2 procent (starkt signifikant). Orsakssambandet kan tänkas vara följande: I samband med upphandlingar passar trafikhuvudmannen ofta på att göra standardhöjningar i fordonsparken, vilket ju endast är en indirekt effekt av upphandlingen. Om man hade gjort analysen avseende åren 1989–1995 så hade kanske resultatet blivit det helt motsatta eftersom kostnaderna minskade vid upphandling under den perioden.
- När relationen mellan driftkostnaden och skattebidraget ökar med 10 procent, så ökar sannolikheten att priset (taxan) växer med 5,5 procent. Kostnadsökningen måste ju då täckas med annat än via skattebidraget. (starkt signifikant).
- Taxehöjningarna förefaller att samvariera med att även övriga intäkter per skattebidragskrona ökar. Det kan t.ex. handla om att man ser till att öka intäkterna från annan trafik än linjetrafiken, exempelvis från beställd trafik som skolskjutsar m.m., när skattebidragsökningen tryter.

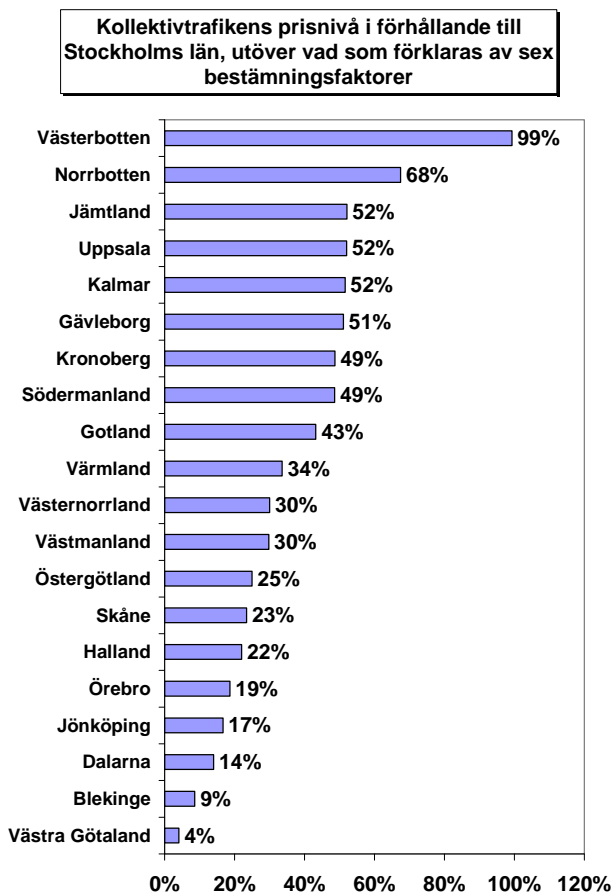
- Nettokostnadskontrakt verkar minska taxan med cirka 3 procent (ej signifikant).
- När det reala skattebidraget ökar med 10 procent, så sänks taxan med cirka 1 procent. Utrymmet för en viss taxesänkning uppenbarar sig då.

För att ytterligare ”förklara” prissättningens storlek har en faktor för varje län utom Stockholms län tagits med i modellen. Denna faktor visar således hur stor prisnivån hos respektive trafikhuvudman är i förhållande till Stockholms län, *utöver* den inverkan som de sex variablerna i figuren ovan har visat sig ha.

Västra Götaland ligger endast 4 procent över Stockholms prisnivå, när man även har beaktat de övriga sex faktorerna enligt figur 3.8 ovan. Västerbotten ligger på ungefär den dubbla prisnivån mätt på detta sätt. De övriga arton länen uppvisar en stor spridning mellan Blekinges 9 procent och Norrbottens 68 procents högre ”standardiserade” prisnivå jämfört med Stockholms.

Modellen förklarar 82,8 procent av hela variationen mellan de 20 åren och för de 21 länen.

Figur 3.9 Kollektivtrafikens prisnivå i förhållande till Stockholms län, utöver vad som förklaras av övriga sex bestämningsfaktorer



3.6 Kostnadernas bestämningsfaktorer

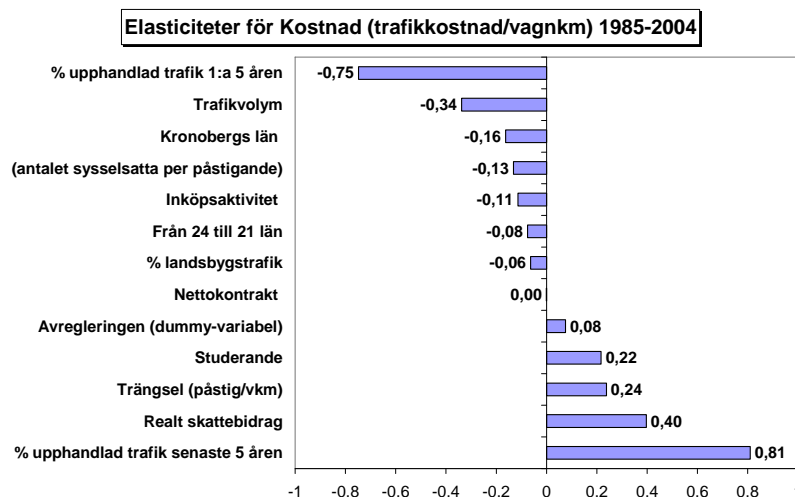
Enhetskostnaden (kostnaden per vagnkilometer) är en funktion av:

- Totala trafikvolymen (antalet vagnkilometer)
- Andelen vagnkilometer i landsbygdstrafik
- Det reala skattebidragets storlek
- Beläggningsgrad (Påstigande per vagnkilometer)
- Studerande (befolkning i studerande åldrar per påstigande)
- Sysselsatta (antalet sysselsatta per påstigande)
- Inköpsaktivitet (detaljhandelsinköp per påstigande)

- Avregleringen (dummy-variabel)
- Andelen upphandlad trafik
- Netto-kostnadskontrakt (dummy-variabel)
- Kronobergs län (dummy-variabel)

Resultatet visas i form av elasticiteter i figur 3.10

Figur 3.10 Samband mellan enhetskostnad (trafikkostnad per vagnkm) och bestämningsfaktorer



Resultaten visar att om:

- Trafikvolymen ökar med 10 procent, så minskar enhetskostnaden i form av trafikkostnaden per vagnkilometer med 3,4 procent. Detta antyder en mycket stark tendens till stordriftsfördelar inom kollektivtrafiken.
- Antalet sysselsatta respektive antalet inköpsaktiviteter per påstigande ökar enhetskostnaden något (dock ej signifikant skild från noll). En orsak är sannolikt att arbetsresor främst sker under högtrafiktid, då marginalkostnaden är hög.
- Sammanslagningen av de två länen i Skåne respektive de fyra länen till Västra Götalands län verkar ha minskat enhetskostnaden med 8 procent.
- Med 10 procents ökad andel landsbygdstrafik minskar enhetskostnaden med 0,6 procent. En orsak är troligtvis att

medelhastigheten i regel är betydligt högre i landsbygdstrafiken jämfört med tätortstrafiken.

- När andelen studerande per påstigande ökar med 10 procent, så ökar enhetskostnaden med drygt 2 procent (dock ej signifikant skild från noll).
- När trängseln (antalet påstigande per vagnkilometer) ökar med 10 procent, så ökar enhetskostnaden med 2,4 procent. Påstigningstiden ökar ju då markant.
- När det reala skattebidraget ökar med 10 procent, så ökar enhetskostnaden med 4 procent. Detta betyder att en stor del av kollektivtrafikens subventioner ”försvinner” i form av ökade kostnader per producerad enhet, och således inte kommer konsumenterna/resenärerna till godo. Faktorn är mycket starkt signifikant (t-värde på 13,95). Under de senaste 20 åren, kan mycket väl det omvända orsakssambandet ha varit rådande: Ägarna till trafikhuvudmännen kan ha fattat beslut om att ändra skattefinansieringen som en *passiv* anpassning av förändrade kostnader i föregående period. Denna typ av samband har dock tyvärr inte kunnat modelleras i denna analys.
- Upphandlingens effekter på kostnaderna visar sig vara U-formad: Den första perioden (säg cirka 5 år) *minskade* enhetskostnaden med 7,5 procent för varje 10-tals procent som upphandlingen ökade (mätt som andel upphandlad trafik); För den senaste perioden (säg de senaste 5 åren) *ökade* enhetskostnaden med cirka 8 procent, för varje 10-tals procent som upphandlingen ökade. Detta stämmer väl överens med de empiriska iakttagelserna att kontrakten har blivit dyrare på senare år, beroende på att den första upphandlingsperioden kännetecknades av en priskonkurrens, som resulterade i stora ekonomiska förluster för operatörerna.

Modellen förklarar 83 procent av hela variationen i kostnaden per vagnkilometer mellan de 20 åren och för de 21 länen.

3.7 Ett översiktligt systemsamband

I detta avsnitt analyseras utöver de direkta effekterna av varje faktor för sig, även de indirekta effekterna av olika åtgärder.

Direkta och indirekta effekter på sambanden mellan kostnad, utbud, pris och efterfrågan

I den första figuren över de direkta effekterna, visas inverkan på respektive faktor av 10 procents förändring, dels av trafikhuvudmannens styrmedel, som:

- utbud (vagnkilometer), och
- taxa (prissättning),

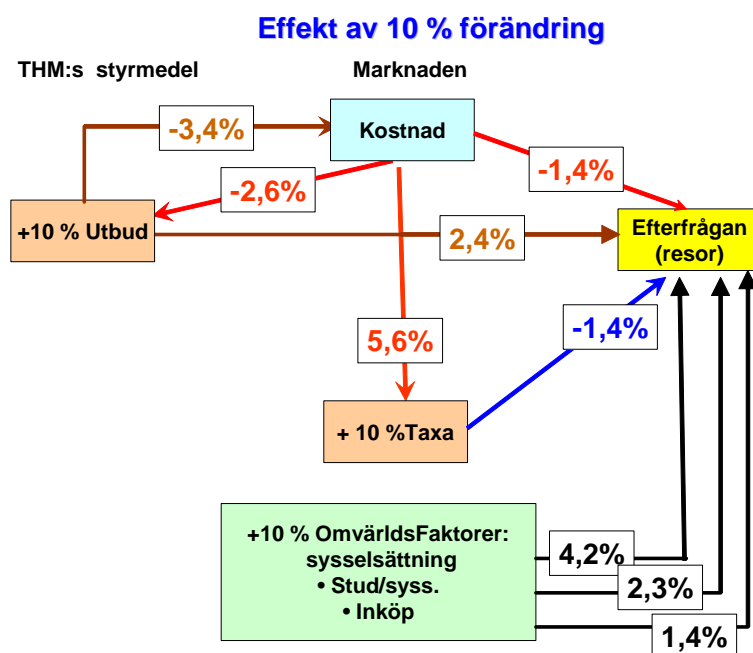
dels av tre omvärldsfaktorer.

Effekterna visas på:

- Utbud
- Taxa
- Kostnad
- Efterfrågan

Utbudets effekter visas med bruna pilar och med effekter i procent av 10 procents förändring, taxans effekter visas i blått; kostnadenas effekter visas i rött och omvärldseffekterna i svart.

Figur 3.11 Direkta och indirekta effekter av sambanden mellan kostnad, utbud, pris och efterfrågan



Figuren visar följande:

- När sysselsättningen ökar med 10 procent, så ökar efterfrågan med 4,2 procent.
- När kvoten studerande per sysselsatt ökar med 10 procent, så ökar efterfrågan med 2,3 procent.
- När inköpsaktiviteten ökar med 10 procent, så ökar efterfrågan med 1,4 procent.
- När taxan (priset på kollektivtrafik) ökas med 10 procent, så minskar efterfrågan i genomsnitt med 1,4 procent.
- När utbudet ökas med 10 procent, så ökar efterfrågan med 2,4 procent.
- När utbudet ökas med 10 procent, så minskar kostnaderna med 3,4 procent.
- När kostnaderna ökar med 10 procent, så höjs taxan med 5,6 procent, som en slags kompensation för kostnadsökningen.
- När kostnaderna ökar med 10 procent, så minskar utbudet med 2,6 procent.
- När kostnaderna ökar med 10 procent, så minskar efterfrågan på kollektivresor med 1,4 procent. Detta är en indirekt effekt dels via en ökad taxa (+5,6 procent), dels via ett minskat utbud (2,6 procent).

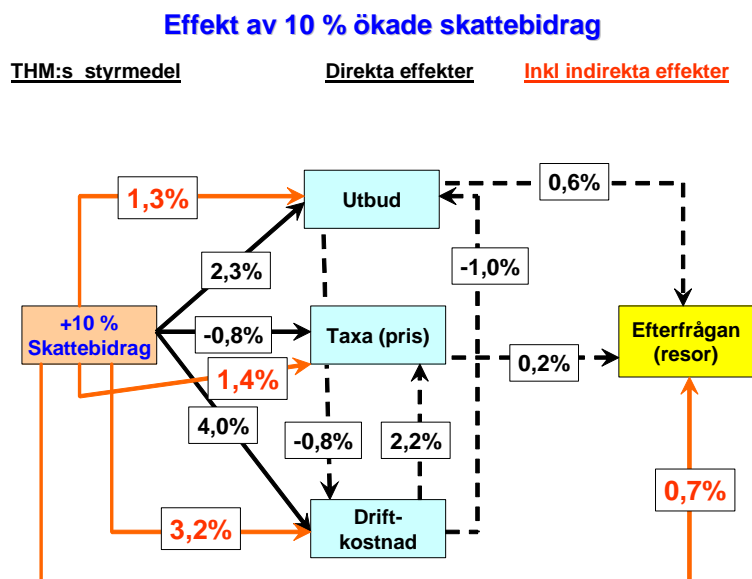
En viktig slutsats är således att inte enbart pris och utbud, utan även utbud och kostnader har en indirekt påverkan på varandra och på efterfrågan på resor. Kostnadseffektivitet är därför inte bara en fråga om företagsekonomi, utan även en viktig aspekt på hur kollektivtrafiken utvecklas på marknaden (resefterfrågan), eftersom kostnaderna påverkar prissättningen relativt kraftigt.

Effekter av ökade skattebidrag

Under de senaste 20 åren, kan det mycket väl ha inträffat att beslut om att ändra skattefinansieringen har skett som en passiv anpassning till förändrade kostnader. Denna typ av samband har inte kunnat modelleras i denna analys. Däremot kan man med hjälp av denna analys uppskatta hur en aktiv åtgärd att ändra skattefinansieringen kan påverka kostnader, utbud, pris och efterfrågan. Även här inträffar det såväl direkta som indirekta effekter. På basis av den kombinerade tidsserie- och tvärsnittsbaserade databasen över de 21 länen och de 20 åren 1985–2005, har samband mellan de olika

faktorerna estimerats med hjälp av icke-linjär multipel regressionsanalys. De resultat som har erhållits sammanfattas i figur 3.12.

Figur 3.12 Direkta och indirekta effekter av 10 procent ökade skattebidrag



De direkta effekterna visas i svart, de indirekta effekterna med streckade pilar och i svart, samt nettot av både de direkta och de indirekta effekterna visas i rött.

Skattebidragen har kunnat visas påverka såväl utbud som kostnader och taxan (priset). Dessa fyra faktorer påverkar också indirekt antalet resor (reseefterfrågan). Följande resultat erhålls:

B) Direkta effekter av skattebidragen

- Om skattebidragen ökas med 10 procent, så ökar driftkostnaderna med 4 procent. Effekten kan bero på en medveten satsning på t.ex. högre fordonsstandard (lågolv, klimatanläggning, miljömotorer, alternativa drivmedel, tågsatsningar m.m.) som gjorts medvetet med ökade skattebidrag som insats.
- Om skattebidragen ökas med 10 procent, så ökas utbudet med 2,3 procent, eftersom det då uppstår ett ökat expansionsutrymme.

- Om skattebidragen ökas med 10 procent, så minskar taxan (priset) med 0,8 procent, eftersom det då uppstår ett visst utrymme för att sänka priset.

B) Indirekta effekter av skattebidragen

- När utbudet ökas med 2,3 procent, så minskar driftkostnaderna med 0,8 procent, på grund av de tidigare påvisade stordriftsfördelarna i linjenätssystemet.
- När driftkostnaderna ökar med 4 procent, så ökar taxan med 2,2 procent.
- När driftkostnaderna ökar med 4 procent, då minskar utbudet med 1 procent.

E) Nettoeffekten av både direkta och indirekta effekter av 10 procents ökad skattrefinansiering

- När skattebidragen ökas med 10 procent, så ökar driftkostnaderna med 3,2 procent netto.
- När skattebidragen ökas med 10 procent, så ökar taxan netto med 1,4 procent, beroende på att den indirekta effekten via kostnaderna dominerar över de övriga positiva effekterna på priset.
- När skattebidragen ökas med 10 procent, så ökar utbudet med 1,3 procent (den direkta effekten reduceras av det indirekta sambandet via ökade kostnader).
- När skattebidragen ökas med 10 procent, så ökar efterfrågan på kollektivresor med 0,7 procent.

Viktiga slutsatser av denna sambandsanalys vad avser inverkan av ökade skattebidrag är att de är ett ytterligt trubbigt instrument för att öka kollektivresandet. Effekten på antalet resor är bara 1,7 procent vid en 10-procentig ökning av skattebidragen. Även utbudet av kollektivtrafik ökas enbart med 1,3 procent vid en 10-procentig höjning av skattebidragen. Orsaken till detta är att driftkostnaderna ökar med över 3 procent för varje 10-tal procent som skattebidragen ökas, samt nödvändiga taxehöjningar på 1,4 procent som ett resultat av de indirekta effekterna via ökade driftkostnader.

Ökad skattrefinansiering kan ändå vara motiverad av nödvändighet, när andra intäktsalternativ anses uteslutna. Men eftersom den genomsnittliga priskänsligheten fortfarande ligger relativt lågt, och långt under -1,0, finns det fortfarande ett betydande utrymme för

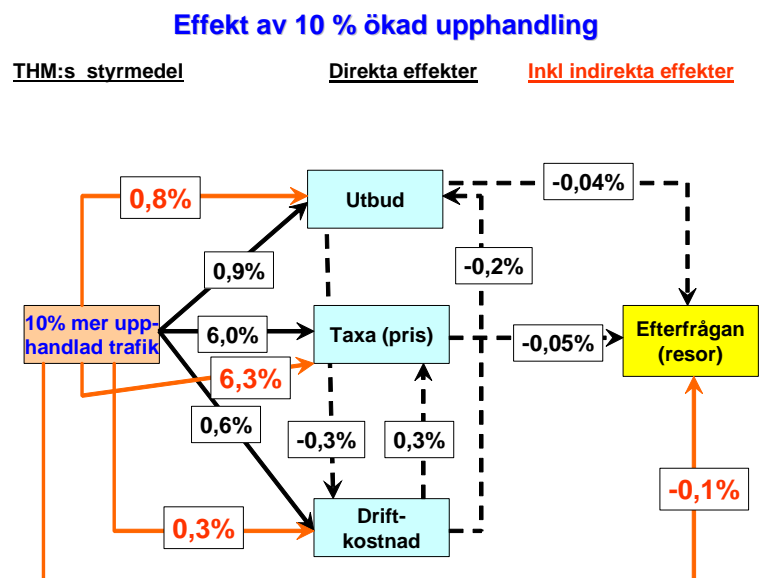
att använda prismekanismen för att kompensera för kostnadsökningar. Det blir då ett visst efterfrågebortfall, men utan de negativa effekterna i form av kostnadsökningar, som ökade skattebidrag förefaller att ge upphov till.

Effekt av 10 procents ökad upphandling

Upphandlingen av den lokala och regionala kollektivtrafiken började omkring år 1989. Då fanns det tre statliga och ett 40-tal kommunala trafikföretag. Omkring år 1993 bedrevs ungefär hälften av verksamheten som upphandlad trafik, och nu är över 95 procent av trafiken upphandlad.

På basis av den kombinerade tidsserie- och tvärsnittsbaserade databasen över de 21 länen och de 20 åren 1985–2005, har samband mellan de olika faktorerna estimerats med hjälp av icke-linjär multipel regressionsanalys. De resultat som har erhållits sammanfattas i figur 3.13.

Figur 3.13 Direkta och indirekta effekter av 10 procent mer upphandlad trafik



De direkta effekterna visas i svart, de indirekta effekterna med streckade pilar och i svart, samt nettot av både de direkta och de indirekta effekterna visas i rött.

Andelen av kollektivtrafiken som sker under konkurrensupphandling har kunnat visas påverka såväl utbud, som kostnader och taxan (priset). Dessa fyra faktorer påverkar också indirekt antalet resor (resefterfrågan). Följande resultat erhålls:

E) Direkta effekter av upphandlingen

- Om andelen upphandlad trafik ökas med 10 procent, så ökar driftkostnaderna med 0,6 procent netto. Detta är i modellen beräknat som ett netto av två faktorer: Upphandling 1 respektive Upphandling 2.
- Upphandling 1: Den första hälften av perioden minskade enhetskostnaderna med cirka 7,5 procent genom den ökade konkurrensupphandlingen.
- Upphandling 2: Den senaste hälften av perioden har enhetskostnaderna ökat med cirka 8 procent.
- Om andelen upphandlad trafik ökas med 10 procent, så ökas utbudet med 0,9 procent, troligtvis genom en ökad effektivisering i planeringen av trafiken jämfört med drift i egen regi; effekten är dock liten.
- Om andelen upphandlad trafik ökas med 10 procent, så höjs taxan (priset) med 6 procent. Orsaken härtill beskrivs nedan (efter punkten F).

E) Indirekta effekter av andelen upphandlad trafik

- När utbudet ökas med 0,9 procent, så minskar driftkostnaderna med 0,3 procent, på grund av stordriftsfördelarna i linjenätssystemet
- När driftkostnaderna ökar med 0,6 procent, så ökar taxan med 0,3 procent.
- När driftkostnaderna ökar med 0,6 procent, så minskar utbudet med 0,21 procent.

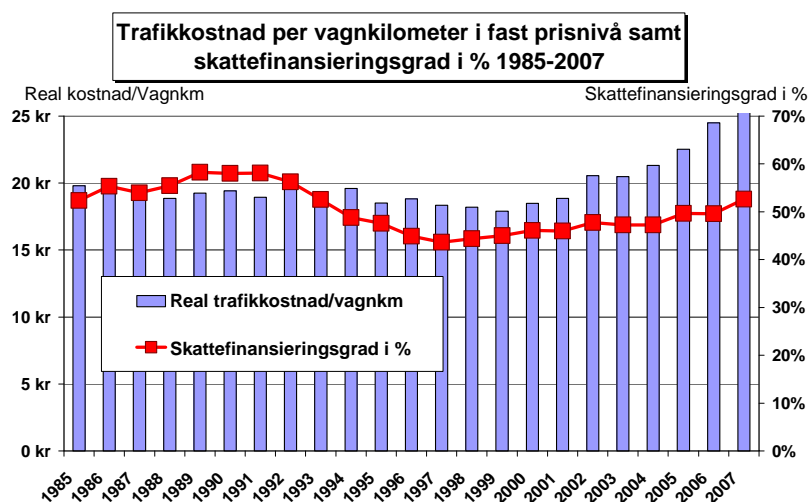
F) Nettoeffekten av både direkta och indirekta effekter av 10 procents ökad andel upphandlad trafik

- När andelen upphandlad trafik ökas med 10 procent, så ökar driftkostnaderna med 0,3 procent netto.

- När andelen upphandlad trafik ökas med 10 procent, så ökar taxan netto med 6,3 procent, mest beroende på den stora direkta effekten, och till en mindre del (0,3 procent-enheter) via kostnaderna.
- När andelen upphandlad trafik ökas med 10 procent, så ökar utbudet med 0,8 procent (den direkta effekten reduceras marginellt av det indirekta sambandet via ökade kostnader).
- När andelen upphandlad trafik ökas med 10 procent, så påverkas efterfrågan på kollektivresor inte alls (en ytterst marginell minskning på 0,1 procent).

Den nya upphandlingsprocess som infördes i början av 1990-talet siktade främst på att sänka kostnaderna, snarare än att sänka taxorna. De skattebidrag, som erbjöds de nya entreprenörerna blev med nödvändighet lägre än tidigare. Det intressanta här är att sänkningen av skattebidragen tidsmässigt sammanföll med upphandlingen.

Figur 3.14 Samband mellan real trafik kostnad per vagnkilometer och skattefinansieringsgrad i procent av kostnaderna



Efter övergången till upphandlingsmodellen minskade trafik huvudmännen den del av subventionen som höll taxan låg och ökade egenfinansieringen via högre biljettpriser. Eftersom efterfråge-

elasticiteten är väldigt låg, kan detta åstadkommas med måttliga taxehöjningar.

Den effekt som övergången till upphandlad trafik har haft på kostnader, utbud och resefterfrågan i övrigt förefaller vara liten, för att inte säga försumbar. Avregleringens elasticiteter blir – inklusive de indirekta effekterna – på:

- Kostnader: -0,03
- Utbud: -0,08
- Taxa: 0,63
- Resefterfrågan: -0,01

3.8 Några slutsatser

De översiktliga systemsamband som redovisats i detta kapitel bygger som tidigare påpekats på hur den lokala och regionala kollektivtrafiken har utvecklats med nuvarande marknadsmodell där trafikhuvudmännen i länen har det avgörande inflytandet över de styrmedel som finns tillgängliga. Detta hindrar emellertid inte att analysen ändå kan ge viktiga bidrag för att bedöma hur övergången till en ny organisation av marknaden skulle kunna gestalta sig. Vi väljer därför här att lyfta fram några slutsatser som kan antas ha särskild bäring på en marknadsmodell där inslaget av en företagsekonomiskt styrd kollektivtrafik ökar

En viktig slutsats från dessa utgångspunkter är att inte enbart pris och utbud, utan även utbud och kostnader har en indirekt påverkan på varandra och på efterfrågan på resor. Att upprätthålla en hög kostnadseffektivitet förefaller därför inte bara vara en fråga om god företagsekonomi. Det kan även vara en viktig faktor för hur efterfrågan på kollektivtrafikresor utvecklas. Detta eftersom kostnaderna av allt att döma påverkar prissättningen relativt kraftigt, vilket innebär att en ogynnsam kostnadsutveckling får en förhållandevis stark dämpande effekt på utvecklingen av resandet. En marknadsmodell som ger hög kostnadseffektivitet kan alltså vara till fördel för kollektivtrafikresandet.

Ytterligare en viktig slutsats är att ökade skattebidrag verkar vara ett mycket trubbigt instrument för att öka kollektivresandet. Effekten på antalet resor är mindre än två procent vid en tio-procentig ökning av skattebidragen. Detta beror på att effekterna på trafikutbudet blir små och att en hel del av bidragstillskottet yttrar sig som ökade driftskostnader i trafiken. Om dessa samband

skulle stå sig vid övergången till en ny marknadsmodell kan de medföra att minskade subventionsgrader i trafiken inte nödvändigtvis behöver yttra sig i stora nedgångar i resandet. För det talar också att priselasticiteten visat sig vara mycket låg.

Slutligen förefaller den partiella avreglering som övergången till upphandlad lokal och regional kollektivtrafik representerar ha haft mycket begränsade effekter på trafiken. Effekterna i form av minskade kostnader, utbud och resande är ytterst marginella, vilket även gäller de höjda biljettpriser som kan förknippas med en ökad upphandling. Möjligen innebär dessa resultat att man inte ska överdriva effekterna av ett ökat inslag av privata drivkrafter i den lokala och regionala kollektivtrafiken.

4 Erfarenheter av marknadsöppningar

4.1 Inledning

I detta kapitel ger vi en kort sammanfattning av olika erfarenheter från tidigare marknadsöppningar på kollektivtrafikområdet och inom olika andra samhällssektorer. Redovisningen avser såväl svenska erfarenheter som erfarenheter från marknadsreformer som genomförts utomlands.

Eftersom Kollektivtrafikutredningen beställt en särskild rapport från det holländska konsultbolaget *Inno-V* som sammanfattar och systematiserar erfarenheterna av marknadsöppningar på kollektivtrafikområdet hänvisar vi till denna rapport¹² och refererar endast dess slutsatser ytterst summarisk. Även i övrigt bygger redovisningen i detta kapitel på andra utredningar och sammanställningar som gjorts nyligen inom området.

4.2 Erfarenheter från kollektivtrafikområdet

Svenska erfarenheter

Frånsett den s.k. huvudmannaskapsreform för lokal och regional kollektivtrafik som genomfördes 1978 och den successiva övergång till upphandlad kollektivtrafik som följde i spåren på denna reform, får erfarenheter av marknadsöppningar för lokal och regional

¹² Didier van de Velde, Maartje Wessel, David Eerdman: Towards a successful deregulation (v3a), 25 February 2009.

kollektivtrafik i huvudsak sökas utomlands. Övergången till upphandlad trafik inom ramen för trafikhuvudmännens verksamhet har redan belysts relativt utförligt i kapitel 3. Vi bortser därför från dessa erfarenheter i detta kapitel.

Effekter av avregleringen i Storbritannien

Nash har sammanfattat utvecklingen av kollektivtrafiken i Storbritannien efter avregleringen på följande sätt.¹³

Före avregleringen kännetecknades den brittiska kollektivtrafiken av en ensam vertikalt integrerad tågoperatör (utom för vissa stadsjärnvägar), ett ensamt statsägt bussbolag för nationell trafik, bussbolag i städer och tätorter ägda av de lokala myndigheterna, några privata operatörer som dock var starkt reglerade (linjer, tidtabeller och taxor), stora subventioner till buss- (särskilt i städerna) och tågtrafiken.

En ny lag som antogs 1985 och trädde i kraft 1986 avreglerade helt busstrafiken utanför London. Det nationella bussbolaget delades upp i små bolag och såldes (privatiserades). De kommunalägda bussbolagen antingen såldes eller organiserades avskilda från förvaltningen. Subventioner tilläts för att säkra socialt motiverad trafik men de förutsatte konkurrensupphandling av trafiken. I London delades nätet in i linjer eller mindre grupper av linjer och bjöds ut till anbuds konkurrens på basis av fastlagda tidtabeller och taxor.

De som förespråkade reformen hävdade att (1) bussmarknaden har en inneboende konkurrensförmåga och förutsättningar för lönsamhet, (2) betydande vinster i teknisk och dynamisk effektivitet skulle uppkomma, (3) slopandet av korssubventioner skulle leda till högre servicenivå och lägre priser på kommersiella linjer samt (4) att nettoeffekten skulle bli fler passagerare i kombination med mycket lägre bidragsbehov.

De som argumenterade emot reformen hävdade (1) att den konkurrens som kunde uppstå skulle få formen av duopol eller oligopol och varnade för bristande tidtabellsamordning, priskrig och kaos i trafikförsörjningen, (2) att konkurrensen inte skulle leda till en samhällsekonomiskt effektiv resursallokering (bidrag krävs för att nå första-bästa-lösningen, näst-bästa-lösningar kan kräva

¹³ Chris Nash: Privatisation of Public Passenger Transport – Insight from the British experience, Institute for transport Studies, University of Leeds, 2007.

korssubsidiering, brist på integrerad linjenätsplanering) samt (3) anbudskonkurrens skulle ge samma kostnadspress utan oönskade bieffekter.

Statistiken för den första tioårsperioden (1985/96–1999/06) efter avregleringen visar att kostnaden per fordonskilometer föll med 45 procent i London och med 46 procent i resten av Storbritannien. Utbudet i fordonskilometer ökade med 25 procent i London och 26 procent i resten av landet. Taxorna ökade med 38 procent i London och med 27 procent utanför London. Antalet passagerare ökade med 8 procent i London och minskade med 31 procent utanför London. Bidragen till trafiken minskade med 275 miljoner pund i London och med 484 miljoner pund utanför London (2004/05 års priser).

Enligt Nash kan utvecklingen av efterfrågan i London förklaras av olika omvärldsfaktorer medan utvecklingen i resten av landet varit lägre än förväntat beroende på bristande samordning och integrerad planering.

Statistiken för den andra tioårsperioden (1996/97–2005/06) visar att kostnaden per fordonskilometer ökade med 18 procent i London och med 2 procent i resten av Storbritannien. Utbudet i fordonskilometer ökade med 36 procent i London och minskade med 8 procent i resten av landet. Taxorna ökade med 5 procent i London och med 21 procent utanför London. Antalet passagerare ökade med 47 procent i London och minskade med 10 procent utanför London. Bidragen till trafiken ökade med 557 miljoner pund i London och med 156 miljoner pund utanför London (2004/05 års priser).

Som tänkbara orsaker till utvecklingen anges att bruket av s.k. Quality Bus Partnerships (ett slags överenskommelser mellan bussbolagen och planeringsmyndigheterna) ökat utanför London och att såväl privata som offentliga investeringar ökat i dessa områden. Det finns också enligt Nash några succéexempel på avreglerade marknader (Oxford, Brighton, etc). I London har snabb ekonomisk tillväxt, trängselskatt, bussprioritering och ökade bidrag för att förbättra servicen och hålla tillbaka taxorna medverkat till utvecklingen. Författaren frågar sig varför kostnaderna nu återigen ökar i London och framkastar expansionen av kollektivtrafiksystemet och bristande konkurrens som möjliga förklaringar.

Det finns nu tre stora privata bussbolag i Storbritannien som tillsammans har cirka 52 procent av marknaden. Mindre bolag har cirka 6 procent av marknaden och de offentligt ägda eller

personalägda bolagen har tillsammans cirka 10 procent av marknaden.

Marknaden har reformerats år 2000 genom att tillåta offentlig-privat samverkan för att höja kvaliteten i busstjänsterna, kvalitetskontrakt och gemensamma biljettsystem. År 2007 föreslogs att denna samverkan även skulle kunna omfatta taxor och tjänster och att det skulle bli lättare att ingå kvalitetskontrakt.

Författaren drar följande slutsatser:

- Konkurrens om marknaden för kollektivtrafik fungerade bättre än konkurrens på marknaden.
- Konkurrensupphandling fungerade för att minska busskostnaderna men inte järnvägskostnaderna.
- Att upplåta trafik genom upphandling gav ökad trafikefterfrågan medan konkurrens på marknaden (avreglering) inte gav det.
- Det är befogat att oroa sig för koncentration på marknaden i båda formerna av konkurrens.

Jämförelse av olika regelverk i Europa

Preston har jämfört en avreglerad marknad (Storbritannien) med marknader med begränsad konkurrens (upphandlingsmodell, bl.a. Sverige) och trafik i helt offentlig regi (bl.a. Tyskland).¹⁴

En slutsats är att en avreglerad marknad medför mycket högre självfinansieringsgrad i trafiken (85 procent) än övriga marknadsmodeller. Genomsnittet för upphandlingsmodellen ligger på 47 procent och för offentlig regi är det 54 procent. I fråga om personalproduktivitet anges den avreglerade marknaden ligga 35 procent högre än den offentligt producerade och 5 procent högre än i upphandlingsmodellen. Enhetskostnaden ligger 36 procent lägre i en avreglerad marknad jämfört med en marknad med konkurrensupphandling. Denna ligger i sin tur 25 procent lägre än om trafiken bedrivs helt i offentlig regi. När det gäller beläggningsgraden är förhållandet omvänt. Den ligger ungefär dubbelt så högt i totalreglerade modeller som i helt eller delvis avreglerade. Detta tolkas som att avreglerade marknader kan vara effektiva från produktionssynpunkt medan reglerade marknader är mera effektiva ur ett konsumtionsperspektiv.

¹⁴J Preston: An Economic Analysis of regulation of Urban Public Transport in Europe, 1997.

Resultaten tyder också på att spårtrafiksystem utnyttjas i högre grad än vad som är motiverat från kostnads- och intäktssynpunkt. Detta kan tolkas som en ineffektivitet i reglerade system i form av en överdriven användning av spårbundna system på bekostnad av busstrafik.

Man bedömer också de olika systemen med avseende på olika kvalitetsaspekter enligt uppställningen nedan:

Indikator	Reglerad	Halvreglerad	Oreglerad
Utbud	-	0	+
Linjenät	0/+	0/+	-
Effektivitet	0	0/+	-
Komfort	0	0	-
Miljökonsekvenser	0	0	-
Reshastighet	0	0	0
Säkerhet/Trygghet	0/+	0/+	-
Biljettpris	+	0	-
Leveranssäkerhet	0	+	0
Kundnöjdhet	0	+	0

Preston refererar också studier som visar att kostnadsminskningarna på drygt 40 procent (per fordonskilometer) i den privatiserade trafiken i Storbritannien till ungefär 1/3 kan hänföras till minskningar av personalen. Om denna överflödiga arbetskraft inte kan återanställas för andra meningsfulla uppgifter försvinner cirka 13 procent av denna vinst om man ser det samhällsekonomiskt. Ytterligare 1/3 av kostnadsminskningen beror på sänkta löner och drivmedelspriser. Om dessa vinster endast kan ses som en omfördelning försvinner även här 13 procent av vinsten sett i ett samhällsperspektiv.

Om man hårdrar detta menar Preston att man kan hävda att de reella kostnadsminskningarna i den privatiserade trafiken i Storbritannien endast uppgår till cirka 13 procent (och alltså inte till drygt 40 procent som annars rapporteras). Preston nämner också att detta är en kostnadsminskning som är av samma storleksordning som den som uppnåddes i Skandinavien vid introduktionen av anbuds konkurrens. Det bör dock observeras att resonemanget ovan gäller den inledande tioårsperioden efter avregleringen och att kostnadsutvecklingen därefter har varit annorlunda både i Storbritannien och Sverige.

Kollektivtrafikutredningens erfarenhetssammanställning

Kollektivtrafikutredningen har också som nämnts låtit göra en egen erfarenhetssammanställning av marknadsöppningar på kollektivtrafikområdet.¹⁵ Eftersom detta underlag är tillgängligt för utredningen redovisar vi här endast en kort sammanfattning av de viktigaste slutsatserna.

De länder som valt att övergå till en i hög grad avreglerad marknad, främst Storbritannien och Nya Zeeland, anges ha gjort det på ett tämligen dogmatiskt sätt. Bilden av avregleringen är också övervägande negativ i så måtto att den inte hejdat nedgången i kollektivtrafikresandet och att man också inledningsvis upplevde en betydande instabilitet i trafikförsörjningen.

Det framhålls dock att en avreglering borde kunna ske på ett annat sätt än i Storbritannien med ett större inslag av samordningsmekanismer. Den utveckling av regelverket som sedermera skett såväl i Storbritannien som på Nya Zeeland framhålls som exempel på detta.

Vidare påpekas att även om de uppföljningar av reformerna som gjorts inte ger någon särskilt positiv bild på nationell nivå så kan bilden vara en helt annan på lokal nivå. Bland annat York och Oxford framhålls som föregångsexempel. I dessa städer har avregleringen gått hand i hand med en lokal transportpolitik som främjat kollektivtrafiken och varit restriktiv mot bilanvändning.

4.3 Erfarenheter från andra marknader

Det har gjorts ett relativt stort antal uppföljningar av avregleringar i Sverige och utomlands som även innehåller försök att generalisera erfarenheterna i olika avseenden. En omfattande genomgång har t.ex. redovisats inom ramen för utredningen *Liberalisering, regler och marknader* (SOU 2005:4). Vidare har Almega och NUTEK nyligen i en rapport presenterat en erfarenhetssammanställning av detta slag och vi refererar här iakttagelser för ett antal olika områden som redovisas i rapporten.¹⁶

¹⁵ D van der Velde, M Wessel, D. Eerdmans: Tormards a successful deregulation (v3a), 25 february 2009.

¹⁶ Almega och NUTEK: Effekter av avreglering och konkurrensutsättning - Med fokus på vård- och omsorgssektorn, R 2007:23.

Inrikesflyg

Inrikesflyget i Sverige avreglerades 1992. Avregleringen innebär att i princip alla inrikeslinjer öppnades upp för konkurrens. Inledningsvis gällde avregleringen enbart svenska flygbolag som uppfyllde säkerhetsbestämmelserna och andra krav, men har sedan 1997 breddats till att även omfatta utländska bolag.

Inledningsvis ledde avregleringen till att SAS möttes av hård priskonkurrens. Efter några år stärktes åter SAS grepp om inrikesflygmarknaden när den främste konkurrenten fick ekonomiska problem. Detta ledde till att SAS som dominerande företag fick en roll som prisledare, med höjda flygpriser som följd.

Efter hand dök ett antal mer renodlade lågprisbolag upp, vilket gjorde att priskonkurrensen åter ökade.

I NUTEKS rapport dras slutsatsen att den svenska flygmarknaden verkar vara i minsta laget för att rymma flera konkurrerande företag som går med rimlig vinst. Såväl SAS som dess konkurrenter har haft stora ekonomiska problem. Resultatet blir att perioder med hård konkurrens växlar med perioder med dålig konkurrens. Lågprisflyget är ett resultat av den avreglering av flyget som skett internationellt. Det har ett nytt koncept med en avskalad tjänst för kunder som har en stark fokusering på priset. De låga priserna är också ett resultat av att lågprisbolagen har valt att flyga på nya mindre flygplatser som har lägre avgifter för start- och landning samt övrig service.

Telemarknaden

Televerket hade aldrig hade något formellt monopol på teletjänster i Sverige. I och med att man ägde infrastrukturen för fast telefoni rådde dock i praktiken ett monopol. Trots Televerkets monopolställning låg Sverige i topp internationellt när det gällde telefon-täthet både för fasta telefoner och för mobiltelefoner.

Frånvaron av ett formellt monopol på telefoni i Sverige gjorde att konkurrenter började ge sig in på vissa delmarknader. Det uppstod därför ett behov av att reglera konkurrensen via lagstiftningen. Detta gjordes via den nya telelagen som trädde i kraft 1993, och som öppnade upp för konkurrens. Detta brukar sättas som startdatum för avregleringen av telemarknaden i Sverige. Inför avregleringen inrättades även en statlig tillsynsmyndighet, Tele-

styrelsen, som senare ombildades till Post- och telestyrelsen (PTS). I samband med att den nya telelagen trädde i kraft bolagiserades Televerket och blev Telia AB.

Öppnandet av telemarknaden i Sverige för konkurrens betecknas av NUTEK som en av avregleringarnas verkliga succéer. Trots vissa problem med konkurrenternas tillträde till Telias accessnät, samt rätten att behålla sitt gamla telefonnummer vid byte av operatör (nummerportabilitet), har utvecklingen på telemarknaden gått åt rätt håll nästan oavsett hur man än mäter. Telias dubbla roll som ägare till det lokala accessnätet (ledningsnätet ut till de enskilda hushållen) och som dominerande operatör har dock skapat problem. Dessa problem har dock avtagit i takt med att reglerna skärpts och PTS befogenheter ökat. Även alternativa teknologier som till exempel bredbandstelefonti har bidragit till att skärpa konkurrensen.

Trots vissa problem i samband med avregleringen har priserna sjunkit. Samtidigt har effektiviteten, kvaliteten och produktutbudet ökat. Det är dock svårt att avgöra vad som beror på avregleringen och vad som beror på den snabba tekniska utvecklingen. NUTEK:s slutsats är att dessa båda faktorer har samverkat och skapat en snabb marknadsutveckling med en rad nya tjänster och sjunkande priser. Utan avregleringen hade denna utveckling knappast gått lika fort. I samband med och efter avregleringen har det blivit en snabb utveckling inom mobiltelefoni och IT-lösningar som körs via tele-nätet (till exempel ADSL), 3G-telefoni etc.

Elmarknaden

Elmarknaden i Sverige avreglerades 1996. Den största förändringen vid avregleringen var att den tidigare vertikalt integrerade elmarknaden delades upp i de olika förädlingsleden elproduktion, eltransport och elhandel till slutkund. Elnätsföretagen är reglerade monopol – det gäller både de företag som sköter det nationella stamnätet, regionnäten och lokalnäten (det vill säga de företag som distribuerar el till slutkunderna). Den stora förändringen var att slutkunderna, det vill säga företag och hushåll, nu kunde köpa el från olika konkurrerande producenter. Däremot var de fortsatt hänvisade till att få sin ström levererad via lokala distributionsmonopol.

Priserna på el har ökat efter avregleringen. Detta beror enligt NUTEK åtminstone delvis på höjda energiskatter och avgifter. En annan viktig faktor för nivån på elpriset är hur mycket nederbörd som kommer varje år och när på året den kommer. Ytterligare en faktor är att elpriserna i Sverige tidigare i internationell jämförelse var mycket låga på grund av låga produktionskostnader. Avregleringen öppnade upp för en ökadlexport och därmed för en anpassning till den högre prisnivån i omvärlden. Än så länge är dock överföringskapaciteten till den europeiska kontinenten begränsad.

Däremot förefaller sysselsättningen ha minskat medan elproduktionen i stort är relativt oförändrad, vilket har gett en ökad effektivitet inom elsektorn. Att detta inte slagit igenom i prisbildningen beror enligt NUTEK troligtvis på en dåligt fungerande konkurrens i produktionsledet där statliga Vattenfall, Eon och Fortum har en dominerande ställning. Konkurrensen har också hämmats av att bytet av elleverantör för hushållen försvårades av att dessa var tvungna att själva bekosta en relativt dyr mätutrustning. Detta system har sedan ersatts med ett enklare system för mätning.

I och med att kunderna själva kan välja elproducent har vissa elbolag försökt att sälja sin produkt med argumentet att de till exempel producerar förnyelsebar el, eller till och med enbart el producerad av vindkraftverk. Andra nya produktidéer är att till exempel försöka sälja böcker och el i ett paket. En innovation som kommit fram efter avregleringen är att erbjuda bredband och telefoni via elnätet. Detta förekommer för närvarande dock bara i viss omfattning.

Taximarknaden

Taximarknaden i Sverige avreglerades 1990. Innan dess var marknaden uppdelad i lokala monopol. Det fanns heller ingen fri etableringsrätt och priserna var reglerade. Efter avregleringen får alla som uppfyller de uppställda kraven utöva taxiverksamhet och prissättningen är i princip fri. Konkurrensen på de lokala taximarknaderna sker i praktiken främst mellan olika beställningscentraler. Taxi Stockholm, Taxi Kurir och Taxi 020 är exempel på konkurrerande beställningscentraler i Storstockholmsområdet. Till varje beställningscentral är ett antal taxiåkerier anslutna.

Ser man till effekterna av avregleringen kan man konstatera att priserna ökat, samtidigt som kvaliteten på tjänsten generellt har ökat i form av kortare väntetid. Detta är ett resultat av ett kraftigt ökat antal taxibilar, vilket har lett till en lägre effektivitet beräknat som belägningsgrad. Det ökade antalet taxibilar beror i sin tur på den i princip fria etableringsrätten på taximarknaden.

Stora brister i regelverken när det gäller kraven på taxiförarnas vandel och bristande krav på hur prissystemet skulle vara utformat skapade stora problem på taximarknaden efter avregleringen. Kunderna hade helt enkelt svårt att utifrån prisinformationen avgöra vilket bolag som var billigast. Eftersom många av kunderna åker taxi i tjänsten är dessutom deras incitament svaga att hitta det billigaste bolaget. Ytterligare ett problem är att ekonomisk brottslighet i form av fusk med redovisningssystemen av betalningar har varit relativt vanlig. Det har också förekommit att taxikunder har rånats, våldtagits och misshandlats.

Dessa problem har gradvis rättats till under åren efter avregleringen. Till exempel har krav på jämförelsepriser införts. Men det finns fortfarande problem. Kundernas kunskap om hur konkurrensen fungerar och om att man bör kontrollera att priset är rimligt innan man påbörjar en taxiresa är i många fall fortfarande bristfälliga. Om man ser till att väntetiden på en taxi har minskat kraftigt särskilt i storstäderna måste dock avregleringen i stort ses som en framgång. Detta intryck stärks också genom att en rad nya tjänstekoncept uppkommit som är bra för konsumenterna.

Fasta priser på populära sträckor som till och från flygplatser, inom städernas centrala delar etc. har blivit vanliga efter avregleringen. Dessutom har det förekommit speciella rabatter för vissa typer av kunder som till exempel ensamma kvinnor. En rad nya kombinationstjänster har växt fram på taximarknaden som till exempel flygtaxi, flygbusstaxi (flygbuss till en viss knutpunkt och därefter taxi till slutdestinationen), tågtaxi etcetera. Det som utmärker dessa tjänster är att de köps i kombination med en annan tjänst. En annan innovation är så kallade Minicab – det vill säga mindre och enklare bilar med lägre taxa. Dessa förekommer främst i storstäderna.

4.4 Några slutsatser

Erfarenheterna från de mest långtgående avregleringar som skett utomlands inom kollektivtrafikområdet förefaller sett i sin helhet vara tämligen nedslående. Slutsatserna från de flesta uppföljningar som gjorts verkar vara att de negativa effekterna överväger över de positiva. Men det finns även uppföljningar som har gett ett mera positivt utfall. En svårighet i sammanhanget är att skilja mellan effekterna av förändringarna i regelverken och olika omvärldsförutsättningar som inträffar samtidigt.

Erfarenheterna från andra marknader kan väl betecknas som blandade när det gäller hur bl.a. priserna och utbudet har förändrats. Genomgående verkar det dock som att det skett en påtaglig utveckling av tjänsteutbudet efter avregleringarna även om det i vissa fall kan vara svårt att påvisa att det är avregleringens förtjänst.

5 Operationalisering av ändrade tillträdesregler

5.1 De nya tillträdesreglerna

Inledning

Utredningen om en ny kollektivtrafiklag har bl.a. i uppgift att överväga hur ett öppnare marknadstillträde kan åstadkommas. Modellen är i dagsläget principiell och ska kompletteras med åtgärder och villkor som gör det möjligt att få en successiv övergång till ett öppnare marknadstillträde.

En utgångspunkt för arbetet med modellen är att resenären själv ges ett större inflytande att genom sitt aktiva val påverka kollektivtrafiksystemet. Resenären ska ges möjlighet att i större utsträckning välja sin resa utifrån olika kvalitetsaspekter, service- och prisnivåer. Möjligheten att göra individuella val ska öka. Samtidigt måste långsiktighet, stabilitet och enkelhet för resenärerna tryggas.

Nedan redovisas hur utredningen själv sammanfattat den tillträdesmodell som övervägs.

Lokal kollektivtrafikansvarig myndighet

I varje län ska det finnas en lokal kollektivtrafikansvarig myndighet. Med utgångspunkt i de transportpolitiska målen ska de lokala kollektivtrafikansvariga myndigheterna definiera och precisera det offentliga åtagandet för kollektivtrafiken i länet. Myndigheten ska därefter säkerställa att de mål för kollektivtrafikförsörjningen som fastställts av myndigheten uppnås. Det innebär ett ansvar för att tillräcklig trafik kommer till stånd och att det finns en fungerande infrastruktur för kollektivtrafiken. Myndigheten ska bland annat ansvara för processen att avtala om trafik där den inte kan upprätthållas på kommersiella grunder.

De lokala kollektivtrafikansvariga myndigheternas ansvar omfattar invånarna i länet och verksamheten i länet men åtagandet kan sträcka sig över länsgränser. Myndigheten kan lämna ekonomisk ersättning för trafik under förutsättning att inget kollektivtrafikföretag är beredd att driva trafiken på kommersiella villkor samt att samhällsnyttan är tydligt motiverad i förhållande till den skada som kan drabba kommersiella företag.

Till skillnad från i dag ges det offentliga en mer strategisk roll och kommer att arbeta mindre direkt operativt med kollektivtrafiken. Trafikföretagen får ett större ansvar för det operativa arbetet. En viktig uppgift för det offentliga handlar om att säkerställa ett sammanhängande kollektivtrafiksystem, stabilitet och långsiktighet. Vidare ska det vara möjligt för kommuner och landskap att direkt subventionera individens resande.

Process för att söka marknaden

Kollektivtrafikansvarig myndighet ska i en årlig trafikförklaring uttrycka samhällets behov av trafik. Behoven ska exempelvis uttryckas i form av tillgänglighet till olika målpunkter. Efter offentliggörandet av trafikförklaringen kan kollektivtrafikföretag anmäla vilken trafik de avser bedriva på kommersiella villkor. Företagen ska i anmälan ange vilka linjer de avser trafikera samt tidtabell. Anmälan är bindande för företaget.

Myndigheten tar därefter ställning till om den anmälda trafiken är tillräcklig i förhållande till de samhälleliga mål och behov som uttryckts i trafikförklaringen. I de fall den anmälda trafiken inte

bedöms vara tillräcklig kan myndigheten inleda en anbudsprocess för att komplettera med trafik.

Anbudsprocess för att komplettera med trafik

Kollektivtrafikansvarig myndighet kan besluta om att införa allmän trafikplikt på linjer där det kommersiella inte klarar av att upprätthålla de samhälleliga behoven av trafik. Myndigheten ska tydliggöra vilka krav på frekvens och eventuella pristak som ska gälla på linjer med allmän trafikplikt. Uppgift om frekvens och pristak samt vilka dessa linjer är ska redovisas i en trafikplan. Av trafikplanen ska även de helt kommersiella linjerna framgå samt linjer med allmän trafikplikt.

Efter beslut om allmän trafikplikt inleds ett anbudsförfarande. I detta förfarande kan kollektivtrafikansvarig myndighet besluta om ekonomisk ersättning. Vidare har myndigheten även en möjlighet att bevilja ensamrätter, vilket bör användas restriktivt. Efter avslutat anbudsförfarandet ingår myndigheten ett tjänstekoncessionsavtal (ett så kallat nettoavtal) om allmän trafik med kollektivtrafikföretag i enlighet med bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävandet av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70.

Vid inrättande av allmän trafikplikt måste en proportionalitetsbedömning göras mellan den samhällsnytta som kan uppnås med linjen i förhållande till den skada på kommersiell trafik som kan uppkomma. Kollektivtrafikföretagen ska kunna överklaga beslut om att låta en ny linje omfattas av allmän trafikplikt.

Krav på trafikföretag för att bedriva kollektivtrafik

- Grundläggande krav för trafiktillstånd.
- Delta i ett samordnat informations- och betalsystem för att det ska vara enkelt att hitta resmöjligheter och att resa i systemet.
- Ansluta sig till en öppen bokningsfunktion för att resenären enkelt ska kunna boka en hel resa.
- Stanna för på- och avstigning på bytespunkter (terminaler/resecentra) med full tillgänglighet för funktionshindrade.

- Begränsningar gällande hur ofta tidtabellsförändringar kan göras (vad gäller minskning av trafik) för att skapa förutsebarhet för resenären.
- Ny kommersiell linje måste anmälas till kollektivtrafikansvarig myndighet senast en månad innan trafikstart.
- Vid upphörande av kommersiell trafik måste företaget anmäla det till kollektivtrafikansvarig myndighet senast tre månader innan trafiken avslutas. Detta för att garantera ett visst mått av stabilitet för resenären och möjlighet för myndigheten att agera.
- Lägsta miljökrav och krav på fordonens tillgänglighetsanpassning.

Tillförsäkra viss infrastruktur för kollektivtrafiken

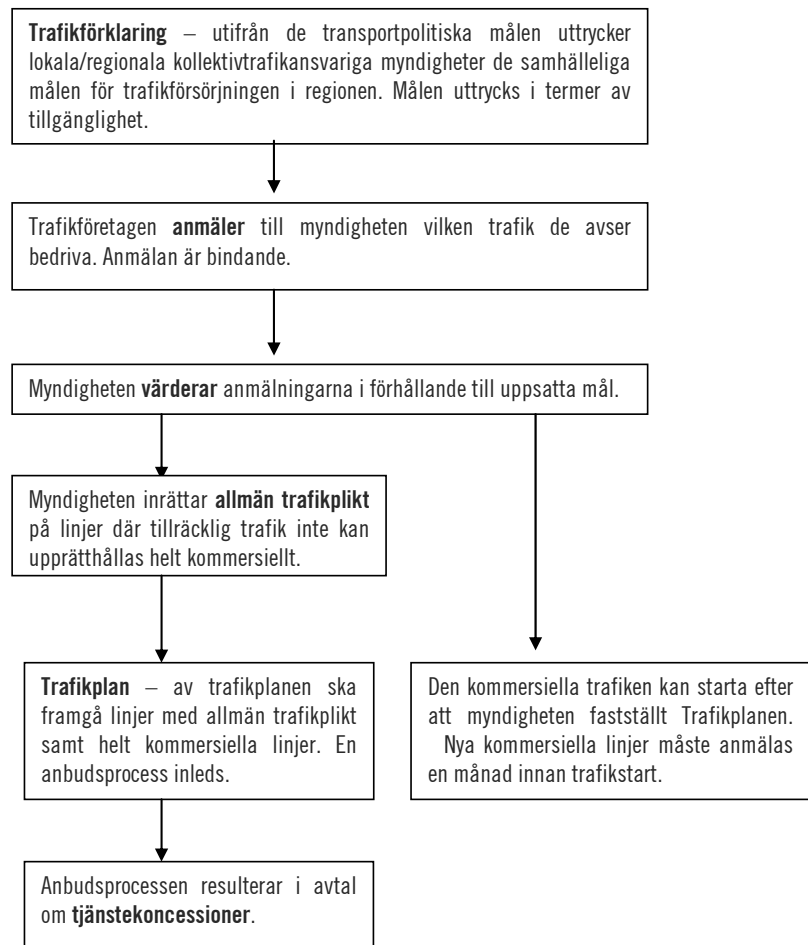
Kollektivtrafikansvarig myndighet ska i trafikförklaringen peka ut vilka bytespunkter t.ex. terminaler som ska erbjuda full tillgänglighet. Vidare ska myndigheten i trafikförklaringen kunna ställa krav på samordnade anslutningar vid vissa bytespunkter. Den kollektivtrafikansvariga myndigheten har ett ansvar för att tillförsäkra att det finns en infrastruktur för kollektivtrafiken. Infrastrukturen kan dock drivas av andra företag eller myndigheter (t.ex. kommun, Vägverk eller Banverket) och finansieras genom att avgifter tas ut av kollektivtrafikföretagen.

Oavsett om infrastruktur ägs av det offentliga eller privata ska den upplåtas på icke-diskriminerande och konkurrensneutrala villkor. Vid begränsad kapacitet kan det finnas skäl för det offentliga att genom en tydlig och transparent process fördela kapaciteten utifrån principer om störst samhällsnytta.

Uppgifter för en nationell myndighet

En nationell myndighet får i uppdrag att följa och utvärdera effekterna av ett öppnare marknadstillträde, i synnerhet effekter för resenärerna. Den nationella myndigheten ska också ge stöd och rådgivning till lokala kollektivtrafikansvariga myndigheter i deras arbete med trafikförklaringar och trafikplaner. Vidare ska myndigheten föreskriva standarder för driftskompatibla informations-, boknings- och betalsystem.

Schematisk bild över process med trafikförklaring och trafikplan



Tidplan för genomförande

En övergång till ett öppnare marknadstillträde ska göras successivt. Befintliga avtal mellan trafikhuvudmännen och kollektivtrafikföretag förs över till den lokala kollektivtrafikansvariga myndigheten. Efterhand som dagens avtal löper ut ska modellen för ett öppnare marknadstillträde tillämpas. Samtidigt kommer det under övergångsperioden att vara möjligt för kollektivtrafikföretag att

identifiera nya marknader som inte ingår i den redan upphandlade trafiken.

En ansökan om att få bedriva kommersiell trafik, under övergångsperioden, får endast avslås om myndigheten anser att ansökan i allt väsentlighet kommer att konkurrera med befintlig upphandlad trafik. Om kollektivtrafikföretaget anser att myndigheten har fattat ett felaktigt beslut får denne överklaga beslutet.

5.2 Modellförutsättningar

Förslaget till ny marknadstillträdesmodell innebär en omfattande förändring i förhållande till nuläget som kan väntas ge upphov till många och komplicerade effekter. Vår utgångspunkt är att de kvantitativa analyserna bör ta sikte på att belysa eller ge stöd för bedömningar av hur en ny marknadstillträdesmodell påverkar den lokala och regionala kollektivtrafiken med avseende på hur stor del av trafiken som kan drivas på kommersiell basis under olika förutsättningar samt vilka konsekvenserna skulle bli för kollektivtrafikutbudet, resandet, det offentliga åtagandet och samhällsekonomin. Ett möjligt sätt att strukturera dessa frågeställningar kan vara i potentialberäkningar, beräkningar av trafikala konsekvenser samt beräkning av ekonomiska effekter enligt följande:

Potentialen för marknadsmässig lokal och regional kollektivtrafik: Med detta avses hur stor del av den lokala och regionala kollektivtrafiken som kan drivas på marknadsmässiga villkor. Denna frågeställning kan i sin tur brytas ner på följande delfrågor: Hur stor del av trafiken består av linjer (eller turer) som kan antas vara lönsamma idag? Hur stor del av trafiken kan antas bli lönsam vid fri prissättning? Hur stor andel av trafiken kan antas bli lönsam om utbudet ändras (minskas)? Hur stor del av trafiken kan antas bli lönsam vid vinstmaximerande kombinationer av pris- och utbudsförändringar? Hur stor del av trafiken kan antas bli lönsam vid vissa givna politiska restriktioner för trafikutbud och taxenivåer?

Trafikala konsekvenser av en ny marknadstillträdesmodell: Fokus ligger på hur efterfrågan på lokal och regional kollektivtrafik påverkas av olika scenarier för avgränsningar mellan kommersiell och upphandlad lokal och regional kollektivtrafik med åtföljande antaganden om prisökningar, utbudsförändringar och subventionsgrader. De trafikala konsekvenserna kan beskrivas i olika dimensioner som effekter i olika typer av trafik/områden, exempelvis

lokal, regional, interregional trafik eller tätortstrafik, förortstrafik och landsbygdstrafik. Vi utgår också från att det är intressant att om möjligt belysa förändringar i efterfrågan på andra färdmedel (i första hand bil) och förändringar i den totala efterfrågan på främst lokala och regionala resor. Det kan också vara naturligt att försöka koppla de trafikala konsekvenserna till effekter på miljö, tillgänglighet, trafiksäkerhet m.m.

Ekonomiska konsekvenser av en ny marknadstillträdesmodell: I fokus står effekter på kostnaderna för kommuner och landsting (som kollektiv) av olika scenarier för marknadstillträdesmodellen. Även kostnader för staten som hänger samman med en förändrad trafikförsörjning bör bedömas. Försök bör även göras att skatta de samhällsekonomiska effekterna av att en ny marknadstillträdesmodell införs enligt några utvalda scenarier.

För att kvantitativt belysa dessa aspekter på en ny marknadstillträdesmodell har vi utnyttjat en kombination av modeller och data i olika analyssteg. Särskilt för potentialberäkningen, men även för effektberäkningarna, måste dock marknadstillträdesmodellen specificeras och operationaliseras i olika avseenden. I de kvantitativa analysmodellerna måste nämligen förändringarna i regelverket för marknadstillträdet representeras genom att ett begränsat antal parametervärden ändras. Nedan ges några exempel på begränsningar när det gäller att avspegla en ny marknadstillträdesmodell i de kvantitativa analyserna.

De kvantitativa, modellbaserade analyser som genomförs baseras sig (åtminstone i utgångsläget) på ett fast utbud av linjer och turer. Modellerna är inte dynamiska i den meningen att de genererar nya linjenät eller turutbud när marknadstillträdesmodellen ändras (med de variabler som den kan representeras med i modellerna).

Skillnader i tekniska och ekonomiska förutsättningar medför att de praktiska villkoren för marknadstillträdet kan antas komma att skilja sig mellan buss, tåg på det statliga bannätet och övrig spårtrafik. I de kvantitativa analyserna kommer detta att beaktas endast i den utsträckning som dessa skillnader kommer till uttryck i hur trafikslag specificeras i modellerna i form av trafikeringkostnader, transportkapacitet mm. I övrigt behandlas trafikslagen som om de vore likvärdiga från marknadssynpunkt.

Dynamiska effekter av ökad konkurrens mellan kommersiella operatörer kan inte avspeglas i modellerna. Detta leder till flera svårigheter. En är att vi får göra antaganden om hur kommersiella

aktörer typiskt kan agera i en konkurrenssituation genom anpassning av kostnader, priser och utbud. En annan svårighet är att vi med hjälp av modellanalyserna kan räkna ut vad som är optimalt för en operatör i fråga om utbud och priser, men däremot inte kan få någon hjälp av modellerna att räkna ut vad som är en optimal strategi för flera konkurrerande kommersiella operatörer på en och samma linje.

Underlag för bedömningar hur en sådan konkurrenssituation bäst representeras i modellen har vi försökt hämta från den systematisering av internationella erfarenheter av olika tillträdesmodeller bl.a. från den rapport som utredningen har upphandlat som en separat konsultinsats.¹⁷

5.3 Modellantaganden

I de huvudsakligen modellbaserade analyser som redovisas i kapitel 6 och framåt har vi gjort olika antaganden som syftar till att spegla Kollektivtrafikutredningens överväganden om en ny reglering av kollektivtrafikmarknaden så gott det låter sig göras med de modellverktyg och resursramar som vi förfogat över. Dessa antaganden beskrivs i anslutning till respektive analys.

Det bör dock återigen kraftigt understrykas att modellerna inte på långa vägar förmår avspegla en så omfattande och komplicerad förändring av regelverken som ett införande av utredningens tillträdesregler skulle innebära. Vad modellanalyserna och beräknings-exemplen i första hand kan visa är således några av de samband och förhållanden som är viktiga att beakta i sammanhanget och vad som *kan* hända om man varierar ett antal parametrar som får antas vara av stor betydelse. För att utifrån ett antal lokala och regionala exempel komma fram till vilka konsekvenser en marknadsreform kan tänkas få på nationell nivå, tvingas vi också göra mycket överslagsmässiga skattningar som måste betraktas som i hög grad osäkra.

¹⁷ Didier van de Velde, Maartje Wessel, David Eerdmans: Towards a successful deregulation (v3a), 25 February 2009.

6 Förutsättningar för lönsam kollektivtrafik i tätort

6.1 Några utgångspunkter

I detta kapitel analyseras förutsättningarna för driva hela den kollektivtrafik som utförs i svenska städer och större tätorter på kommersiella villkor. Till grund för analysen ligger en databas, kallad Stadstrafikkompassen, med uppgifter om resandet och kollektivtrafikutbudet i varje stad eller tätort samt om de kostnader, intäkter och skattebidrag som gäller för denna trafik.¹⁸

Som tidigare redovisats i avsnitt 1.5 syftar denna analys till att ge en utgångspunkt för att kunna bedöma vilken omfattning och utbredning en kommersiellt bedriven lokal och regional kollektivtrafik skulle kunna få vid en övergång till den marknadstillträdesmodell som Kollektivtrafikutredningen överväger. Analysen ger också underlag för att bedöma vilka konsekvenserna av en ändrad marknadsorganisation skulle kunna bli i olika avseenden.

Det är dock viktigt att understryka att analysen i detta kapitel avser aggregerade data för hela städer och tätorter utan någon finare upplösning på linjer eller turer. Kollektivtrafikutredningens marknadstillträdesmodell innebär däremot att den kommersiella trafiken ska etableras på linje- eller relationsnivå, vilket innebär att kommersiell trafik som etableras fritt och under konkurrens kommer att kunna blandas med upphandlad trafik såväl lokalt som regionalt. Med nuvarande trafikutbud torde det i alla tätorter komma att finnas linjer och turer som inte kan drivas med lönsamhet även om villkoren för trafiken ändras på olika sätt. Utfallet vid en reformerad marknad kan alltså inte väntas bli att en hel stads eller tätorts trafik övergår till kommersiell drift. Det kommer i stället att bli fallet endast för de linjer som kommersiella operatörer bedömer kan drivas med ett företagsekonomiskt överskott. I övriga fall förutsätts kommuner och landsting fortsätta att täcka underskott i trafiken genom upphandling.

Att vi ändå genomför denna analys med hjälp av Stadstrafikdatabasen har flera orsaker. Ett skäl är att det för denna databas finns användbar statistik och effektsamband på tätortsnivå, vilket är en förutsättning för att det över huvud taget ska kunna göras några kvantitativa analyser. Genom analysen på tätortsnivå får vi också en

¹⁸ En databas över svensk stadstrafik som Stadsbuss & Company byggt upp inom Benchmarkingkonceptet Stadstrafikkompassen. Materialet har ställts till förfogande genom Göran Lundberg, Stadsbuss & Company.

geografisk spridning över landet och när det gäller trafikförutsättningar i övrigt som kan komplettera bilden från den mer förfinade analys på regionnivå som vi redovisar för ett modellän i nästa kapitel.

Ytterligare ett skäl till varför det kan vara intressant att studera stadstrafiken är att en betydande del av den kommersiellt lönsamma kollektivtrafiken sannolikt återfinns i tätorter med stort trafikunderlag. Samtidigt bör man vara medveten om att databasen även omfattar många mindre tätorter där kollektivtrafiken nog i många fall kan vara svår att driva med överskott. Vidare är det naturligtvis en nackdel att Stockholm, som svarar för en stor del av kollektivtrafikmarknaden i Sverige, inte ingår i databasen.

Som prognosmodell har elasticitetsmodellen ELMA utnyttjats.¹⁹ ELMA-modellen är utformad för översiktliga analyser men innehåller ändå variabla elasticiteter för pris och resstandard som är separat skattade för varje tätort.²⁰ Dessutom utnyttjar modellen resultat från den ekonometriska studien över hela den lokala och regionala kollektivtrafikmarknaden uppdelad på län för åren 1985–2004 som redovisats i kapitel 3.

Syftet med detta kapitel är att visa på några centrala nyckeltal som årskostnad per vagnskilometer, skattefinansieringsgrad, tur-täthet, biljettintäkter och tätortsstorlek. Med utgångspunkt i dessa variabler och samband och vissa kompletterande data konstrueras sedan en kostnads-intäktsmodell som kan användas för en översiktlig bedömning av effekterna av att – närmast som ett tankeexperiment – bedriva stadstrafiken på helt kommersiella villkor.

Kapitlet utmynnar i slutsatser om förutsättningarna att driva helt kommersiell trafik i de tätorter som ingår i analysen och vilka konsekvenser i olika avseenden som en sådan förändring skulle få. Vidare diskuteras hur dessa slutsatser kan tolkas och användas för att bedöma konsekvenserna av Kollektivtrafikutredningens marknadstillträdesmodell.

¹⁹ För en närmare beskrivning av ELMA-modellen, se PM: Nya tillträdesregler för lokal och regional kollektivtrafik – Förstudie med förslag till uppläggning av konsekvensanalys.

²⁰ Dessa samband är således inte ”konstant-elastiska”.

6.2 Databasens innehåll

Åtta variabler från Stadstrafikkompassen har analyserats

För att kunna bedöma vilken marknad som dagens kollektivtrafik har i svenska städer och vilka allmänna ekonomiska förutsättningar som trafiken bedrivs under har WSP utnyttjat den databas över svensk stadstrafik som Stadsbuss & Qompany byggt upp inom benchmarkingkonceptet Stadstrafikkompassen. Stadstrafikkompassen bygger på insamling och återrapportering av väldefinierade nyckeltal från föregående års resultat inom svensk stadstrafik och skapar därmed förutsättningar för egen benchmarking. Sammanlagt har 69 olika städer medverkat sedan starten 1998. I våra analyser har data från 59 städer och andra tätorter kunnat utnyttjas.

Syftet med datauttaget från den s.k. Stadstrafikkompassen är som redan nämnts att kartlägga olika typer av kollektivtrafiksystemkostnader och intäkter för buss och spårväg för att kunna analysera hur förutsättningarna för kommersiellt lönsam kollektivtrafik varierar mellan städerna. De uppgifter som vi använt för att göra egna sambandsanalyser är:

1. Linjelängd
2. Vagnkilometer eller liknande utbudsmått
3. Resor (påstigande)
4. Kostnader
5. Biljettintäkter
6. Skattebidrag
7. Folkmängd
8. Befolkningstäthet

Samtliga uppgifter som används i denna analys beskriver läget år 2006.

De olika variablerna ovan definieras på följande sätt:

- Med linjelängd avses av summan av samtliga linjers bruttolängd.
- Vagnkilometer avser hela årets körsträcka i trafik som stått till resenärernas förfogande.
- Antal resor avser påstigande.
- Kostnaden avser stadstrafikens samtliga kostnader.
- Biljettintäkt avser samtliga biljettintäkter från resor (påstigande).

- Skattebidrag avser alla typer av bidrag som kommer från kommun, landsting eller stat.
- Folkmängd avser antal invånare (nattbefolkning) som är bosatta inom tätortsområdets yta där stadstrafik utförs.
- Befolkningstäthet redovisas som invånare/km² och avser de invånare (nattbefolkning) som är bosatta per km² tätortsyta inom den tätort i vilken stadstrafik utförs.

Stadstrafikkompassen har dessutom kompletterats av WSP med uppgifter från SCB om städernas gatulängd år 2006 i kilometer.

Nyckeltal som uttrycker analysresultaten

Med hjälp av ovan beskrivna variabler blir det möjligt att beräkna följande nyckeltal:

- Kollektivtrafikens linjetäthet som uttrycks som antalet linjekilometer per tätortsyta i kvadratkilometer.
- Kollektivtrafikens efterfrågan som uttrycks som antalet påstigande resenärer per invånare.
- Kollektivtrafikens vägutnyttjande som uttrycks som antalet linjekilometer per vägkilometer.
- Kollektivtrafikens turtäthet som kan beskrivas genom att relatera antalet vagnkilometer till linjelängden.
- Kollektivtrafikens (teoretiska) medelgångavstånd.

När väl dessa relationsmått tagits fram, går det att analysera en rad intressanta samband. De samband som redovisas i det följande gör emellertid inte anspråk på att utgöra en fullständig marknadsanalys. Sambanden är snarare av analytiskt-deskriptiv karaktär, genom att endast en faktor i sänder studeras. I kapitel 3 ovan redovisas kostnadsdata från en mer omfattande ekonometrisk studie över svensk kollektivtrafik, där flera faktorer analyseras samtidigt.

6.3 Analyser av variationer i stadstrafiken

I det följande redovisas hur olika nyckeltal för kollektivtrafiken varierar för de 59 städer och tätorter som ingår i Stadstrafikdatabasen. De nyckeltal som behandlas är årskostnad per vagnkilometer inklusive samvariationen mellan styckkostnaden och tätorts-

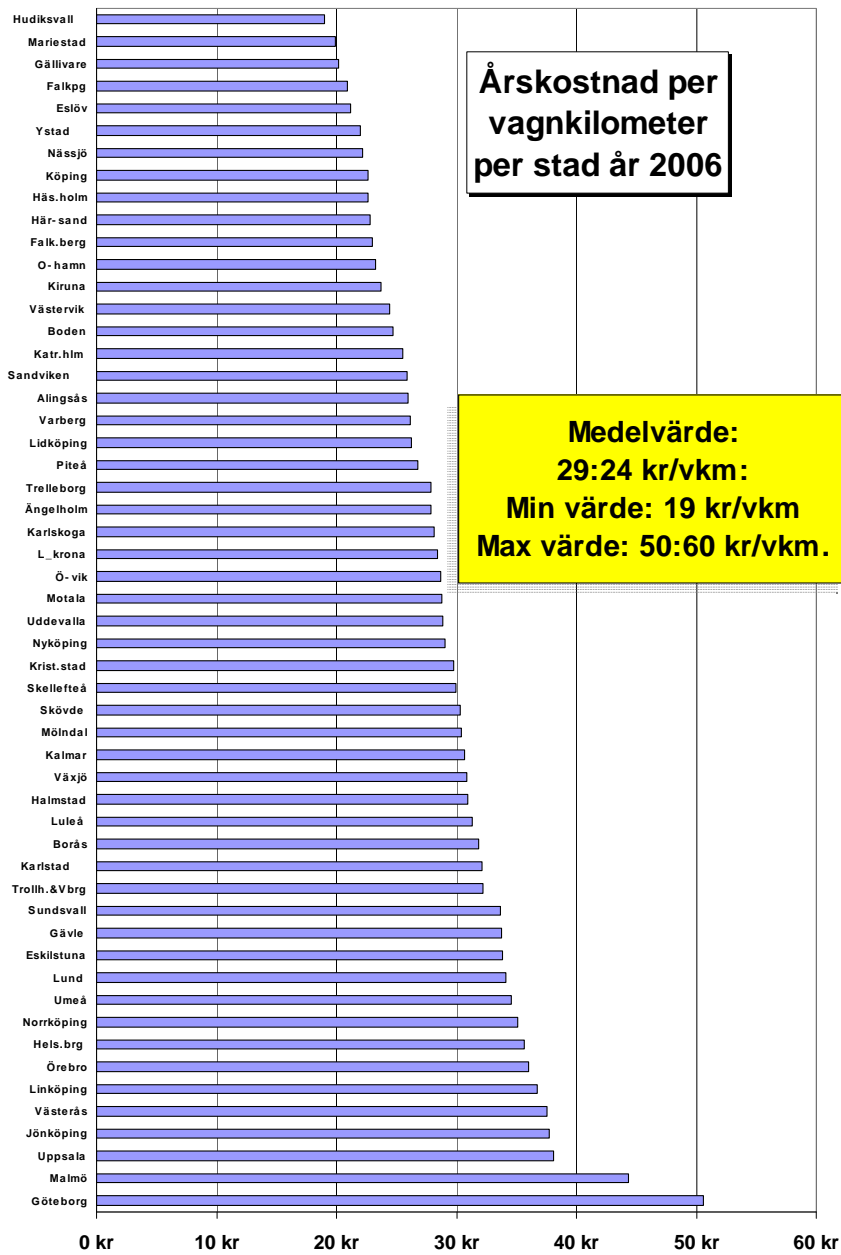
storleken (befolkning), skattefinansieringsgraden inklusive samvariationen mellan styckkostnaden och tätortsstorleken, antalet resor per invånare inklusive samvariationen med turintervallet och biljettpriset i stadstrafiken

Högre enhetskostnad i större städer

I stora städer är medelhastigheten för bussar och spårvagnar lägre än i mindre städer och på landsbygden. Detta beror främst på att förekomsten av bilköer och trängsel under högtrafiktid normalt ökar med tätortsstorleken. Detta medför att det produceras färre vagnkilometer per förartimme i de större städerna, med högre enhetskostnader som följd. För busstrafik utgör personalkostnader cirka två tredjedelar av de totala driftkostnaderna.

Av dessa skäl blir enhetskostnaden, dvs. kostnaden per vagnkilometer högre i de större städerna. Detta framgår också tydligt om man rangordnar Stadstrafikdatabasens städer efter årskostnaden per vagnskilometer, se figur 6.1 och 6.2 nedan.

Figur 6.1 Svenska städer rangordnade efter årskostnad per vagnkilometer år 2006

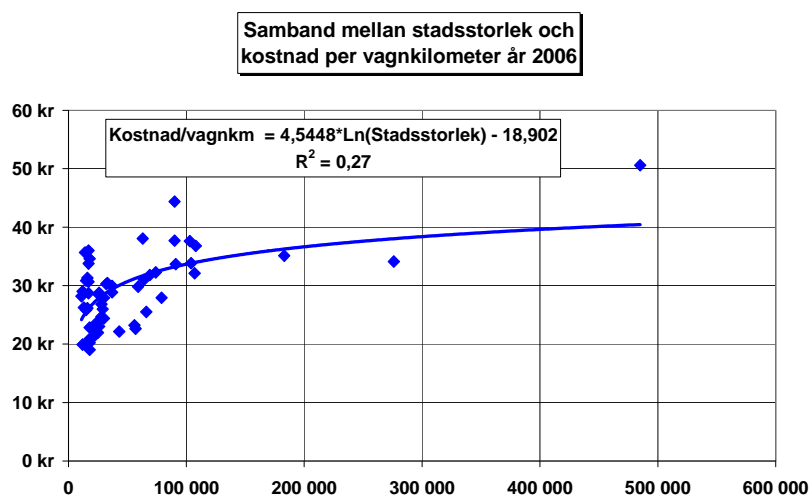


Källa: Stadstrafikkompassen.

Kostnaden per vagnkilometer varierar som synes mycket kraftigt från 19 kronor i Hudiksvall till cirka 45 kronor i Malmö och drygt 50 kronor i Göteborg. Förutom tätortsstorleken påverkas kostnaderna i Göteborg också av att det finns ett stort inslag av spårvagnstrafik i stadstrafiken. Variationsvidden är således cirka 31 kronor. Medelvärdet för de tätorter som redovisas i figur 6.1 är 29:24 kronor per vagnkilometer. Det är också nästan enbart stora och medelstora tätorter som har en vagnkilometerkostnad som ligger över medelvärdet.

I figur 6.2 har de ingående städerna plottats in med avseende på såväl vagnkilometerkostnad och befolkningsstorlek. I Göteborg – med omfattande spårvägstrafik – uppgår vagnkilometerkostnaden till 50 kronor. I städer med mellan 100 000 och 200 000 invånare varierar vagnkilometerkostnaden mellan 30 och 40 kronor med medelvärdet 35 kronor per vagnkilometer. I de medelstora städerna (50–100 000 inv.) uppgår detta värde till 26 kronor/vagnkilometer, och i de mindre städerna till 28 kronor/vagnkilometer, men med en stor spridning (20–36 kr/vagnkilometer). Två mindre städer – Mariestad och Hudiksvall – uppvisar en kostnad på strax under 20 kronor per vagnkilometer.

Figur 6.2 Deskriptivt samband mellan stadsstorlek och kostnad per vagnkilometer år 2006



Källa: Stadstrafikkompassen för år 2006.

Det kan alltså noteras att spridningen i årskostnaderna per vagnskilometer är stor särskilt i gruppen mindre tätorter. Även om kostnaden som genomsnitt stiger rätt brant uppemot tätortsstorleken 100 000 invånare kan det uppenbarligen finnas andra förklaringar till variationerna i vagnskilometerkostnad än tätortsstorleken. Lokala och regionala skillnader i trafikstandard som ger mer eller mindre utvecklade linjenät och turtätheter kan exempelvis vara en sådan förklaring. Förutom trafikförhållandena inverkar troligen också att möjligheter att utnyttja stordriftsfördelar för att sänka enhetskostnaden gör sig gällande upp till en viss nivå på fordonsflottan²¹ och att dessa möjligheter kan skifta mellan olika orter.

Högre skattefinansieringsgrad i de mindre städerna

Med skattefinansieringsgrad avses den del av de totala driftkostnaderna som finansieras via skattebidrag från trafikföretagens ägare, i regel kommunerna och ibland även av landstingen. Skattebidraget motsvarar i princip det underskott som uppstår i trafikdriften vid de biljettpriser som tas ut. Man skulle kanske kunna tro att skattefinansieringsgraden skulle vara högst i de allra största städerna, eftersom trafikproblemen och de samhällsekonomiska motiven för en väl utbyggd kollektivtrafik brukar anses vara mest framträdande där. Uppgifterna från Stadstrafikkompassen pekar dock ganska starkt på att förhållandet är det motsatta. I allmänhet är skattefinansieringsgraden störst i de mindre städerna, vilket framgår av figurerna 6.3 och 6.4.

I de tre största städerna i Stadstrafikkompassen – Göteborg, Malmö och Uppsala – ligger skattefinansieringsgraden på omkring 41 procent. I hela gruppen större städer uppgår den till 46 procent, medan den är 61 procent i gruppen medelstora städer och hela 67 procent i gruppen mindre städer. På dessa sistnämnda orter står resenärerna alltså i snitt bara för ungefär 1/3 av vad trafiken kostar.

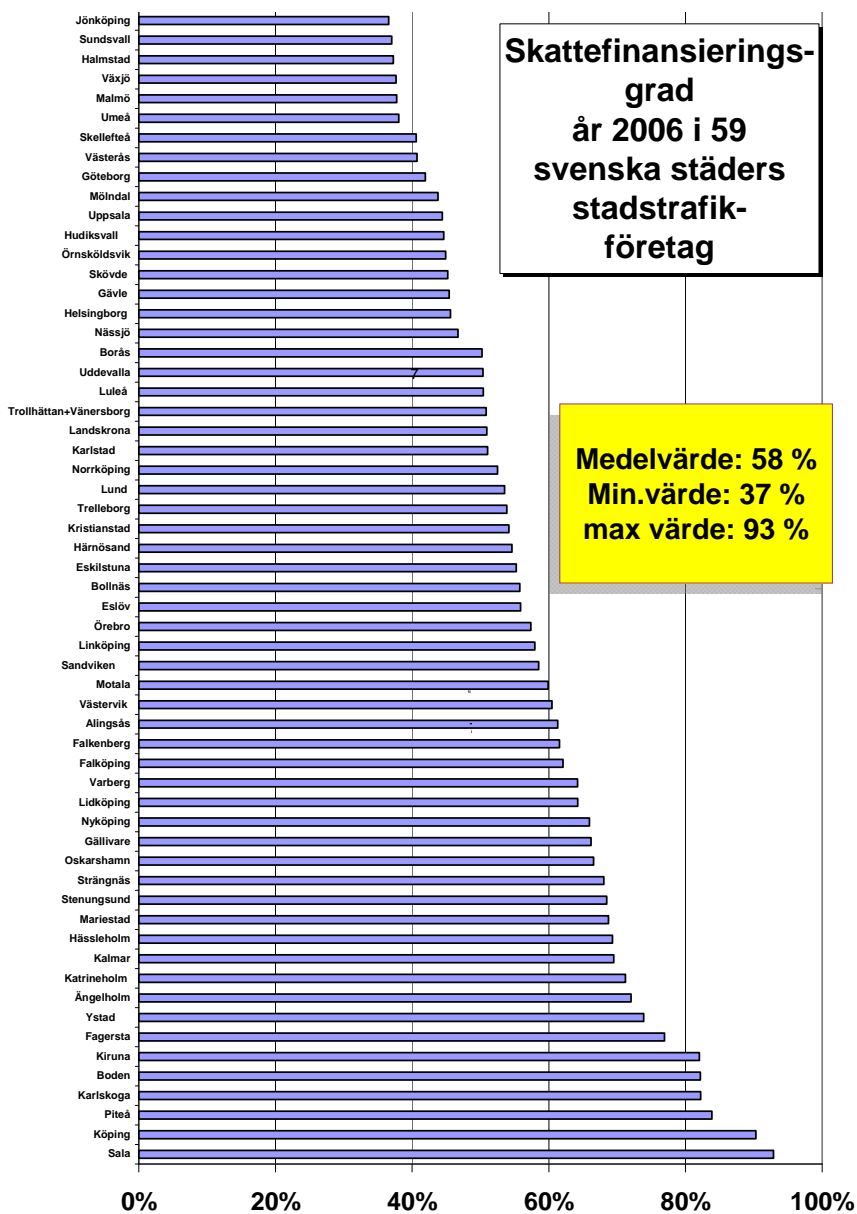
Förmodligen är det så att resandeunderlaget i de mindre städerna i många fall inte medger en särskilt hög självfinansieringsgrad. Detta trots att biljettintäkterna per resenär i allmänhet är större i de mindre städerna, vilket framgår av figur 6.8 nedan. Det finns dock anledning att understryka att spridningen mellan mindre städer är stor också när det gäller kollektivtrafikens skattefinan-

²¹ Jämför kapitel 4.

sieringsgrad. Orterna hamnar i ett brett intervall från cirka 40 till uppemot 95 procents skattefinansieringsgrad.

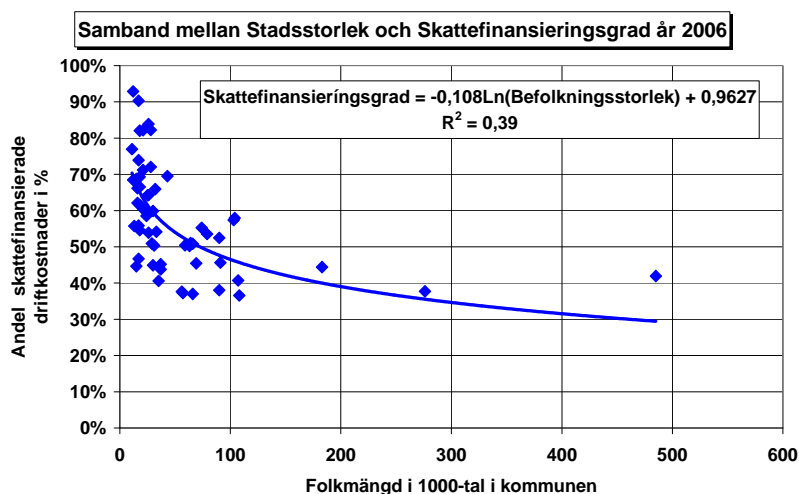
Kollektivtrafiken i små städer påverkas naturligtvis av att många av invånarna går och cyklar för att uträtta sina lokala ärenden medan andra använder den bil som ändå finns i nästan varje hushåll. Den kollektivtrafik som erbjuds blir då ett slags reservsystem som upprätthålls för att möjliggöra en grundläggande trafikförsörjning för barn, äldre, besökare etc. som inte alltid har eller kan använda bil. Utnyttjandet av trafiken blir då också i allmänhet lågt och möjligheterna att finansiera utbudet med biljettintäkter begränsat.

Figur 6.3 Svenska städer rangordnade efter skattefinansieringsgrad år 2006



Källa: Stadstrafikkompassen för år 2006.

Figur 6.4 Deskriptivt samband mellan stadsstorlek och skattefinansieringsgraden



Källa: Stadstrafikkompassen för år 2006.

Turtäthet och resor samvarierar

Det är naturligtvis ingen nyhet att turtätheten²² – här definierad som turintervall i minuter – har en stark inverkan på antalet kollektivresor²³ per invånare och år. Detta framgår även tydligt av Stadstrafikkompassens databas för år 2006:

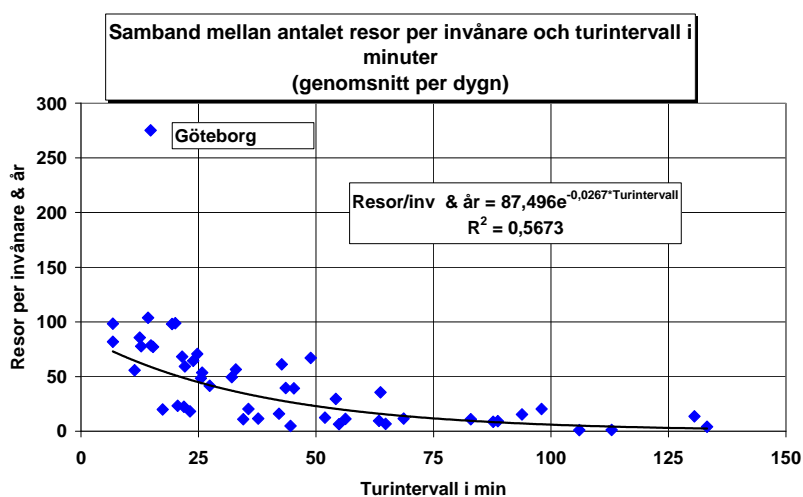
Göteborg står i en viss särklass bland de orter som ingår i databasen med 275 kollektivresor per invånare och år. Medelturintervall i Göteborg är cirka 15 minuter. De städer i Sverige (Stockholm ingår inte) som har den högsta turtätheten av de 59 studerade städerna, är Malmö och Uppsala, båda med mindre än 7 minuters medelturintervall samt med 98 respektive 82 resor per invånare och år. Stora städer har i genomsnitt 23 minuters turintervall. Motsvarande värde för medelstora städer är 51 minuter, medan mindre städer som genomsnitt har hela 1 timma och 12 minuter mellan avgångarna.

²² Turtätheten har här framräknats genom att beräkna antalet vagnkilometer per linjekilometer, samt att anta 300 trafikdagar per år och 18 timmars trafikdygn lika för alla kommuner. Detta är givetvis en viss förenkling.

²³ Egentligen antalet påstigande, dvs. delresor.

Att Göteborg ligger extra högt med avseende på antalet resor per invånare beror inte enbart på turtätheten eller på att Göteborg har spårvägstrafik. Även många andra faktorer bidrar som exempelvis att trängseln på väg- och gatunätet är större i Göteborg och att de längre reseavstånden i storstäder medför att gång- och cykeltrafik inte utgör ett lika attraktivt alternativ till kollektivtrafiken.

Figur 6.5 Deskriptivt samband mellan turintervall i kommuner i minuter och antalet resor per invånare och år (2006)



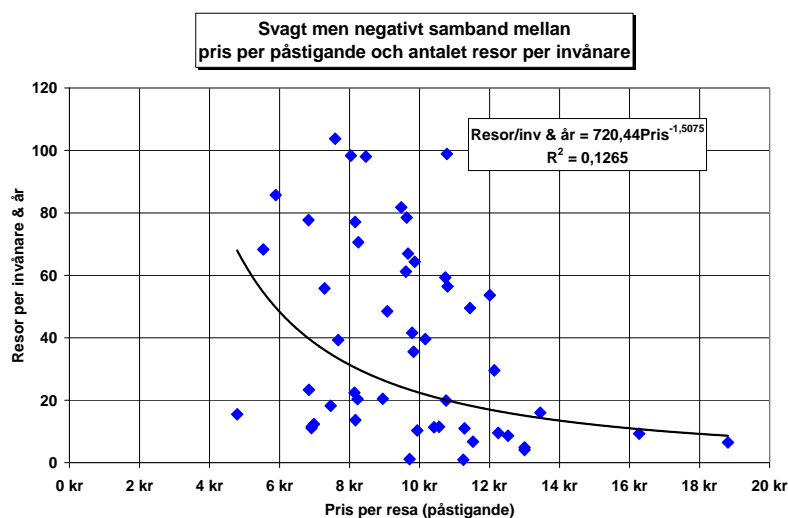
Källa: Stadstrafikkompassen för år 2006.

Samtidigt kan man naturligtvis konstatera att det inte är konstigt att kollektivtrafiken har svårt att konkurrera med cykel och bil, när det är så pass glest mellan turerna som i många av de små tätorterna. Av de totalt 50 städer för vilka det finns uppgifter om resandet, är det 35 städer (70 procent) som har färre än 30 resor per invånare och år. Detta motsvarar att invånarna i genomsnitt gör en kollektivtrafikresa ungefär var tolfte dag. Detta återspeglar att de flesta som bor i små städer faktiskt inte har något dagligt behov av kollektivtrafik. Det är inte troligt att detta skulle kunna påverkas särskilt mycket även om turtätheten i trafiken ökades kraftigt.

Svagt negativt samband mellan pris och resor

Vid en enkel partiell deskriptiv analys som denna framstår sambandet mellan priset (här mätt som medelintäkt per påstigande) och antalet resor per invånare och år som relativt svagt, även om efterfrågekurvan i figur 6.6 har en ganska brant lutning särskilt i de lägre prisintervallen.

Figur 6.6 Deskriptivt samband mellan medelpriset och antalet resor per invånare år 2006



Källa: Stadstrafikkompassen för år 2006.

Sambandet bör därför tolkas med stor försiktighet. Att sambandet är svagt kan betyda att det är andra förhållanden i trafiken eller tätorten som i många fall är mera avgörande för resandet än priset. En möjlig slutsats kan vara att allt annat lika är priset viktigt, men om trafikförutsättningarna ändras – t.ex. genom den dynamik som ökad konkurrens kan ge – behöver priset inte vara av avgörande betydelse. Trafik som svarar bättre mot den efterfrågan som finns än den nuvarande skulle alltså kunna tåla vissa prishöjningar utan att tappa många resenärer.

Ett resultat av analysen är under alla förhållanden att det finns en relativt stor spridning i såväl prisnivå som antalet resor per invånare och år mellan svenska tätorter av jämförbar storlek. Lägst genomsnittligt biljettpris förefaller Uddevalla att ha med

4:79 kronor per påstigande. Högst pris har Alingsås (i samma län) med 18:81 kronor per påstigande. Medelpriset uppgick år 2006 för de stora städerna till cirka 8:97 kronor per resa, för de medelstora städerna till 9:13 kronor per resa, samt för de mindre städerna till 10:69 kronor per resa.

Att det är mycket stora skillnader – uppemot en faktor fyra – i genomsnittlig biljettprisnivå redan nu och mellan orter i samma område, är ju en intressant iakttagelse som kan ha betydelse när man ska värdera de prisökningar som kan komma att krävas för att få lönsamhet i en rent kommersiell trafik. Men detta är en fråga som vi återkommer till.

6.4 Nuvarande underskott i den lokala stadstrafiken

År 2006 kostade den lokala kollektivtrafiken i de 59 svenska städer som ingår i vår analys totalt 4,28 miljarder kronor. Biljettintäkterna uppgick till 2,28 miljarder kronor, varigenom underskottet (skattebidragen) belöpte sig till cirka 2 miljarder kronor. Per resa (påstigande) var kostnaden i genomsnitt 14:60 kronor, biljettintäkten 7:80 kronor samt skattebidraget 6:70 kronor.

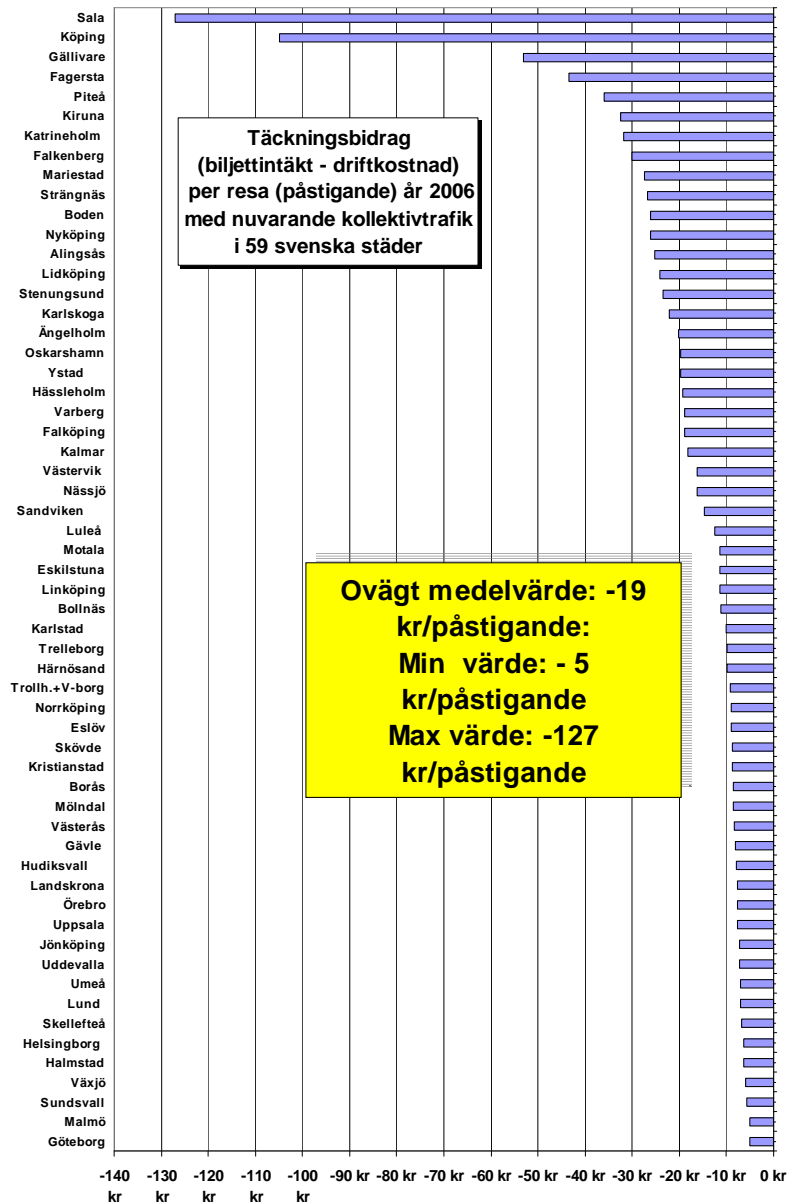
Samtliga undersökta tätorter uppvisar underskott om man ser till kollektivtrafiken inom tätorten i dess helhet. Däremot kan det naturligtvis finnas enskilda linjer eller turer som går med överskott, dvs. där biljettintäkterna täcker kostnaderna med större eller mindre marginal. Om enskilda linjers och turers lönsamhet får vi emellertid inga besked genom stadstrafikdatabasen, eftersom den endast innehåller uppgifter om stadstrafiken som helhet.

Variationen i underskotten på tätortsnivå är dock mycket stor redan i utgångsläget så som framgår av figur 6.7. I de båda största städerna, Göteborg och Malmö, utgör underskottet cirka 5 kronor per resa. I 26 av de 59 städerna (44 procent) uppgår det genomsnittliga underskottet till mindre än 10 kronor per påstigande. Åtta tätorter – Sala, Köping, Gällivare, Fagersta, Piteå, Kiruna, Katrineholm och Falkenberg – uppvisar genomsnittliga underskott på över 30 kronor.

Underskotten per resa kan alltså vara stora i mindre städer. Eftersom resandet normalt också är litet i dessa orter blir dock inte de totala underskotten så omfattande. De absolut sett största underskotten uppkommer i stället i städer och områden med väl utbyggd kollektivtrafikförsörjning och stora resvolymer, fastän

underskottet per resa kan vara ganska litet i dessa fall. Det betyder samtidigt att ganska små nominella prishöjningar per resa kan eliminera mycket av de samlade underskotten i lokal och regional kollektivtrafik.

Figur 6.7 Underskott (biljettintäkt – driftkostnad) per resa år 2006 för kollektivtrafiken i svenska städer



6.5 Hur stor del av stadstrafiken kan bedrivas vara kommersiellt lönsamt?

I detta avsnitt analyseras frågan om hela kollektivtrafiken i olika tätorter skulle kunna bedrivas som en kommersiellt lönsam trafik. Vi har här definierat lönsam trafik så att biljettintäkterna ska överstiga kostnaderna med minst 7 procent. Nivån är vald med utgångspunkt i att ASEK 4²⁴ anger 6,5 procent som en lämplig företagsekonomisk kalkylränta.

Den frågeställning som illustreras i detta avsnitt är således vid vilka prisnivåer som en sådan kommersiellt lönsam kollektivtrafik kan bedrivas, samt vilka konsekvenser för bl.a. efterfrågan, utbudet och trafikekonomin som en sådan prissättning kan förväntas leda till.

En kostnads-intäktsmodell

Den metod som vi har tillämpat i detta räkneexempel för de 59 städerna är följande:

- 1) Utgångspunkt är 2006 års situation enligt den ovan i avsnitt 6.2–6.4 redovisade Stadstrafikkompassen.
- 2) En annan utgångspunkt är som nämnts en önskvärd vinstmarginal på 7 procent.
- 3) Antalet kollektivresor antas variera med förändrade priser per påstigande i enlighet med priselasticiteter som är skattade för varje stad för sig och alltså ortsspecifika. Känsligheten för större prisförändringar beräknas med en så kallad "bågelasticitet" och antas dessutom öka med ökade priser.
- 4) När priserna ökas och resandet minskar antar vi att de kommersiella operatörerna anpassar sitt utbud till detta minskade resande. Detta är den så kallade Mohring-effekten²⁵ och den har uppskattats ha en elasticitet på +0,6, vilket innebär att om resandet minskar med 10 procent, så kan man förvänta sig att utbudet reduceras med $0,6 \cdot 10$ procent, dvs. med 6 procent.
- 5) När utbudet minskar ökar enhetskostnaden, dvs. kostnaden per vagnkilometer. Vi har antagit att cirka 20 procent av

²⁴ "Samhällsekonomiska principer och kalkylvärden för transportsektorn". ASEK 4. SIKAPM 2008:3.

²⁵ Se rapporten: "När bör kollektivtrafik subventioneras?" WSP rapport nr 2008: 26. (Avrapportering av ett forskningsprojekt finansierat av VINNOVA.)

kostnaderna är fasta (central administration, 10 procent av personalkostnaderna, en tredjedel av verkstadskostnaderna), medan 80 procent av kostnaderna är rörliga (kapital, bränsle samt 90 procent av personalkostnaderna och 2/3 av verkstadskostnaderna).²⁶ Elasticiteten för enhetskostnader med avseende på verksamhetsvolymen (utbudet) har ansatts till $-0,34$, vilket baseras på den ekonometriska modellen, som redovisats i avsnitt 3.7.

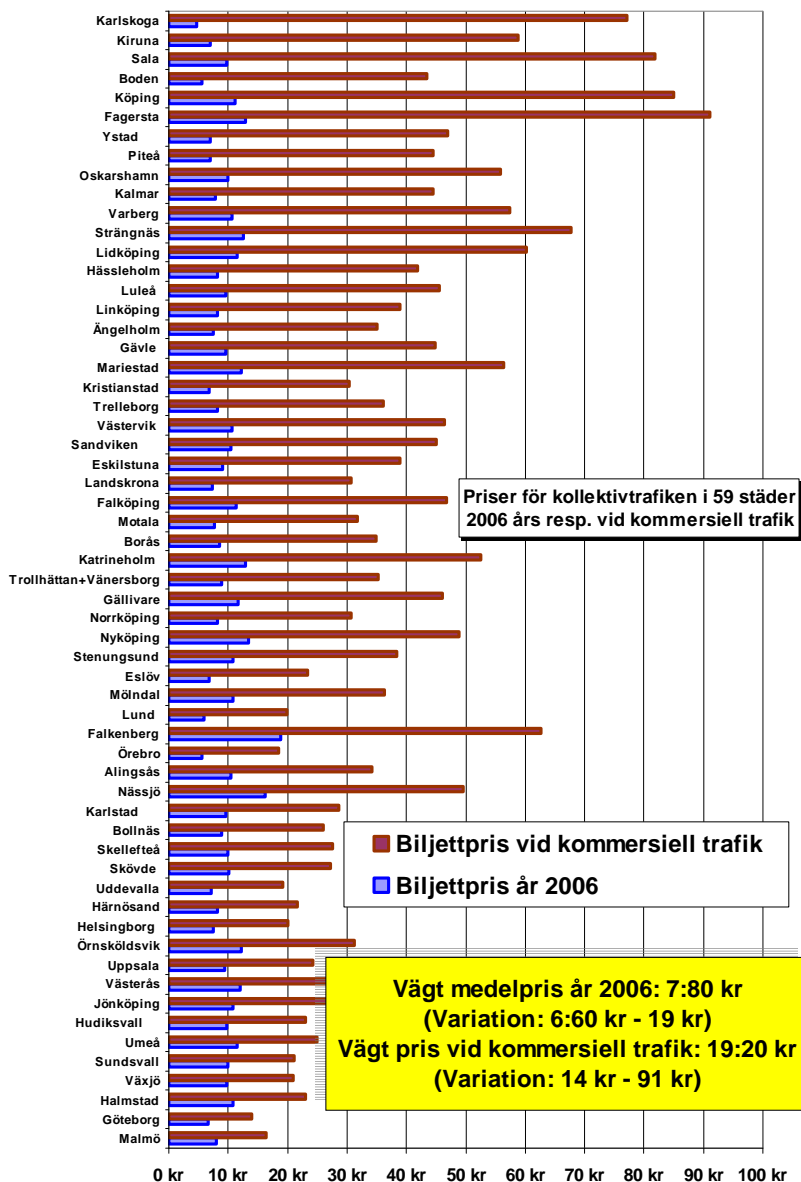
- 6) En rekursiv effekt har även beaktats: När utbudet minskas, påverkas reseefterfrågan negativt. Från den ekonometriska modellen har vi härlett en utbudselasticitet med avseende på resandet på $0,24$. Den innebär att vid 10 procents utbudsminskning minskar resandet med 2,4 procent.
- 7) Det på detta sätt framräknade nya lägre resandet multipliceras med det pris som tillsammans med de beräknade kostnadskonsekvenserna ger den målsatta vinstmarginalen på 7 procent.

Hur mycket måste priset höjas?

Prisnivåerna vid nuvarande trafikhuvudmannasystem är relativt låga som genomsnitt. Medelpriset uppgår till 7.80 kronor per påstiggande. En resa med ett byte medför alltså en genomsnittskostnad på 15:60 kronor.

²⁶ Dessa utgångspunkter stämmer väl överens med Svensk Kollektivtrafiks databas för år 2007, där 82 procent av totalkostnaderna utgörs av "trafikkostnader".

Figur 6.8 Nuvarande (2006 års) priser samt kommersiella priser i olika tätorter. Orterna rangordnade efter procentuellt prisökningsbehov vid helt kommersiell trafik



För att vända underskottet i nuvarande trafik, som för de orter som här analyseras ligger på i genomsnitt -47 procent, till ett positivt netto på 7 procent, behöver priserna i genomsnitt höjas till strax under 20 kronor per påstigande. Det bör återigen understrykas att detta gäller ett scenario där all trafik i orterna drivs med lönsamhetskrav.

Vid nuvarande marknadsorganisation för den lokala och regionala kollektivtrafiken, varierar priserna per påstigande mellan 4:80 kronor (i Karlskoga) och 18.80 kronor (i Falkenberg). Om man gör tankeexperimentet att all trafik i städerna ska drivas kommersiellt så visar vår analys alltså föga överraskande att priserna behöver höjas drastiskt. Kravet på prishöjningar blir som väntat särskilt stora för resor i de mindre städerna. Priset per påstigande kommer således att variera mellan 14 kronor (i Göteborg) och 113 kronor (i Alingsås).

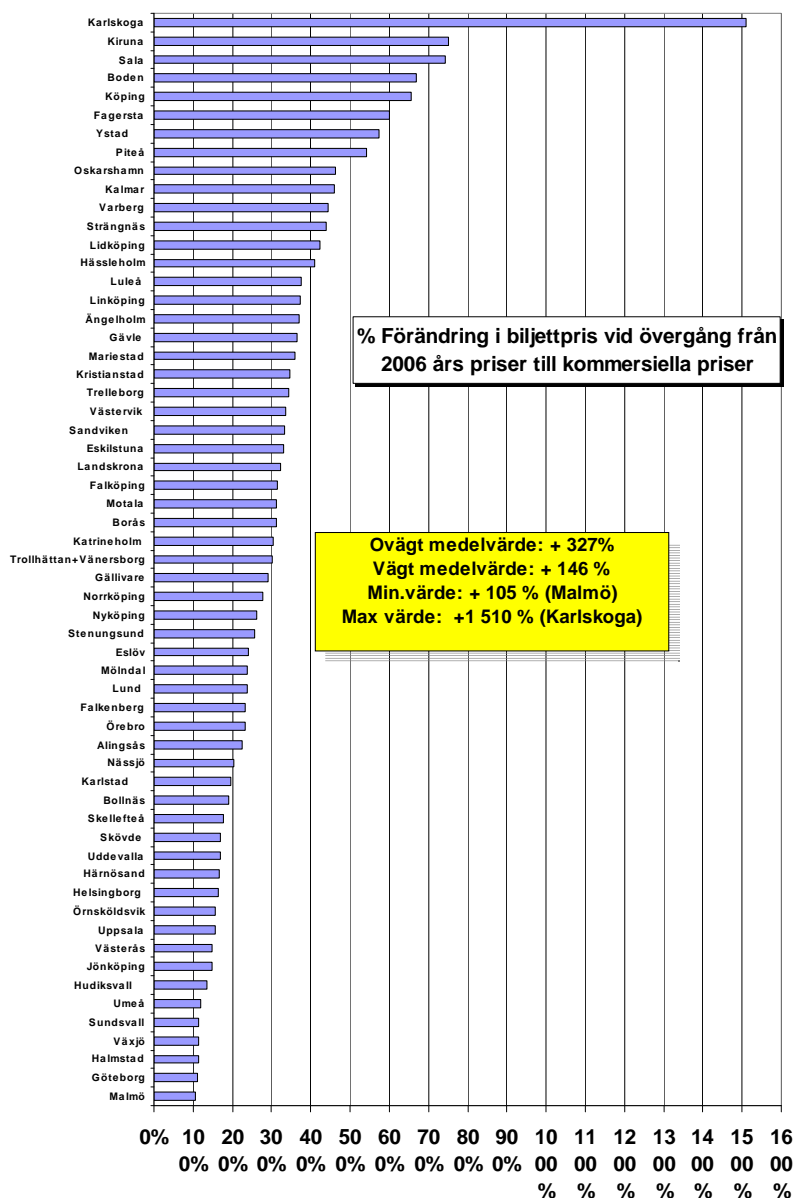
I medeltal för de studerade tätorterna (ovägt genomsnitt) behöver biljettpriset per påstigande ökas från 9:60 kronor till 41 kronor. Detta svarar mot en prisökning på i snitt inte mindre än 327 procent. Lägst prisökning erfordras i Malmö med 105 procent, och högst prisökning i Karlskoga med 1 510 procent. Som framgår av figur 6.9 är dock Karlskoga ett extremfall och det kan inte uteslutas att utfallet i detta fall kan bero på felaktigheter i data-underlaget. Prishöjningar på uppemot 750 procent verkar dock kunna förväntas i vissa mindre tätorter om man ser till de samband som erhållits i hela materialet.

Som tidigare nämnts är produktionen och konsumtionen av lokala kollektivtrafikresor inte jämt fördelade över tätorterna. I vissa tätorter görs många resor och i andra förhållandevis få. Vid en sammanvägning av alla de resor som görs i de 59 städerna väger de större och medelstora städerna tyngre och de mindre tätorterna lättare. Detta framgår också av att priserna som genomsnitt för samtliga resor i de undersökta tätorterna sammantagna behöver höjas med i sammanhanget mera måttliga 11:40 kronor, vilket svarar mot en procentuell ökning på 146 procent. För samtliga resor i de 59 städerna behöver priset alltså höjas knappt en och en halv gång i genomsnitt för att nuvarande kollektivtrafikutbud ska kunna drivas med lönsamhet.

Det kan här finnas anledning att notera att priser på i storleksordningen 15 och 20 kronor per påstigande tycks förekomma redan vid nuvarande verksamhetsförutsättningar (Falkenberg, Nässjö). I det ljuset framstår inte det vägda medelpriset vid helt kommersiell

trafik i samtliga tätorter – som i sig är en mycket mera långtgående förändring än den som ligger i Kollektivtrafikutredningens nya marknadstillträdesmodell – på 19:20 kronor som helt verklighetsfrämmande. Till bilden hör också att denna medelprisnivå antagligen skulle bli lägre om samtliga tätorter, inklusive Stockholm, ingick i analysunderlaget.

Figur 6.9 Städer rangordnade efter procentuell prisökning för att uppnå kommersiellt lönsam trafik i hela staden



Av figur 6.8 framgår också att en i resor räknat ganska stor del av den nuvarande kollektivtrafiken i städer verkar kunna drivas med

lönsamhet på en prisnivå motsvarande 20 kronor per påstigande eller strax däröver. Det tycks kunna gälla för hela trafiken i Malmö, Göteborg, Växjö, Sundsvall, Helsingborg, Härnösand, Uddevalla, Örebro och Lund. Om Stockholm ingick i materialet skulle huvudstaden också troligen kunna räknas till denna grupp av tätorter.

Hur påverkas resandet?

Med de ovan redovisade prisökningarna kan man uppskatta ett betydande efterfrågebortfall av kollektivresor. Ett vägt medelvärde ger ett efterfrågebortfall på 28 procent räknat i påstigande passagerare. Det motsvarar ett bortfall på cirka 83 miljoner resor per år eller knappt 250 000 resor per dag i de 59 städerna sammantagna.

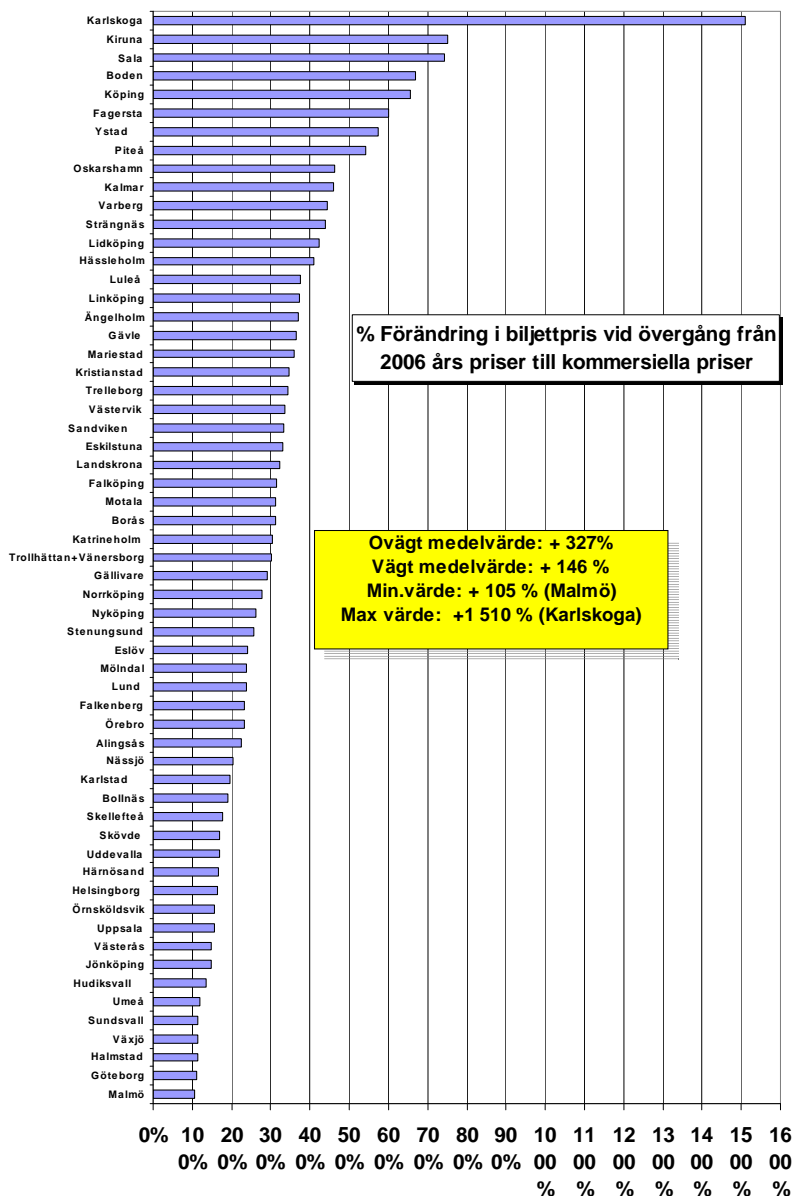
De minsta resandebortfallen kan noteras för Härnösand och Göteborg med 15 till 16 procent. Andra städer med måttliga resandeminskningar är Alingsås (-19 procent), Malmö (-20 procent), samt Bollnäs och Hudiksvall med -23 procent. Av de studerade 59 städerna är det 24 städer – dvs. 41 procent av samtliga studerade städer – där resandet minskar mindre än 50 procent. Ett 15-tal mindre tätorter får ett resandebortfall på över 60 procent, och störst minskning i kollektivresandet noteras för städerna Karlskoga, Gävle och Kalmar – alla tre med över 65 procents resandeminskning. Det ovägda genomsnittliga resandebortfallet uppgår till 48 procent, medan det med antalet resor vägda medelvärdet uppgår till -28 procent.

En generell iakttagelse med utgångspunkt från de redovisade resultaten är att städerna i huvudsak sorterar sig på ett förväntat sätt i storleksordning, så att större städer generellt sett utmärks av bl.a. behov av mindre prishöjningar och ett mindre bortfall av resande än mindre städer vid ett allmänt lönsamhetskrav. Samtidigt skulle det ju kunna vara intressant att veta orsaken till att vissa städer avviker från mönstret, exempelvis varför Hudiksvall, Alingsås, Bollnäs, Hudiksvall och Uddevalla verkar kunna ha lättare att anpassa sig till kommersiellt lönsam trafik och Eskilstuna, Luleå, Linköping, Kalmar och Gävle verkar kunna få större svårigheter med detta än andra städer i samma storleksordning.

Det har emellertid inte varit möjligt att inom ramen för detta uppdrag detaljstudera de olika tätorterna, utöver vad som ingår i den specialanalys av Örebro län som redovisas i kapitel 7. Om det

finns särskilda förutsättningar som förklarar de här nämnda avvikelserna i det generella mönstret skulle dock närmare kännedom om dem bl.a. kunna ge säkrare information om vad som kännetecknar linjer och turer som kan drivas med lönsamhet. Kanske sådan information därigenom även ge bättre underlag för bedömningar av effekterna av en marknadsreform på nationell nivå. I avsnitt 6.6 söker vi dock vissa gemensamma nämnare för orter som verkar sakna förutsättningar för lönsam trafik på tätortsnivå respektive orter där lönsamhetskraven tycks gå att möta.

Figur 6.10 Beräknat efterfrågebortfall vid kommersiell trafik (med hänsyn till pris- och utbudsförändringar) för 59 städer



Hur påverkas biljettintäkterna?

I utgångsläget år 2006 uppgick biljettintäkterna till 2,28 miljarder kronor för de 59 städerna sammantaget. Med en kommersiellt anpassad prisnivå, beräknas biljettintäkterna öka till cirka 4 miljarder kronor. Biljettintäkterna ökar således med cirka 1,7 miljarder kronor, eller med 76 procent. Prisnivån har i genomsnitt höjts med 146 procent, samtidigt som resandet på grund av denna prishöjning beräknas minska med 28 procent.

Hur kan utbudet komma att ändras?

Med de ovan redovisade prisökningarna och de härav föranledda efterfrågebortfallen i de olika städerna kommer även utbudet av kollektivtrafik – här definierat som antalet vagnkilometer – att minska. Den vägda, genomsnittliga minskningen av utbudet beräknas uppgå till 21 procent, med en variation på mellan 8 procent (Härnösand) och 50 procent (Karlskoga).

Sjutton städer beräknas få en utbudsminskning på mindre än 20 procent. Tjugofyra städer får en utbudsminskning som är mindre än 30 procent. Ett 30-tal städer noteras för en utbudsminskning på mellan 30 och 40 procent. Sex städer får en utbudsminskning som ligger mellan 40 och 50 procent. Dessa är: Karlskoga, Gävle, Kalmar, Kiruna, Sala och Boden.

Vilka blir kostnadskonsekvenserna?

Vid beräkning av kostnadskonsekvenserna beaktar vi inte enbart att en viss utbudsminskning ger upphov till en proportionell kostnadsbesparing. Vi beaktar även att kostnaderna per producerad enhet (vagnkilometer) ökar vid lägre verksamhetsvolym.²⁷ De totala årskostnaderna beräknas därför minska från 4,3 miljarder kronor till 3,8 miljarder kronor, dvs. med 0,5 miljarder kronor eller 11 procent.

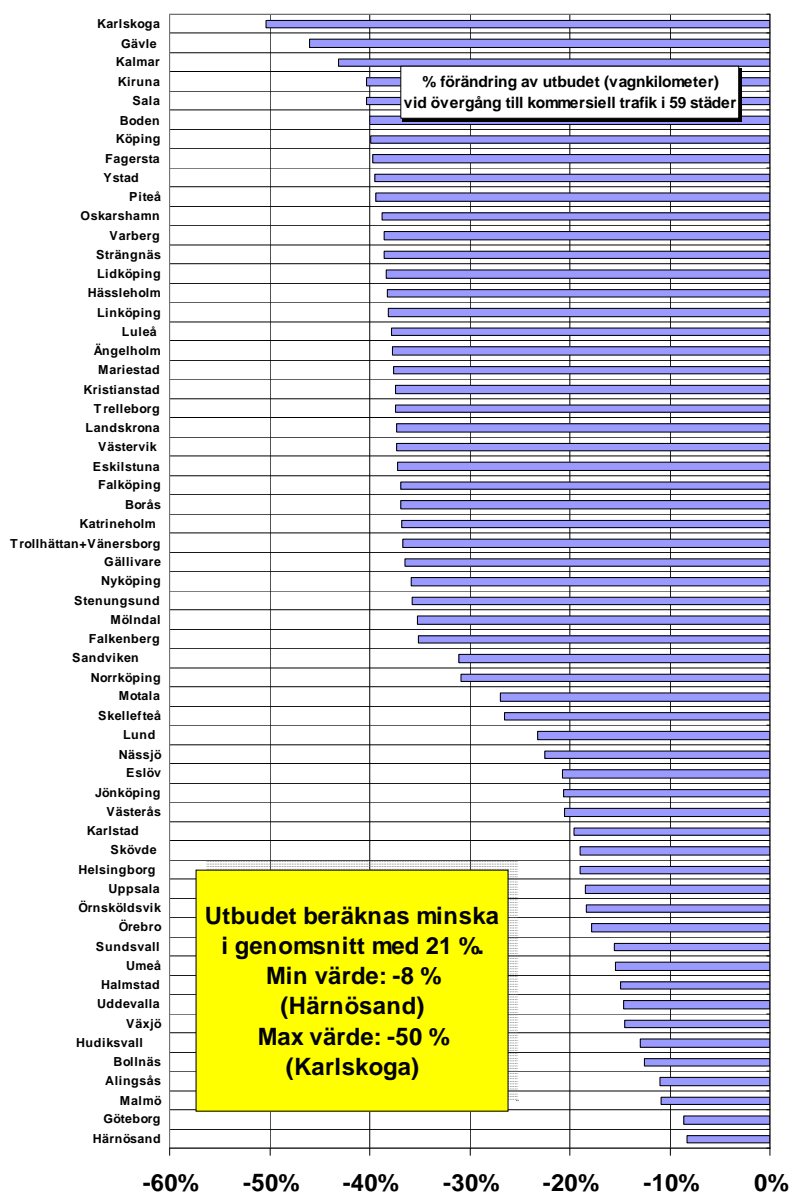
Det bör betonas att dessa kostnadsminskningar enbart är en funktion av minskat resande med åtföljande neddragningar av

²⁷ Detta är bl.a. en funktion av att de fasta kostnadernas andel ökar. Det kan dock finnas skäl att framhålla att detta samband är skattat på nuvarande sätt att organisera trafiken. Vid en övergång till en betydande andel kommersiellt styrd trafik kan produktionsförutsättningarna ändras så att dessa tidigare samband inte gäller i samma grad. Exempelvis kan man tänka sig att det uppstår stordriftsfördelar inom kommersiella företag som opererar i flera län.

trafikutbudet. Kostnadsförändringar genom ändrade produktionsmetoder etc. som kan sammanhålla med att drivkrafterna är annorlunda vid rent privat drift än i upphandlad trafik har alltså inte beaktats i denna analys. Vi beaktar inte heller att en övergång till kommersiellt driven kollektivtrafik skulle ge upphov till en nedläggning av vissa linjer som inte går att driva med överskott och kanske en utbudsökning på andra linjer som bedöms vara lönsamma. Sådana omstruktureringar av trafiken skulle ge en annan kostnads- och intäktsbild än den vi kan redovisa med ledning av stadstrafikdatabasen.

Vi kommer dock att beröra betydelsen av sådana effekter i avsnitt 6.8. Vi återkommer också till denna typ av konsekvenser i kapitlen 7, 7 och 8, bl.a. baserat på de nationella och internationella erfarenheter av marknadsöppningar som vi tidigare redovisat i kapitel 4.

Figur 6.11 Beräknad utbudsminskning vid kommersiell trafik (med hänsyn till efterfrågeförändringar) för 59 städer



Hur förändras det ekonomiska resultatet?

Med de förutsättningar som vi lagt till grund för analysen ändras naturligtvis också trafikens ekonomiska resultat på ett genomgripande sätt. Eftersom en vinstmarginal på 7 procent, utöver de kostnader som ingår i de fasta och rörliga årskostnader för trafiken som stadstrafikdatabasen innehåller, var ett villkor i vår analys, skulle man kunna tro att dagens underskott på knappt 47 procent skulle förbytas i ett överskott på just 7 procent. Det visade sig emellertid att det samlade överskottet stannade på drygt fem procent eftersom det inte gick att uppnå vinstmarginalen i samtliga ingående tätorter.

Som framgår av tabell 6.1 visar modellberäkningarna således att det går att nå den eftersträvade lönsamhetsmarginalen endast i knappt hälften av orterna. I ytterligare cirka 1/10 av orterna går det att nå balans mellan kostnaderna för kollektivtrafiken och biljettintäkterna medan detta inte är möjligt i övriga tätorter. Att en totalt sett lönsam trafik alternativt tillräckligt lönsam trafik inte kan etableras i dessa städer beror på att skattefinansieringsgraderna och priselasticiteterna i dessa fall är så höga att man når en brytpunkt där prisökningarna och utbudsminskningarna leder till växande underskott i trafiken i stället för minskade. Detta utvecklas närmare i avsnitt 6.6 nedan.

I absoluta tal innebär vår analys att den lokala trafiken i de 59 tätorterna går från ett samlat underskott på 1 583 miljoner kronor per år till ett överskott på 230 miljoner kronor i 2006 års prisnivå. Även detta resultat måste tolkas mot bakgrund av att ingen hänsyn tagits till att en rent kommersiell trafik sannolikt kommer att ha en helt annan linje- och turstruktur än dagens delvis skattefinansierade trafik. En sådan annorlunda trafikuppläggning skulle antagligen leda till att både intäkterna (intäktsbehovet) och kostnaderna minskar en del genom att utbudet blir mer kostnadseffektivt när det koncentreras till linjer med goda lönsamhetsförutsättningar.

Hur påverkas det totala resandet i tätorterna?

Den analysmetod som här utnyttjats ger inget underlag för att förutsäga hur det totala resandet påverkas av förändringarna i den lokala kollektivtrafiken. Om man – mycket förenklat – antar att det totala antalet resor förblir oförändrat kan man emellertid grovt

uppskatta överströmningseffekterna av ett minskat kollektivresande till gång och cykel samt till bil. Beräkningarna visar då att såväl bilresandet som gång- och cykelresandet totalt sett ökar med cirka 5 procent. I absoluta tal betyder det att bilresorna ökar med drygt 167 000 per dag och gång- och cykelresorna med knappt 82 000 per dag.

Man vet dock att utbudsförändringar i kollektivtrafiken, liksom inom andra färdmedel, leder till att nya resor tillkommer (vid minskat pris eller ökat utbud) eller helt faller bort (vid prisökningar eller utbudsminskningar). Alla resor som faller bort genom de ökade priser och det minskade utbud i kollektivtrafiken som våra analyser innehåller kommer alltså i verkligheten inte att överföras till andra färd sätt. Många resor ersätts inte, utan resenärerna avstår från vissa resärenden eller ändrar sina resmönster så att flera ärenden utförs genom samma resa. I praktiken kommer alltså överströmningen till bilresor samt gång och cykel att bli mindre än vad som indikeras ovan.

Från bl.a. transportpolitisk utgångspunkt är det givetvis intressant att få en säkrare uppskattning vad som händer med resandebortfallet. Det är ju intressant bl.a. för att bedöma samhällseffekter av en ny tillträdesmodell i form av exempelvis miljö-, trafiksäkerhets- eller tillgänglighetseffekter. Vi återkommer därför till sådana frågor i bl.a. kapitel 10. I detta sammanhang finns det emellertid återigen anledning att påpeka att förändringar i trafikstrukturen vid övergång till kommersiell trafik kan medföra att utbudet ökar i relationer och vid tider när det är stor reseefterfrågan. Det betyder bl.a. att kollektivtrafiken kan locka till sig nya resenärer från bl.a. bil och gång- och cykeltrafiken där den är som mest attraktiv och effektiv. Vad nettoeffekten blir av en sådan dynamisk anpassning av trafikutbudet är svårt att avgöra utan mer ingående analyser.

6.6 Resultaten i sammandrag

I den kalkyl som redovisats i detta kapitel, har vi gjort tankeexperimentet att prisnivåerna i den lokala stadstrafiken i samtliga 59 städer som ingår i stadstrafikdatabasen anpassas till en rent kommersiell trafik med vissa lönsamhetskrav. Vi har således antagit

att priserna justeras även i sådana städer, där det i praktiken inte går att erhålla någon kommersiellt lönsam kollektivtrafik.²⁸

Konsekvenserna av de beräkningar som gjorts med dessa förutsättningar sammanfattas i tabellen nedan:

Tabell 6.1 Konsekvenser av kommersiell kollektivtrafik i samtliga 59 städer (dvs. även i städer där företagsekonomisk lönsamhet inte kan uppnås)

Nyckeltal för 59 städer	Dagens kollektivtrafik	Kommersiell taxa	Skillnad	Skillnad i %
Bilresor/Dag	3 108 885	3 276 124	167 239	5%
Gång- och cykelresor/Dag	1 612 061	1 693 833	81 772	5%
Kollektivresor/dag	976 828	727 817	-249 011	-25%
Summa resor/Dag	5 697 775	5 697 775	0	0%
Kollektivandel	17%	13%	-4%	-25%
Biljettintäkt, Mkr/år	2 284	4 021	1 737	76%
Kollresor, Milj/år	293	210	-83	-28%
Pris (medleintäkt/påstigande) i kr	7,8 kr	19,1 kr	11,4 kr	146%
Vagnkm, milj/år	117	93	-24	-21%
Enhetskostnad, Kr/vagnkm	36,60 kr	41,35 kr	5	13%
Kostnad, Mkr per år	4 277	3 825	-451	-11%
Täckningsbidrag, Mkr/år	-1 993	196	2 189	
Täckningsbidrag i % av kostnad	-46,6%	5,1%	52%	
Antal städer med vinst av 59 st	0	36	36	
Andel städer med vinst	0%	61%	61%	
Antal städer med 7 % vinst av 59 st	0	29	29	
Andel städer med minst 7 % vinst	0%	49%	49%	

Tabellen visar att:

- Prisnivån i genomsnitt behöver höjas cirka 1,5 gånger från cirka 8 till cirka 19 kronor per påstigande
- Kollektivresandet beräknas minska med 28 procent.
- Trafikutbudet beräknas som en följd av det minskade resandet att minska med 21 procent.
- Biljettintäkterna beräknas öka från 2,3 till 4 miljarder kronor (+76 procent)
- Kostnaderna beräknas minska från 4,3 till 3,8 miljarder kronor, eller med 0,5 miljarder kronor (-11 procent)
- Underskottet på cirka 2 miljarder kronor förbyts till ett överskott på cirka 200 miljoner kronor. I termer av täckningsbidrag betyder det en förändring från -47 procent till +5,1 procent. En

²⁸ Att en totalt sett lönsam trafik inte kan etableras i dessa städer beror på att skattefinansieringsgraden och priselasticiteten i dessa fall är så hög att man når brytpunkten där prisökningarna och utbudsminskningarna leder till växande underskott i trafiken i stället för lönsamhet.

förklaring till att överskottet inte uppgår till den målsatta vinstmarginalen på +7 procent är att det för 23 av de 59 städerna inte går att åstadkomma företagsekonomisk lönsamhet samt att enbart ett 30-tal städer av de 59 (51 procent) kan nå ända upp till vinstmarginalen på 7 procent.

Orter där kollektivtrafik inte kan bli lönsam

Av den genomförda analysen framgår att det inte verkar gå att åstadkomma kommersiellt lönsam trafik för hela stadstrafiken i alla studerade orter. Några nyckeltal för de sammanlagt 22 orter där detta visat sig omöjligt med de data vi använt redovisas i tabell 6.2 nedan.

Tabell 6.2 Nyckeltal för 22 städer där kommersiellt lönsam kollektivtrafik inte går att uppnå

Städer med negativtäckningsbidrag vid optimala priser	Befolkning	Skattefinansieringsgrad i %	Priselasticitet utg.läge=<=> - opt.pris	Utgångsläge Täckningsbidrag	Med kommersiellt pris Täckningsbidrag
Eskilstuna	74 000	55%	-0,4 <=> -2,1	-56%	-1%
Kalmar	43 000	70%	-0,5 <=> -3,5	-70%	-22%
Nyköping	32 000	66%	-1,1 <=> -4,0	-66%	-34%
Ångelholm	28 000	72%	-1,1 <=> -3,1	-73%	-35%
Piteå	26 000	84%	-0,6 <=> -4,2	-84%	-48%
Lidköping	26 000	64%	-1,0 <=> -5,6	-68%	-14%
Varberg	25 000	64%	-1,0 <=> -5,5	-64%	-1%
Katrineholm	21 000	71%	-1,3 <=> -5,5	-71%	-38%
Boden	21 000	82%	-0,6 <=> -4,6	-82%	-33%
Västervik	21 000	60%	-1,1 <=> -4,9	-60%	-10%
Kiruna	18 000	82%	-0,8 <=> -6,7	-82%	-26%
Oskarshamn	18 000	67%	-1,1 <=> -6,4	-67%	-5%
Falkenberg	18 000	62%	-2,1 <=> -7,1	-62%	-30%
Hässleholm	18 000	69%	-0,9 <=> -4,8	-70%	-22%
Köping	17 000	90%	-1,3 <=> -10,0	-90%	-64%
Ystad	17 000	74%	-0,8 <=> -5,6	-74%	-13%
Falköping	16 000	62%	-1,4 <=> -5,9	-62%	-18%
Gällivare	16 000	66%	-1,5 <=> -5,8	-84%	-67%
Mariestad	15 000	69%	-1,5 <=> -7,2	-69%	-26%
Strängnäs	14 000	68%	-1,6 <=> -8,9	-68%	-13%
Stenungssund	12 000	68%	-1,5 <=> -5,5	-68%	-39%
Fagersta	11 000	77%	-1,9 <=> -13,5	-77%	-20%
Medelvärde	20 619	71%	-1,1 <=> -6,1	-72%	-28%

Orsakerna till att trafiken inte blir lönsam i dessa orter är främst två:

1. Skattefinansieringsgraden är hög i utgångsläget, med ett medelvärde på 71 procent. Detta betyder att en dominerande del av kostnaderna täcks av skattemedel. Det krävs då mycket stora prishöjningar för att finansiera stora biljettintäktsökningar, något som driver upp priskänsligheten över vad som är företagsekonomiskt optimalt.
2. Priselasticiteten är hög i utgångsläget, med ett medelvärde på $-1,1$. Om priselasticiteten är större än minus ett, innebär detta att ytterligare prisökningar inte bara minskar resandet, utan även minskar biljettintäkterna. Det blir då omöjligt att åstadkomma ett positivt täckningsbidrag.

Det är med ett fåtal undantag (Eskilstuna, Kalmar och Nyköping) små städer med mindre än 30 000 invånare där dessa problem uppstår. Medelfolkmängden i de "olönsamma" städerna uppgår till cirka 20 600 invånare.

Tätorter med förutsättningar för helt kommersiell kollektivtrafik

Om man begränsar kalkylen över att införa uteslutande kommersiellt lönsam kollektivtrafik till enbart de städer där detta är möjligt enligt våra kalkylförutsättningar, handlar det om 36 av de 59 städerna.²⁹

Det rör sig alltså om drygt 60 procent av de tätorter som ingår i databasen. Men de svarar för en betydligt större del av den samlade kollektivtrafiken i tätort. Exempelvis kan nästan 90 procent av samtliga kollektivtrafikresor i stadstrafikdatabasen hänföras till dessa orter och de svarar tillsammans för cirka 80 procent av de samlade årskostnaderna.

²⁹ I kalkylförutsättningarna ingår då bl.a. krav på en lönsamhetsmarginal på 7 procent.

Tabell 6.3 Medelvärden över 36 städer där kommersiellt lönsam kollektivtrafik är genomförbart

Nyckeltal för 29 företags-ekonomiskt lönsamma städer	Dagens kollektivtrafik	Kommersiell taxa	Skillnad	Skillnad i %
Bilresor/Dag	2 385 310	2 516 155	130 845	5%
Gång- och cykelresor/Dag	1 165 445	1 226 385	60 940	5%
Kollektivresor/dag	871 720	679 935	-191 785	-22%
Summa resor/Dag	5 697 775	5 697 775	0	0%
Kollektivandel	15%	12%	-3%	-22%
Biljettintäkt, Mkr/år	2 007	3 516	1 509	75%
Kollresor, Milj/år	262	197	-64	-25%
Pris (medleintäkt/påstigande) i kr	7,7 kr	17,8 kr	10,2 kr	132%
Vagnkm, milj/år	93	78	-15	-17%
Enhetskostnad, Kr/vagnkm	38,53 kr	42,25 kr	4	10%
Kostnad, Mkr per år	3 590	3 286	-304	-8%
Täckningsbidrag, Mkr/år	-1 583	230	1 813	
Täckningsbidrag i % av kostnad	-44,1%	7,0%	51%	

Resultaten vid en antagen övergång till helt lönsam stadstrafik för enbart dessa städer sammanfattas i tabellen ovan.³⁰ Tabellen visar att:

- Kollektivresorna minskar med 25 procent.
- Biljettintäkterna ökar med 75 procent från 2 miljarder kronor till 3,5 miljarder kronor, eller med 1,5 miljarder kronor.
- Det genomsnittliga priset (vägt med antalet resenärer) ökar från 7:70 kronor till 17:80 kr, eller med cirka 10 kronor per påstigande (+132 procent).
- Kostnaderna minskar från 3,6 miljarder kronor till 3,3 miljarder kronor eller med cirka 300 miljoner kronor (-8 procent).
- Trafikutbudet (vagnkilometer) minskar med 17 procent.
- Täckningsbidraget ökar med cirka 1,8 miljarder kronor från -1,6 miljarder kronor till +0,2 miljarder kronor.
- Täckningsbidraget i procent av kostnaderna (vinstmarginalen) förbättras från -44 procent till +7 procent.

6.7 Stockholms län

Som tidigare framgått ingår inte Stockholm i stadstrafikdatabasen. Stockholms län svarar emellertid för 33 procent av trafikutbudet, 40 procent av antalet personkilometer samt 56 procent av resorna inom den lokala och regionala kollektivtrafiken i Sverige.

³⁰ För att se hur dessa 36 orter skiljer sig från de totalt 59 kan det vara lämpligt att jämföra med tabell 6.1 ovan.

Trafiken i Stockholm län utgör således en mycket ansenlig del av hela landets kollektivtrafik med mer än hälften av landets lokala och regionala kollektivtrafik mätt i resor. Vi har därför valt att komplettera stadstrafikanalyserna med en motsvarande analys för hela Stockholms län. Det bör dock betonas att analyserna inte är helt jämförbara eftersom det i Stockholms fall handlar om trafiken i hela länet medan övriga analyser endast avser tätortstrafiken.

Frågan är alltså hur en omvandling av hela Stor-Stockhoms lokaltrafik (SL) till en rent kommersiell trafik skulle gestalta sig.

Tabell 6.4 Nyckeltal för SL

Nyckeltal för SL	År 2007
Biljettintäkt, Mkr	4476
Årskostnad, Mkr	9822
Skattesubvention, Mkr	5346
Skattefinansieringsgrad i %	54 %

År 2007 omfattade SL:s kostnader 9,82 miljarder kronor och biljettintäkterna uppgick till 4,47 miljarder kronor. Skattesubventionen (ägarbidraget) från landstinget uppgick till 5,35 miljarder kronor, vilket motsvarar en skattefinansieringsgrad på 54 procent.

En överslagskalkyl har gjorts med ELMA-modellen på genomsnittsvärden för hög- och lågtrafiktid, med följande resultat:

Tabell 6.5 Effekter för SL-trafiken av en övergång från delvis skattefinansierad till helt kommersiell trafik (baserad på 2007 års nyckeltal)

Nyckeltal för SL	År 2007	Dito, men med kommersiell trafik	Skillnad	Skillnad i %
Biljettintäkt, Mkr	4 476	9 741	5 265	118%
Medelintäkt per resa, kr	10,73 kr	29,70 kr	18,97 kr	177%
Medelintäkt per påstigande, kr	6,66 kr	18,43 kr	11,77 kr	177%
Årskostnad, Mkr	9 822	9 109	-713	-7%
Täckningsbidrag, Mkr	-5 346	632	5 978	
Täckningsbidrag i % av kostnad	-54%	7%	61%	+61 %-enhet
Sittplatskm, milj	15 168	13 132	-2 036	-13%
Kostnad/sittplatskm	0,65 kr	0,69 kr	0,05 kr	7%
Resor, milj	417	328	-89	-21%

Tabell 6.5 visar att det vid en övergång till en rent kommersiell trafik i hela Stockholms län skulle uppstå följande huvudsakliga effekter:

- Biljettintäkterna skulle mer än fördubblas från cirka 4,4 miljarder kronor till 9,7 miljarder kronor (+118 procent).
- Kostnaderna skulle minska från 9,8 miljarder kronor till 9,1 miljarder kronor eller med 7 procent.
- Täckningsbidraget skulle öka från -5,4 miljarder kronor till +0,6 miljarder kronor.
- Trafikutbudet skulle minska med cirka -13 procent.
- Medelpriset per resa skulle öka från cirka 10:70 kronor till cirka 29:70 kronor, eller med 177 procent.
- Antalet kollektivresor skulle minska med 21 procent.
- Kostnaden per sittplatskilometer skulle öka med 7 procent.

Resultatet för hela Stockholms län, som alltså innefattar även landsortstrafik även om tätortstrafiken dominerar volymmässigt, ligger som synes någorlunda i linje med resultatet för de tätorter där analysen visat att det är tekniskt möjligt att nå lönsamhet i hela trafiken. Resandebortfallet är av samma storleksordning som genomsnittet för dessa orter medan prishöjningsbehovet är högre än genomsnittligt för Stockholms län.

6.8 Stadstrafikanalyserna och den nya marknadstillträdesmodellen

Skillnader mellan stadstrafikanalyserna och utredningens modell
Vi har i avsnitt 5.1 beskrivit Kollektivtrafikutredningens förslag till ny marknadstillträdesmodell så som vi uppfattat den genom det underhandsmaterial som vi haft tillgång till. Eftersom utredningen arbetat vidare med sina förslag parallellt med att vi genomfört vår konsekvensanalys kanske man bör betona att vår utgångspunkt delvis har varit den beskrivning av marknadstillträdesmodellen som fanns tillgänglig vid slutet av januari/början av februari.

I starkt sammandrag innebär utredningens marknadstillträdesmodell att den lokala och regionala trafiken ska bedrivas kommersiellt i den utsträckning som privata entreprenörer är intresserade av det. Den övriga kollektivtrafik som man lokalt och regionalt önskar upprätthålla för att nå uppställda trafikförsörjningsmål ska kunna upphandlas eller upplåtas med ensamrätt. Det blir redan av denna

summeriska beskrivning uppenbart att Kollektivtrafikutredningens marknadstillträdesmodell innebär en betydligt mera sofistikerad och finjusterad uppdelning mellan lönsam och olönsam trafik än den vi kan avspegla genom våra stadstrafikanalyser. Dessa går ju ut på att belysa vad som händer om man försöker driva en hel stads eller tätorts kollektivtrafiknät kommersiellt.

Mot denna bakgrund kan det vara motiverat att diskutera i vilken utsträckning som resultaten från stadstrafikanalyserna (och den särskilda analysen för Stockholms län) kan ge någon vägledning för att bedöma konsekvenserna av en mer sofistikerad marknadsuppdelning enligt Kollektivtrafikutredningens modell. Detta sker i det följande genom att vi lyfter fram olika delresultat från stadstrafikanalyserna och diskuterar om de är relevanta för en marknadstillträdesmodell som mera liknar Kollektivtrafikutredningens samt hur resultaten skulle kunna tänkas komma att förändras vid införandet av en sådan modell.

Större sannolikhet för lönsamma linjer med ökad tätortsstorlek och befolkningstäthet

I dagens tätortstrafik finns en tendens att skattefinansieringsgraden eller underskottet i trafiken sjunker svagt med tätortsstorleken. Från de minsta tätorterna med särskild stadstrafik, som har i storleksordningen 20–50 000 invånare, till tätorter i storleksklassen 50–150 000 invånare sjunker de genomsnittliga underskotten ganska brant. Spridningen i skattefinansieringsgrad är dock mycket stor, särskilt i de mindre orterna, och sambandet mellan tätortsstorlek och skattefinansieringsgrad blir därmed ganska svagt.

En slutsats av ovanstående iakttagelser kan vara att sannolikheten för att en större andel lönsamma linjer ska kunna avskiljas inom ramen för Kollektivtrafikutredningens marknadstillträdesmodell ökar med ökad tätortsstorlek och befolkningstäthet. Reformen skulle med denna utgångspunkt kunna väntas få störst genomslag i län med en hög andel kollektivtrafik i medelstora och större tätorter. Denna tendens motverkas i någon mån av att kostnaderna för trafiken tenderar att öka med tätortsstorleken, men inte i så stark grad att slutsatsen ovan ändras.

Samtidigt uppvisar små städer och tätorter mycket stor spridning i sådana trafikförutsättningar som vagnkilometerkostnader, skattefinansieringsgrad samt utbud och efterfrågan på kollektiv-

trafikresor. Ytterligare en slutsats kan därför vara att det inte går att utesluta att vissa lönsamma kollektivtrafiklinjer kan avskiljas även i mindre orter och i län där befolkningstätheten är lägre.

Utrymme finns för prisvariationer och prisförändringar

Analyserna av kollektivtrafiken i städer visar att sambandet mellan biljettpris och resande inte är särskilt starkt. Detta kan tolkas som att det ofta är andra egenskaper hos trafiken eller förhållandena i tätorten som är mera betydelsefulla för resandet än priset. En möjlig slutsats kan vara att priset är viktigt om allt annat är lika, men om förutsättningarna ändras – t.ex. genom mer differentierad prissättning och service – behöver priset inte vara av avgörande betydelse. Trafik som ändras för att svara bättre mot den efterfrågan som finns skulle alltså kunna tåla vissa prishöjningar utan att tappa många resenärer samtidigt som det kan finnas möjligheter att attrahera flera resenärer genom prissänkningar på linjer med stor efterfrågan och god lönsamhet.

Ytterligare en iakttagelse är att det finns mycket stora skillnader – uppemot en faktor fyra – i genomsnittlig biljettprisnivå redan nu mellan orter i samma storleksklass och område. Detta skulle kunna innebära att det finns ett betydande utrymme att i vissa fall höja biljettpriserna betydligt om det krävs för att få lönsamhet i en rent kommersiell trafik. Vidare har redan befintliga prisvariationer naturligtvis betydelse för bedömningen av vilka prishöjningar som kan antas vara politiskt acceptabla (även om det naturligtvis kan och ska variera från ort till ort och från region till region).

Det är dock inte säkert att höga biljettpriser ger lönsamhet i trafiken. Underskotten per resa kan vara stora i mindre städer trots att taxan är hög. Eftersom resandet normalt också är litet i sådana orter blir dock inte de totala underskotten så omfattande. De absolut sett största underskotten uppkommer i stället i städer och områden med väl utbyggd kollektivtrafikförsörjning och stora resvolymer, fastän underskottet per resa kan vara ganska litet i dessa fall. Det betyder samtidigt att ganska små nominella prishöjningar per resa kan eliminera mycket av de samlade underskotten i lokal och regional kollektivtrafik.

Vilka förutsättningar finns för lönsamhet?

Ett resultat från stadstrafikanalyserna är att den genomsnittliga prisnivån i de studerade orterna måste höjas cirka 1,5 gånger från cirka 8 kronor till cirka 19 kronor per påstigande för att trafiken som helhet ska bli lönsam. I ett antal orter förblir dock trafiken olönsam under alla förutsättningar. Begränsar man sig till de orter där det faktiskt visat sig möjligt att nå en viss vinstmarginal i trafiken minskar prisökningsbehovet något men det är fortfarande avsevärt. Även i en kollektivtrafiktät region som Stockholms län förefaller de prisökningar som följer av detta tankeexperiment att bli mycket stora.

Analysen av stadstrafikdatabasen visar samtidigt att det finns stora skillnader mellan olika städer när det gäller vilka prisökningar som fordras för att trafiken ska bli lönsam. I ett tjugotal orter – de flesta inom gruppen stora och medelstora städer – behöver biljettpriserna öka med mindre än 200 procent för att trafiken ska nå tillräcklig vinstmarginal. I några av de största städerna, som Göteborg, Malmö, Halmstad, Växjö, Sundsvall och Umeå, räcker det med en fördubbling av den genomsnittliga prisnivån. Samtidigt finns det ett antal tätorter – mest små men även några medelstora – där det krävs prishöjningar på 500 procent och däröver.

Kollektivtrafikutredningens marknadstillträdesmodell utgår dock inte från att samtliga linjer i ett län eller en stad ska drivas kommersiellt. Den utgår i stället från att vissa linjer tas om hand genom konkurrerande privata företag medan andra upphandlas av en trafikansvarig myndighet. Det är inte möjligt att direkt utifrån stadstrafikanalyserna dra slutsatser om hur linjerna inom olika städer och län kan tänkas fördela sig på dessa kategorier. Däremot ger analyserna ganska säker grund för att påstå att det inom nuvarande trafikutbud borde finnas åtskilliga linjer – särskilt inom de större och medelstora tätorterna – som kan drivas på kommersiella villkor utan att detta ska behöva få drastiska konsekvenser i form av kraftiga prishöjningar eller stort bortfall av kollektivtrafikresor. Beroende på vad man antar om effektiviseringar och en ökad pris- och tjänstedifferentiering inom en tänkt kommersiell tätortstrafik är det inte heller otänkbart att en privatisering av vissa linjer skulle kunna leda till lägre genomsnittspriser och ett ökat kollektivtrafikresande i vissa tätorter.

Samtidigt visar analyserna att trafiken i många städer och tätorter drivs med sådana förutsättningar att kommersiell trafik

knappast kan bli någon omfattande företeelse om kollektivtrafikförsörjningen och kollektivtrafikresandet ska kunna upprätthållas någorlunda på nuvarande nivå. Flertalet av de städer som ingår i stadstrafikdatabasen skulle enligt våra beräkningar få ett resandebortfall på över 50 procent och utbudsminskningar på mer än 30 procent om all trafik drevs med lönsamhetskrav. Vi bedömer att det är en indikation på att inslaget av kommersiell trafik inte kommer att kunna bli särskilt stort på dessa orter.

Fördelningen på tätortsnivå är att trafiken i fyra av tio städer har sådana underskott och en sådan konkurrenssituation att den inte går att få lönsam hur stora prishöjningar man än genomför, i fem av tio städer kan trafiken som helhet göras lönsam med viss marginal och i en stad av tio går det att få intäkterna att överstiga kostnaderna men inte i den utsträckningen att man når kraven på vinstmarginal. Rent resonemangsmässigt skulle kunna koppla dessa tre grupper av tätorter till den föreslagna tillträdesmodellens uppdelning i tre grupper av trafik; lönsam trafik i konkurrens, lönsam trafik med ensamrätt men utan ersättning samt olönsam trafik som drivs med ensamrätt och ersättning. I sak finns det dock naturligtvis ingen koppling och inga skäl att förvänta sig t.ex. att orternas relativa fördelning på grupper skulle återspeglas i en motsvarande fördelning mellan trafikformerna på linjenivå.

7 Lönsam och olönsam trafik i Örebro län

7.1 Örebro relativt representativt för landet

I detta kapitel undersöker vi effekterna av Kollektivtrafikutredningens förslag på Örebro län. Anledningen till att vi valt just Örebro, förutom att vi hade data för Örebro, är att det är ett hyfsat representativt län. Detta gör det möjligt att dra relativt generella slutsatser utifrån Örebro-studien. I Örebro finns stadstrafik, trafik mellan stad och landsbygd, ren landsbygdstrafik och trafik mellan mindre orter. Vi försöker att dra generella slutsatser om dessa trafiksituationer.

Vi gör ingen fullständig samhällsekonomisk analys i betydelsen att vi räknar ut någon nyttokostnadskvot. För att kunna göra detta skulle vi ha behövt ta fram det system vi faktiskt tror kommer att råda givet kollektivtrafikutredningens förslag. Att göra detta skulle kräva alltför djärva antaganden för att vara meningsfullt. Istället

söker vi räkna ut hur stor del av trafiken som kan göras företags-ekonomiskt lönsam. Vi diskuterar även effekter på trafikutbud, externa effekter med mera.

Örebros kollektivtrafiksystem är i den aktuella datamodellen (baseras på förhållandena år 1999) uppbyggt som ett s.k. stjärnnät med bytestpunkter centralt i stadskärnan. Här angör både stadsbussar, länsbussar och tåg. Figurerna nedan visar strukturen på trafikeringslinjerna samt även resandevolymer för dels Örebro stad och dels Örebro län.

Vår trafikmodell omfattar hela Örebro län. Totalt ingår 9 stadsbusslinjer, 29 länsbusslinjer samt 6 tåglinjer. Dessutom finns en servicelinje i Örebro stad avsedd för exempelvis pensionärer.

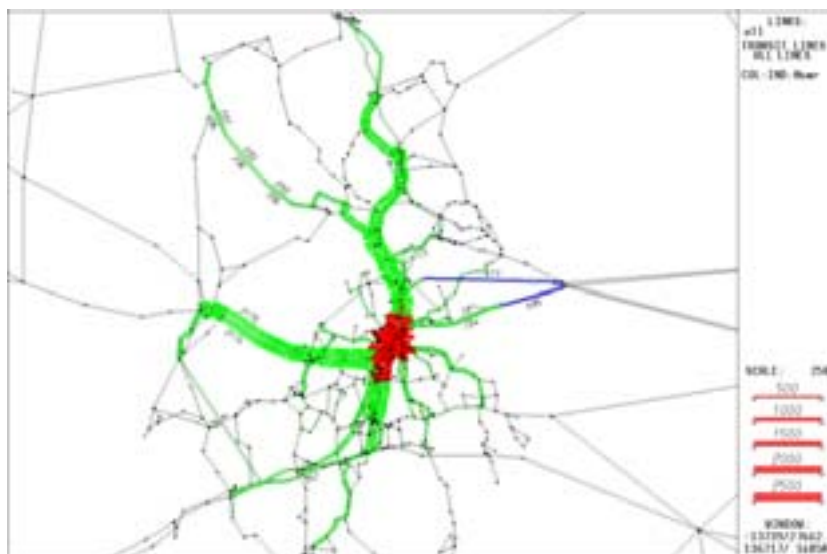
Taxesystemet är indelat i tre olika kostnadszoner för länet. Uttryckt i 1999 års prisnivå är priserna följande:

- Månadskort: 350 kronor zon 1 Örebro stad, 450 kronor zon 2 Örebro län, 1000 kronor zon 3 utanför länet
- Kontantpriset varierar och är mera finfördelat: 9,40 kronor ”zon 1” (Örebro stad), 13–36 kronor ”zon 2” (Örebro län), 41–48 kronor ”zon 3” (utanför länet).

Figur 7.1 Flödesbild dygnstrafik kollektivtrafik Örebro stad, stadsbuss (rött), länsbuss (grönt), tåg (blått)



Figur 7.2 Trafikflöden för länet (visar modellens linjeutbredning)



7.2 Vår metod

Vi har analyserat Örebros kollektivtrafik med prognosmodellen Lutrans. Lutrans liknar Sampers, det nationella prognosystemet för persontrafik, men har anpassats för att ha snabbare körtider och mindre detaljerad inkodning. Anpassningen gjordes från början för att ha en modell som kan användas vid markanvändningsanalyser. Anpassningen jämfört med Sampers består av en grövre behandling av socioekonomiska variabler (kön, utbildning, inkomst etc.). För att Lutrans ska ge mer korrekta resultat för kollektivtrafikanalyser har vi endogeniserat kortandelen (så att pris och turtäthet påverkar hur många som har månadskort).

Lutrans är alltså en nätverksmodell. Hela väg- och kollektivtrafiknätet finns inkodat i kartform. Befolkningen och dess attribut (inkomst, sysselsättning mm.) finns också inkodade på kartan. Hur befolkningen reser (givet infrastrukturnät, turtäthet och priser) bestäms genom statistiskt skattade modeller (s.k. logitmodeller). Förändringarna i priser och turtäthet som vi studerar i detta kapitel påverkar resandet på flera sätt i modellerna: folk kan resa oftare/mer sällan, med andra färdmedel eller med en annan linje. Den enda begränsning som finns är att utbudet inte antas påverka

var folk bor (på längre sikt kan man tänka sig att större förändringar påverkar även lokaliseringen).

Till Lutrans har vi byggt en ekonomimodell för att kunna analysera företagsekonomi och samhällsekonomi. Företagsekonomi (driftskostnader och biljettintäkter) analyserar vi med Samkalks "Linjeanalys". Samkalk är kalkylmodellen till Sampers. Linjeanalysen ger mycket detaljerade data, både på linjenivå och för hela området. För att beräkna konsumentöverskott (tillgänglighetsvinster) och externa effekter från biltrafiken använder vi en nygjord beräkningsmodell.³¹ Vi använder ASEK:s (SIKA:s och trafikverkens gemensamma arbetsgrupp) rekommendationer för kalkylvärden för fordonskostnad, tidsvärdering, m.m.

7.3 Lönsamheten idag

Intäkter

Våra intäktsberäkningar består av taxorna år 2000 multiplicerat med resandet år 2000, relation för relation. Taxorna är de faktiska taxor som gällde i Örebro. Resandet är prognostiserat, men stämmer tämligen väl med statistiken (vår prognos ger 40 000 kollektivtrafikresor per dag år 2000, länstrafikdatabasen anger att det var 43 000 resor per dag år 2007). Enligt våra beräkningar blir intäkterna från Örebros kollektivtrafik 296 miljoner kronor per år.

Detta stämmer rimligt väl med Örebros länstrafikbolags årsredovisning som har 315 miljoner kronor i trafikintäkter år 2002.³² Då vare sig ingående linjer, turtäthet eller beräkningsmetod är lika kan vi inte förvänta oss en precis överensstämmelse, men siffrorna bör ligga i samma härad.

³¹ "Modellen" består av ett antal Emme/2-makron. Konsumentöverskott beräknas på OD-nivå med hjälp av ASEK:s tidsvärden och sedvanliga beräkningsregler. Biltrafikens externa effekter och skatteeffekter beräknas tämligen grovt utifrån förändringen i antalet fordonskilometer.

³² Länstrafiken Örebro AB, årsredovisning och koncernredovisning för räkenskapsåret 2003.

Kostnader

Våra beräkningar ger att kollektivtrafiken i Örebro kostar 330 miljoner kronor per år. Av dessa 330 miljoner är 287 miljoner trafikeringsskostnad och 43 miljoner omkostnader.³³

Enligt länstrafikdatabasen kostar trafiken 537 miljoner kronor per år. Av dessa 537 miljoner är 236 overheadkostnad och 301 miljoner trafikeringsskostnad. Trafikeringskostnaden är alltså tämligen lika mellan våra beräkningar och länstrafikdatabasens (287 Mkr respektive 301 Mkr). Skillnaden ligger i uppskattningen av omkostnaderna. Våra beräkningar ger att omkostnaderna är 13 procent av totalkostnaderna medan länstrafikdatabasen ger att de är 45 procent.

ASEK:s funktioner för trafikeringsskostnad är uppdaterade i början av 2008 på ett genomarbetat sätt. ASEK:s funktioner för omkostnader är däremot både missvisande (de avser SJ:s trafik) och gamla. Det är rimligt att tro att SJ har lägre omkostnader än trafikhuvudmännen. Dels så räknas omkostnaderna per kilometer och SJ:s tåg kör längre sträckor, dels så torde SJ vara effektivare än trafikhuvudmännen som företag betraktat. Att de ligger långt under länstrafikdatabasens omkostnader och att det finns anledning att tro att det allmänt är underskattade är argument för att räkna upp omkostnaderna i våra beräkningar. Man kan dock även argumentera för motsatsen:

- Länstrafikdatabasens värde verkar vara väl högt. Att varje krona lagd på trafikering skulle kosta 82 öre i planering verkar orimligt. Sannolikt ingår även exempelvis vissa kostnader för själva infrastrukturen i länstrafikdatabasen.
- Våra beräkningar ska vara företagsekonomiska och företagen kommer inte att ta över alla planeringskostnader i Kollektivtrafikutredningens marknadsmodell.
- En av de stora poängerna med Kollektivtrafikutredningens förslag är att effektiviteten förväntas öka. En skattning av effekterna i Storbritannien av införandet av ett liknande system gav att kostnaderna per fordonskilometer föll med 45–46 procent. Applicerar man detta på länstrafikdatabasens kostnader så hamnar de en bit under våra beräkningar. Att Storbritannien före avregleringen hade ett mer ålderdomligt system än det

³³ I trafikeringsskostnaden ingår kapitalkostnad för fordonet, drift- och underhåll av fordonet, bränslekostnad för fordonet samt lönekostnad för föraren. I omkostnader ingår biljettering, planering och dylikt.

nuvarande svenska innebär att man troligen inte kan förvänta sig riktigt lika stora effektivitetsvinster i Sverige.

Det finns alltså inget entydigt svar på huruvida man bör räkna om kostnaderna. Vi har valt att inte räkna om ASEK-kostnaderna. Det bör dock poängteras att detta innebär att vi antar en effektivisering om än inte lika stor som i Storbritannien.³⁴ I våra beräkningar har vi tillämpat ett avkastningskrav på 7 procent. Med "lönsam" nedan menar vi alltså trafik som det är attraktivt för ett privat företag att ge sig in på.

Lönsamhet

Våra beräkningar ger alltså att intäkterna från kollektivtrafiken är 296 miljoner kronor per år och utgifterna är 330 miljoner kronor per år.³⁵ I beräkningarna har vi hädanefter tagit bort tåglinjerna då dessa främst är interregionala. Även servicelinjer är borttagna (dvs. anropsstyrd trafik för exempelvis äldre). Kartorna nedan visar vilka linjer som är företagsekonomiskt lönsamma (svarta) respektive olönsamma (röda) med dagens utbud och priser.

Av kartorna ser man att de flesta stadstrafiklinjer är lönsamma, men att flertalet linjer utanför staden är olönsamma. Ser man till transportarbetet (personkilometer) så sker ungefär en femtedel på lönsamma sträckor.

³⁴ Vi antar en effektivisering på runt 17 procent, om man utgår från att de "sanna" omkostnaderna idag ligger mitt emellan ASEK:s och länstrafikdatabasens samt att operatörerna tar över 2/3 av planeringen. ASEK ger 43 mkr i omkostnader, länstrafikdatabasen 236 mkr. Mitten av detta är 140 mkr. 140 mkr stämmer för övrigt tämligen väl med de omkostnader som anges i årsredovisningen (132 mkr för år 2002). För att 380 mkr ($287 + 140 \cdot 2/3$) ska sjunka till 316 mkr ($287 + 43 \cdot 2/3$) krävs en effektivisering på 17 procent. Detta är 38 procent av den effektivisering som skedde i Storbritannien (vilket torde vara ett konservativt antagande för Sverige).

³⁵ Givet utbud och efterfrågan år 2000, att operatörerna står för 2/3 av administrationen och en effektivisering på 17 procent.

Figur 7.3 Lönsamma (svart) och olönsamma linjer (rött). Punktade linjerna är gatunätet, heldragna är busslinjer. Hela länet



Figur 7.4 Lönsamma (svart) och olönsamma linjer (rött). Zoom över Örebro stad

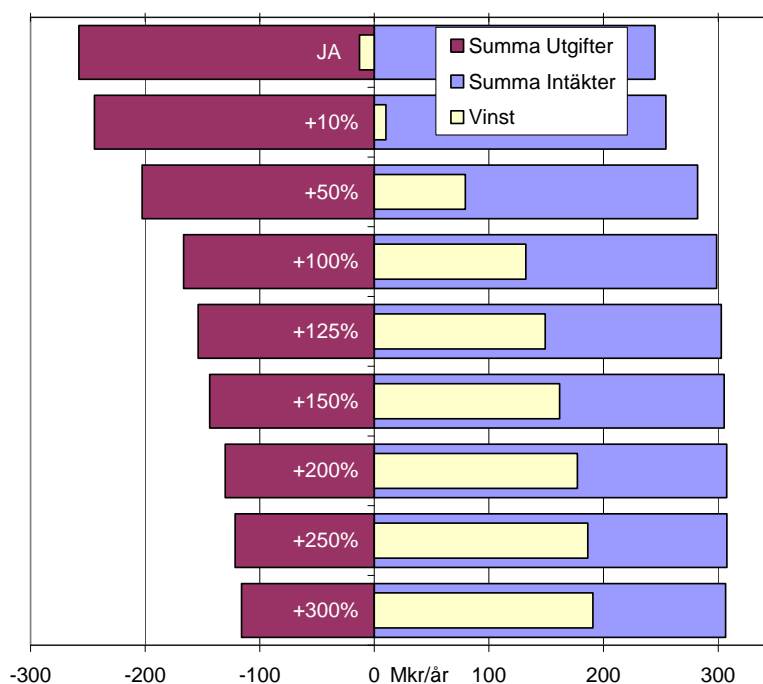


7.4 Kan lönsamheten ökas genom ändrade priser och ändrat utbud?

I det föregående kapitlet beskrev vi lönsamheten med dagens priser och utbud. Då operatörerna i Kollektivtrafikutrednings förslag i princip har frihet att ändra priserna kan det vara mer intressant att se vilken trafik som kan bli lönsam om man ändrar priser och utbud. Huvudfrågan är alltså vilken trafik som går att driva företagsekonomiskt lönsamt. Vi börjar med att identifiera denna trafik genom att öka priserna. Om det på detta sätt är möjligt att driva en linje lönsamt så torde någon privat aktör göra det. I slutet av kapitlet resonerar vi om hur operatörerna kan komma att agera gentemot varandra, framförallt om de kommer att konkurrera med pris eller kvantitet.

Vi har gjort beräkningar för olika prishöjningar. I figuren nedan visas effekten på biljettintäkter, kostnader och lönsamhet för nätet som helhet vid en stegvis höjning av taxorna från nuvarande nivå upp till en höjning på 300 procent.

Figur 7.5 Effekt på biljettintäkt, kostnad och lönsamhet per alternativ



Den prisnivå som maximerar biljettintäkterna erhålls vid en höjning med 125 procent (fast skillnaden är inte stor gentemot de högre biljettprisnivåerna). På grund av att högre priser innebär färre resenärer och därmed lägre kostnader så ligger dock det vinstmaximerande priset högre. Den prisnivå som maximerar vinsten är plus 300 procent. Över en taxehöjning på 200 procent är dock skillnaderna små.

Vår frågeställning här var hur stor del av linjerna som kan göras lönsamma genom prishöjningar. Då de olönsamma linjerna har en högre priskänslighet än de andra studerar vi en prishöjning på 200 procent (istället för 300 procent som maximerar vinsten för hela utbudet inklusive olönsamma linjer). I figurerna 7.6 och 7.7 nedan visas vilka linjer som är lönsamma med det nya prisläget.

Figur 7.6 Lönsamma (svart) och olönsamma linjer (rött). Taxan höjd med 200 procent. Hela länet



Som synes är merparten av linjerna lönsamma vid detta pris. Ser man till transportarbetet sker 97,5 procent på lönsamma linjer. Detta innebär att det offentliga endast skulle behöva upphandla 2,5 procent av resandet mätt i personkilometer. Mätt i kostnader är motsvarande siffra 8,3 procent. Att den ligger högre än andelen av transportarbetet beror på att de linjer som är olönsamma har jämförelsevis få resenärer.

Det bör sägas att detta är en grov optimering, en operatör kan justera både pris och utbud på ett mer sofistikerat sätt. Att en ökning av priserna på i storleksordningen 200–300 procent optimerar lönsamheten med ett givet utbud innebär inte att priset kommer att öka med lika mycket om marknadskrafterna släpps fria. Operatörerna kommer att konkurrera till dess att marknadsmässiga vinstnivåer uppnås.

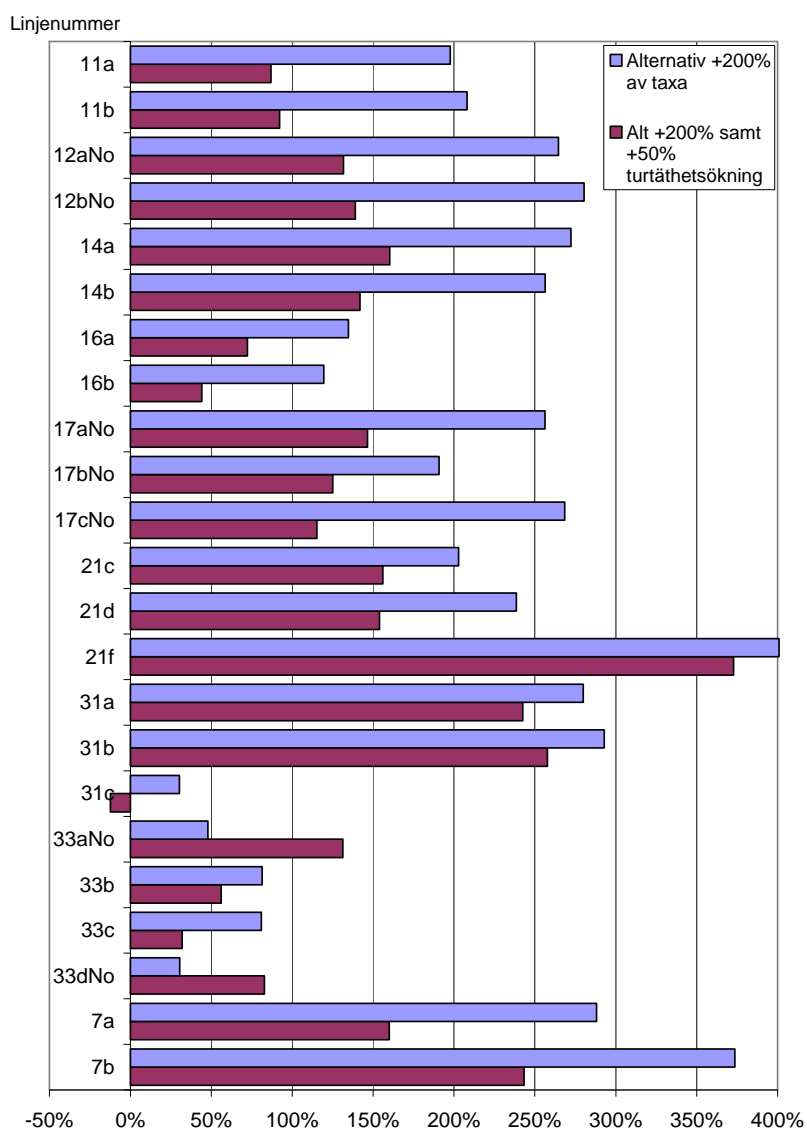
Figur 7.7 Lönsamma (svart) och olönsamma linjer (rött). Taxan höjd med 200 procent. Zoom över Örebro stad



I figuren 7.8 visas linjernas fördelning vad avser procentuell avkastning. Som synes ger vissa linjer en mycket stor avkastning, runt 300 procent. Att en operatör kan driva detta med samma prissättning och utbud, utan att konkurrenter bryter sig in på linjen, är inte sannolikt. Det är svårt att säga a priori om man kommer att konkurrera med pris eller med kvantitet, men på något sätt kommer man att pressa vinsterna till en mer marknadsmässig nivå.

Det kan även bli så att en ensam aktör sköter trafiken, men att flera aktörer hotar att komma in om avkastningen är tillräckligt hög. Litteraturen visar att potentiell konkurrens har en liknande effekt som faktisk konkurrens. Konkurrens behöver alltså inte innebära att flera aktörer opererar samtidigt på samma linje.

Figur 7.9 Förändring av vinstnivå vid ökad turtäthet (50 procent) för stadbuslinjer



I figuren ser man att många linjer är kraftigt lönsamma även med det högre utbudet. En slutsats från detta är att en ny marknadsmodell med ökat inslag av kommersiell trafik torde kunna leda till ett kraftigt ökat utbud i de centrala delarna av Örebro. En annan

möjlighet är att priserna sänks i förhållande till dagens taxor på de mest lönsamma linjerna.

För att se om några av de olönsamma linjerna kan göras lönsamma med ändrad turtäthet testade vi att halvera turtätheten på dessa linjer. Resultatet blev att de linjer som är på gränsen till att bli lönsamma kan göras lönsamma på detta sätt, men att de som var kraftigt olönsamma inte blev särskilt mycket mer lönsamma. Totalt blev 3 av de 15 olönsamma linjerna lönsamma på grund av turtäthetsminskningen. Slutsatsen är alltså att de olönsamma linjerna är ”stabil” olönsamma, det vill säga de går inte att göra lönsamma genom att sänka turtäthetskravet.

7.5 Slutsatser

Kollektivtrafikutbudet torde till största delen bli företagsekonomiskt lönsamt. Enligt våra beräkningar skulle företagsekonomiskt lönsam trafik kunna ombesörja nästan 98 procent av resandet (personkilometer) på de linjer som vi studerat i Örebro län. Detta bygger dock på att operatörerna är fria att sätta priser och att en effektivisering sker som sänker kostnaderna i trafiken.

Vi bedömer det också vara sannolikt att kollektivtrafikutbudet skulle komma att öka i de centrala delarna av Örebro om marknaden öppnas för privata entreprenörer. Våra analyser visar att det är möjligt att nå hög lönsamhet på dessa linjer och det är rimligt att tro att marknaden till stor del kommer att möta detta med ett ökat utbud.

Om inte den ansvariga myndigheten går in och upphandlar trafik kommer en del linjer utanför de centrala delarna av Örebro att få minskad trafik eller försvinna helt.

Införandet av en ny marknadsmodell skulle ett antal effekter för det offentliga budget. Det offentliga kommer att slippa täcka underskotten för en del linjer som genom ändrade priser och bättre effektivitet kan drivas företagsekonomiskt lönsamt. Samtidigt kommer man dock att tappa intäkterna från de linjer som redan tidigare var lönsamma genom att den korssubventionering som nu sker inom den samlade lokala och regionala trafiken inte längre blir möjlig.

Den samlade effekten av att man inte längre täcker kostnader eller får intäkter från de linjer som kan göras lönsamma ger enligt våra beräkningar en nettovinst på i storleksordningen 6 miljoner

kronor per år. Dessa linjer är alltså sammantaget olönsamma idag; deras lönsamhet vid tillämpningen av en ny marknadstillträdesmodell bygger dels på att priserna kan ändras, dels på att en effektivisering sker.

Budgeteffekterna för de linjer som inte går att göra lönsamma beror mycket på huruvida man kommer att kräva samma utbud som tidigare. Minskar man utbudskraven så får man naturligtvis lägre kostnader. Det kan ske en effektivisering även på dessa linjer, t.ex. genom att operatörerna även på dessa linjer får större incitament att effektivisera trafiken eller att operatörerna kan erbjuda en mer homogen produkt. Man kan dock också tänka sig att kostnaderna ökar på grund av bland annat minskade stordriftsfördelar i den upphandlade trafiken och upphandlingsprocessen.

Effektiviseringen för de linjer som börjar drivas kommersiellt är en ren samhällsekonomisk vinst som kan vara betydande. Denna är svår att skatta, men en knapp femtedel av kostnaderna kan vara en rimlig uppskattning. Vi bör dock poängtera att vi inte gjort någon djupare studie av detta utan bara jämfört de engelska erfarenheterna med de svenska förutsättningarna.

Den totala nyttan för konsumenterna är svår att skatta då det inte varit möjligt att utforma något sannolikt och heltäckande scenario för den nya modellen för marknadstillträde. Då trafiken torde komma att öka på högtrafikerade linjer, bl.a. som en följd av det inte längre ställs krav på att överskottet ska överföras till olönsamma linjer, är det dock sannolikt att nyttan för resenärerna skulle öka markant. Förutom att nästan all trafik med våra antaganden ser ut att kunna drivas kommersiellt torde detta vara den viktigaste slutsatsen.

Det är svårt att precisera precis vilken utbudsökning eller pris-sänkning som kommer att ske för de lönsamma linjerna – en gissning kan vara att priserna ökar men att utbudet ökar ännu mer. För att rama in storleksordningen på samhällseffekterna har vi beräknat effekterna av att höja turtätheten för stadstrafiken med 50 procent. Enligt våra beräkningar ger detta en konsumentnytta på 44 miljoner kronor och en ökning av antalet resande i länets kollektivtrafik med 14 procent.

De samhällsekonomiska vinsterna av att locka över bilister till kollektivtrafiken är också störst i de centrala delarna av tätorterna. Det är främst i de tätbefolkade områdena som trängselkostnaderna kan vara betydande. I dessa områden är också utsläppens hälsoeffekter störst, liksom skadan av buller, vilket beror på att fler

människor drabbas vid hög befolkningstäthet. Dock får man även räkna med att en del av de nytillkomna resenärerna är tidigare cyklister eller fotgängare.

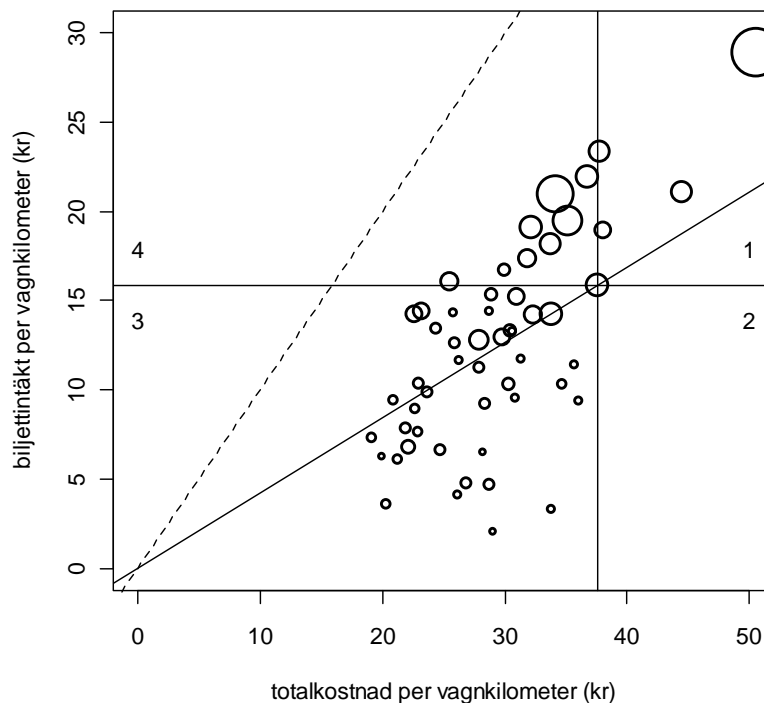
Slutligen bör det påpekas att alla våra beräkningar i detta kapitel bygger på att kollektivtrafiksystem "håller ihop", det vill säga att avregleringen inte innebär att matchningen mellan linjer och/eller inom biljettsystemet försämras markant.

8 Från lokal och regional nivå till nationell

Föregående avsnitt gav en detaljerad bild över möjligheterna att bedriva kommersiell kollektivtrafik i Örebro län. Här används de resultaten tillsammans med uppgifter från Stadstrafikdatabasen, se avsnitt 6.2, och underlagen från den länsuppdelade beskrivningen av kollektivtrafiken i avsnitt 2.7 och 2.8 för att ge en bild av potentialen för kommersiell kollektivtrafik i hela landet. Huvuduppgiften är att beräkna potentialen i form av andelen kollektivtrafikresor som kan utföras i kommersiell trafik

8.1 Lönsamhet och täckningsgrad för orter i stadstrafikdatabasen

Figur 8.1 Tätorter i stadstrafikdatabasen i relation till Örebro avseende totalkostnad och biljettintäkt per vagnkilometer (2006)



Diagrammet ovan visar den grund som använts för att gruppera tätorterna i stadstrafikdatabasen avseende deras potential för kommersiell kollektivtrafik. Möjligheten att uppnå lönsamhet är självfallet det viktigaste kriteriet för att kunna bedriva kommersiell trafik, därför ställs totalkostnaden för att bedriva kollektivtrafik mot biljettintäkterna i diagrammet. För att standardisera orterna har både kostnader och intäkter delats med utbudet i form av antalet vagnkilometer. Uppgifterna avser nuläget 2006. Varje punkt i diagrammet motsvarar en tätort i databasen. För att visa hur befolkningens storlek påverkar intäkter och kostnader har punkternas yta gjorts proportionell mot orternas folkmängd. Från diagrammet är det tydligt att större orter har högre kostnader per vagnkilometer. Det är samma samband som uttrycks i figur 6.2

ovan och har sin grund i att större orter i regel har mer trängsel i sin trafik och därmed lägre medelhastighet för kollektivtrafiken vilket i sin tur ger ökad kostnad per vagnkilometer.

Örebros kostnader och intäkter har markerats i forma av ett kors i diagrammet där Örebro alltså ligger i dess mittpunkt. Korset delar in diagrammet i fyra kvadranter som hjälper till att tolka förutsättningarna för kommersiell kollektivtrafik i tätorterna relativt förhållandena i Örebro. Den första kvadranten innehåller orter med högre kostnader och högre intäkter per vagnkilometer, det är alltså inte entydigt hur lönsamheten i nuläget ser ut jämfört med lönsamheten i Örebro. Även i den tredje kvadranten där både kostnader och intäkter är lägre än i Örebro går det att entydigt säga att lönsamheten är bättre eller sämre än i Örebro. Däremot går det direkt att konstatera att lönsamheten, för hela tätortstrafiken, i dagsläget är bättre än lönsamheten i Örebro för de åtta orter som ligger i den fjärde kvadranten, eftersom kostnaderna är lägre och intäkterna högre per vagnkilometer än för Örebro. Slutligen går det att konstatera att det inte finns några orter i stadstrafikdatabasen som i dagsläget har entydigt sämre lönsamhet än tätortstrafiken i Örebro, eftersom inga orter ligger i diagrammets andra kvadrant

Vi har genom att utnyttja korset i diagrammet kunnat skilja ut åtta orter där kollektivtrafikens lönsamhet är bättre än i Örebro. Genom att studera täckningsgraden i orternas kollektivtrafik, det vill säga andelen av kostnaderna som täcks av intäkterna, går det ytterliga förfinad indelningen av orterna i stadstrafikdatabasen. Den diagonala heldragna linjen i diagram 8.1 som går genom Örebros punkt har en lutning som är densamma som täckningsgraden för Örebros tätortstrafik. Orter som ligger ovanför denna linje har högre täckningsgrad än Örebro och orter som ligger under linjen har lägre täckningsgrad än kollektivtrafiken i Örebro. Det finns en tendens i diagrammet att orter med stor folkmängd också har en hög täckningsgrad. Det motsvarar det deskriptiva sambandet mellan stadsstorlek och skattefinansieringsgrad som redovisas i figur 6.4 ovan.

Täckningsgraden är ett mått på hur långt från lönsamhet kollektivtrafiken i en ort ligger. Det är dock inte givet att en hög täckningsgrad för en ort innebär att det är lättare att där uppnå lönsamhet än i en ort med låg täckningsgrad. Som stöd för bedömningen av täckningsgradens relevans för möjligheten att uppnå lönsamhet kan resultaten från lönsamhetskalkylerna i kapitel 6 användas. Figur 8.2 visar samma diagram som figur 8.1 men två

resultat från lönsamhetskalkylerna också lagts in i diagrammet. De två resultaten är:

- De 22 orter där tätortstrafiken som helhet inte kan nå lönsamhet, under kalkylernas förutsättningar, oavsett antagen prisnivå har korsmarkerats i diagrammet
- De nio orter som behövde lägst prisökningar för att nå lönsamhet har getts grå fyllning i diagrammet.

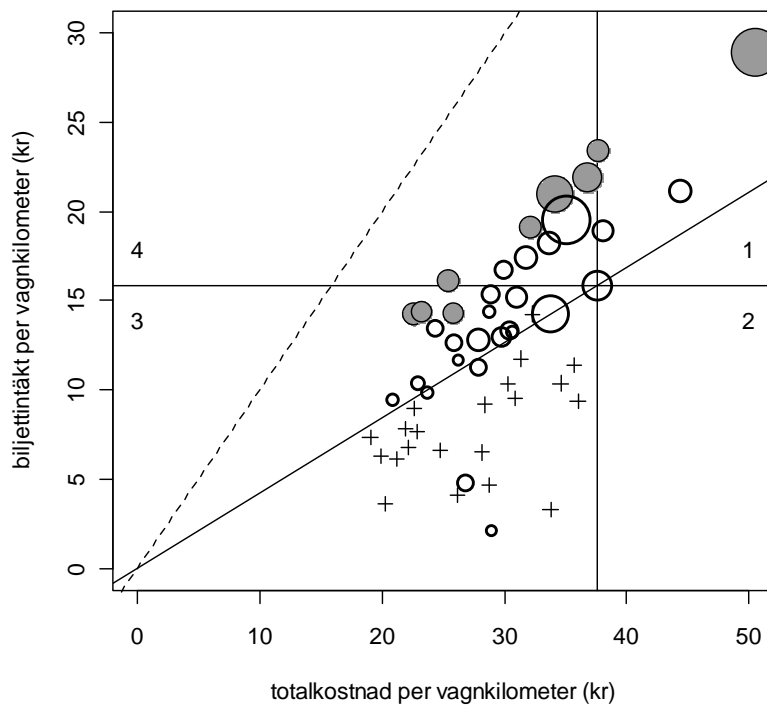
Av de 22 orter där kollektivtrafiken enligt kalkylförutsättningarna saknade möjlighet att som helhet uppnå lönsamhet så har alla utom en (Eskilstuna) också en täckningsgrad som är lägre än Örebro. Och av de orter som har lägre täckningsgrad än Örebro så tillhör alla orter utom fyra gruppen som inte kan förväntas nå lönsamhet. Två av dessa orter, Sandviken och Motala, har dock en täckningsgrad som endast är marginellt lägre än Örebro. För de två övriga orterna, Sala och Karlskoga, med täckningsgrad under Örebros täckningsgrad men som ändå inte tillhör 22-gruppen av orter som inte kan förväntas nå lönsamhet, gäller att det krävs ytterligt stora prisökningar på cirka 700 procent respektive cirka 1500 procent för att kollektivtrafiken ska nå lönsamhet. Så i praktiken kan dessa två orter föras till gruppen som inte under kalkylförutsättningarna kan förväntas nå lönsamhet. När det gäller Eskilstuna som hamnade i denna grupp trots en relativt hög täckningsgrad så gav lönsamhetskalkylerna i kapitel 6 ändå att orten låg nära att nå lönsamhet (se tabell 6.2). Senare i texten då orterna grupperas efter bland annat denna grund kommer ett undantag att göras för Eskilstuna

De nio orter, som har grå markerats i figur 8.2, och som under förutsättningarna i kapitel 6 ovan förväntades behöva lägst prisökningar för att nå lönsamhet för sin kollektivtrafik, har alla också en hög täckningsgrad. Faktum är att av de nio orterna så tillhör åtta av dem de som har allra högst täckningsgrad i Stadstrafikdatabasen. För den nionde orten, Hudiksvall, gäller att den har den elfte högsta täckningsgraden

Den streckade linjen som är inlagd i figur 8.1 och 8.2 markerar var en ort behöver ligga för att nå 100 procents täckningsgrad. Det är tydligt att alla orter ligger långt bort från denna linje. Detta avspeglas också i resultaten för lönsamhetskalkylerna som presenterades i kapitel 6, som för samtliga orter krävde stora prisökningar för att uppnå lönsamhet på totalnivå för en ort. Med de kostnads-

antaganden som användes i analysen av Örebro i kapitel 7 så minskar dock avståndet för att uppnå lönsamhet betydligt.

Figur 8.2 Täckningsgradens betydelse för möjligheten att uppnå lönsamhet



8.2 Gruppering av tätorter efter potential för kommersiell kollektivtrafik

Med utgångspunkt i Figur 8.2 föreslås en gruppering av orterna i stadstrafikdatabasen i tre grupper efter deras potential för kommersiell kollektivtrafik

1. Hög potential
2. Osäker potential
3. Låg potential

Nedan kommenteras var och en av de tre grupperna separat.

Hög potential för kommersiell kollektivtrafik

De orter som har täckningsgrad som är minst lika stor som Örebro som samtidigt har en tillräckligt stor folkmängd har lagts in i denna grupp. I uppräknigen till nationell nivå så antas att orterna i denna grupp ha åtminstone lika goda förutsättningar för kommersiell kollektivtrafik som Örebro. Storleksgränsen som valts för att inkludera en ort i denna grupp är att den ska ha mer än halva Örebros befolkning, räknat för befolkningen som bor inom stads- trafikens område, det vill säga mer än 53 000 invånare inom detta område.

Orter som har inkluderats i denna grupp är:

Borås	Gävle	Göteborg
Halmstad	Helsingborg	Jönköping
Karlstad	Linköping	Luleå
Lund	Malmö	Norrköping
Sundsvall	Trollhättan+Vänersborg	Umeå
Uppsala	Västerås	Växjö
Örebro		

Osäker potential för kommersiell kollektivtrafik

De orter som antingen har en täckningsgrad som är högre än Örebro men som har mindre än halva Örebros folkmängd, samt Motala och Sandviken som har en täckningsgrad som ligger mycket nära Örebros täckningsgrad, har lagts in i denna grupp. Bakgrunden till storlekskriteriet är att även om orterna sett till täckningsgraden har goda möjligheter för kommersiell kollektivtrafik så är det ändå osäkert om befolkningsunderlaget är tillräckligt stort för att medge en effektiv kollektivtrafik som kan ge lika goda möjligheter för kommersiell verksamhet som är fallet i Örebro. För dessa grupper antar vi att andelen kommersiellt driven kollektivtrafik är halverad jämfört med Örebro.

Orter som har inkluderats i denna grupp är:

Alingsås	Boden	Bollnäs
Eslöv	Eskilstuna	Hudiksvall
Härnösand	Kristianstad	Landskrona
Motala	Mölndal	Nässjö
Sandviken	Skellefteå	Skövde
Trelleborg	Uddevalla	Örnsköldsvik

Låg potential för kommersiell kollektivtrafik

Orterna i denna grupp är de som i kapitel 6 identifierades som ej möjliga att uppnå lönsam kollektivtrafik för, och som är utmärkta med korsymboler i figur 8.2. Till denna grupp har även Sala och Karlskoga grupperats, dessutom har Eskilstuna uteslutits och inkluderats i gruppen av orter med osäker potential. Det är självklart så att det finns linjer i dessa orter där det är möjligt att bedriva kommersiell kollektivtrafik, men dess omfattning sett till transportarbete och antal resor kommer att var betydligt mindre än i de andra två grupperna av tätorter. De har också det gemensamt att de är små orter, deras bidrag till det nationella kollektivtrafikarbetet är i det närmaste försumbart. Därför kommer deras andel kommersiell kollektivtrafik att sättas till noll vid uppräknig till nationell nivå.

Orter som har inkluderats i denna grupp är:

Fagersta	Falkenberg	Falköping
Gällivare	Hässleholm	Kalmar
Karlskoga	Katrineholm	Kiruna
Köping	Lidköping	Mariestad
Nyköping	Oskarshamn	Piteå
Sala	Stenungsund	Strängnäs
Varberg	Västervik	Ystad
Ängelholm		

8.3 Uppräkning till nationell nivå

Uppräkningen till nationell nivå av andelen kommersiell kollektivtrafik sker i två steg. Först beräknas andelen för respektive län, sedan vägs resandet för länen ihop till en andel för hela landet. I exemplet från Örebro framkom att potentialen för kommersiell kollektivtrafik skiljer sig åt mellan tätortstrafik och övrig länstrafik. Vid den länsindelade beräkning särskiljs därför tätorterna i stads- trafikdatabasen från övrig länstrafik så att hänsyn kan tas till denna skillnad i potential. Som underlag till beräkningen på länsnivå har använts de data som tillhandahållits av trafikhuvudmännen och som användes för redovisningen i kapitel två ovan.

Ett antal antaganden behöver göras för att gå från exemplet Örebro i föregående kapitel till en skattning på nationell nivå. Nedan listas dessa antaganden:

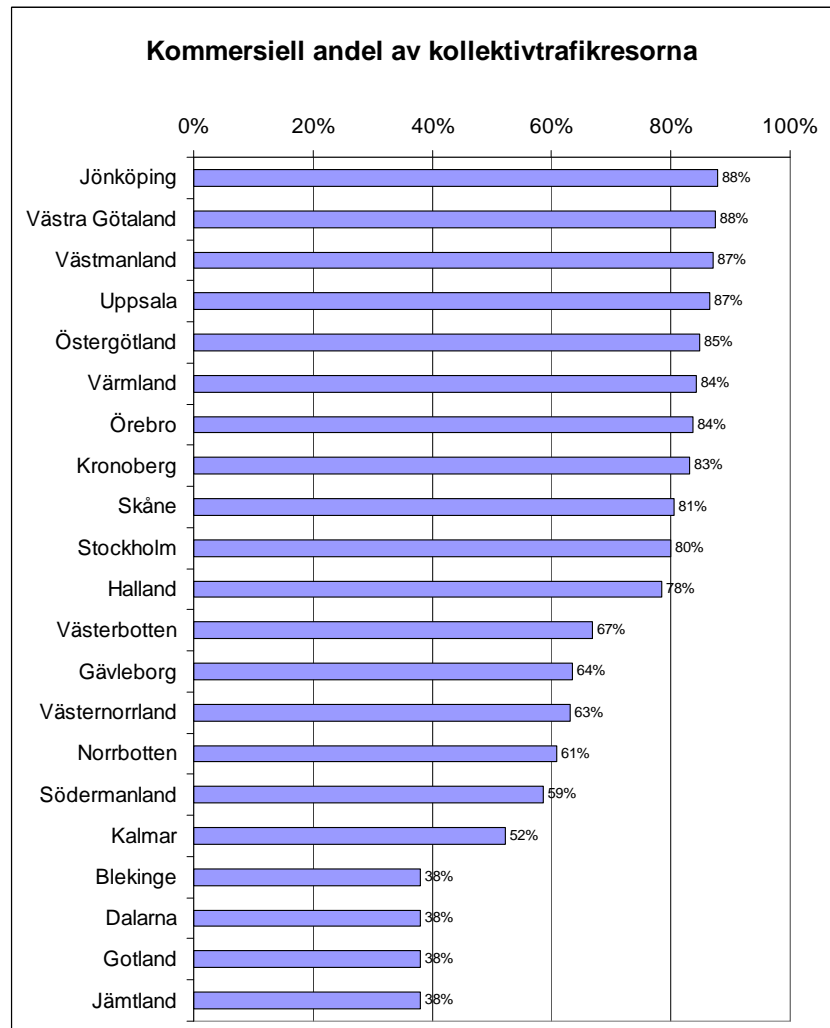
1. Den kommersiella andelen kollektivtrafikresor för orter med hög potential i grupperingen ovan skattas med motsvarande andel för Örebro i scenariet med +200 procent prisökningar. Den andelen var 94 procent för stadstrafiken i Örebro.
2. För motsvarande trafik i gruppen av orter med osäker potential för kommersiell kollektivtrafik ansätts hälften av andelen kommersiell trafik i stadstrafiken för Örebro, alltså 47 procent av kollektivtrafikresorna antas ske i kommersiell trafik. Många av orterna i denna grupp har en relativt hög täckningsgrad i kollektivtrafiken och bör ha en potential som ligger i närheten av Örebro. Motivet bakom att halvera andelen kommersiell trafik i denna grupp jämfört med den ovanstående är att undvika att överskatta potentialen.
3. Orter i gruppen ovan med låg potential för kommersiell trafik har ansatts 0 procent som andel av kollektivtrafikresorna om utförs med kommersiell trafik. Detta är säkerligen en underskattning, vissa linjer bör ha en kommersiell potential även i dessa orter.
4. För länen i Svea- och Götaland med undantag av Blekinge, Gotland och Dalarna skattas den övriga länstrafikens kommersiella potential till samma andel som för Örebro i scenariet med +200 procent prisökningar. Den andelen var 76 procent .
5. För Norrlandslänen, som generellt har längre avstånd mellan befolkningscentra än länen i södra Sverige ansätts halva potentialen i Örebro län för övrig länstrafik, det vill säga 38 procent. På samma sätt som i punkt två ovan så är motivet till denna andel att främst undvika att överskatta den kommersiella potentialen för övrig länstrafik.
6. För länen Blekinge, Gotland, Dalarna och Jämtland ingår inga tätorter i stadstrafikdatabasen. För att inte överskatta potentialen har all deras kollektivtrafik antagits ha samma kommersiella potential som övrig länstrafik i punkt 4 ovan, alltså att den kommersiella kollektivtrafiken antas utgöra 38 procent av resorna med kollektivtrafik.
7. Tätortstrafiken i Stockholm ingår inte i stadstrafikdatabasen. Det finns endast uppgifter om Stockholm för hela länets kollektivtrafik i länsdatabasen. Nästintill hela kollektivtrafiken i Stockholms län bör dock anses vara tätorts- eller stadstrafik. Så antagandena som har gjorts för orterna i stadstrafikdatabasen skulle likväl kunna användas för Stockholms län. Vi har dock valt att inte placera Stockholm på en potential enligt någon av de

två grupperna 'hög potential' eller 'osäker potential' istället har 80 procent ansatts som potential för kommersiell kollektivtrafik i Stockholms län. Se nedan för en motivering till detta.

Om Stockholms län placeras in i diagram 8.2 (biljettintäkt 14 kronor och totalkostnad 52 kronor per vagnkilometer) så hamnar länet något under Örebro i täckningsgrad. Stockholms län skulle i så fall inte med automatik uppfylla kriterierna för att hamna i gruppen av orter med hög potential. Stockholm uppfyller inte heller kriterierna för de andra två ortsgupperingarna. Utan modellkörningar specifikt för Stockholm är det vanskligt att direkt applicera Örebro-potentialen i detta fall. När det finns indikationer för att Stockholm ligger något längre från lönsamhet än orterna i gruppen med hög potential är det lämpligt att justera ned potentialen för Stockholm. Vi har valt att sätta den till 80 procent. Detta är också, som visas nedan, den genomsnittliga potentialen för resten av landet under antaganden 1–7 ovan.

När det gäller sammanvägningen nedan så har Stockholms län stor tyngd bland länen, 56 procent av kollektivtrafikresorna sker i Stockholm län. Om resorna i Skåne och Västra Götaland läggs till så visar det sig att 82 procent av kollektivtrafikresorna utförs i de tre folkrikaste länen. Om enbart resandet i stadstrafikdatabasen beaktas så står gruppen av orter med hög potential för 91 procent av kollektivtrafikresorna, gruppen med osäker potential står för 7 procent av resorna och gruppen med låg potential står för 2 procent av kollektivtrafikresorna.

Figur 8.3 Länsuppdelad potential för kommersiell andel av kollektivtrafikresor



Med ovanstående antaganden så fås länsvisa potentialer för kommersiell kollektivtrafik enligt figur 8.3 ovan. Sammanvägd kommersiell andel för hela landet blir 80 procent.

9 Några kompletterande perspektiv

9.1 Inledning

De resultat och slutsatser som redovisats i föregående kapitel baseras i huvudsak på de kvantitativa analyser som genomförts inom ramen för uppdraget. Huvudinriktningen för projektet har också varit att försöka åstadkomma en sådan kvantitativ konsekvensbelysning.

Vi har redan i inledningen till rapporten diskuterat de styrkor och svagheter som ligger inbyggda i modellbaserade kvantitativa analyser. Till begränsningarna hör att det endast är sådana faktorer som kan operationaliseras på ett meningsfullt sätt som kan belysas kvantitativt. En genomgripande förändring av hela ramverket för kollektivtrafikmarknaden är emellertid en komplicerad process som får återverkningar i många dimensioner. Åtskilliga av dessa återverkningar är av en sådan art att de över huvud taget inte kan belysas kvantitativt, medan det för andra ännu saknas tillräckligt underlag för att göra sådana analyser.

I detta kapitel försöker vi därför i en mera kvalitativt inriktad analys redovisa några kompletterande perspektiv på möjliga konsekvenser av en ny organisation av marknaden för lokal och regional kollektivtrafik. Vi är medvetna om att det knappast är någon fullständig beskrivning av tänkbara konsekvenser. Redovisningen i detta kapitel ska därför mera ses som exempel på vilka ytterligare faktorer och förhållanden som måste vägas in om man vill bilda sig en någorlunda allsidig uppfattning om konsekvenserna av en ny marknadsorganisation.

Ett skäl till att det är svårt att i detalj redovisa alla konsekvenser av Kollektivtrafikutredningens nya marknadstillträdesmodell är också att den vuxit fram och preciserats parallellt med att vi genomfört vårt uppdrag. Det betyder att vår bild av en tänkbar reform är ganska skissartad och inte i alla delar nödvändigtvis överensstämmer med vad utredningen slutligen kommer fram till. Det har därför inte tätt sig meningsfullt att göra en mycket ingående analys av alla tänkbara effekter, särskilt som Kollektivtrafikutredningen i hög grad tillgodoser dessa behov genom det egna utredningsarbetet och olika uppdrag åt andra konsulter.

9.2 Trafikslagens marknadsförutsättningar

Stordriftsfördelar och konkurrensförutsättningar skiljer sig mellan olika trafikslag

Kollektivtrafikutredningens förslag till ny marknadstillträdesmodell omfattar i princip alla trafikslag som utnyttjas i den lokala och regionala kollektivtrafiken. Våra kvantitativa analyser avser i första hand buss- och järnvägstrafik samt övrig spårtrafik, t.ex. spårväg och tunnelbana. I analyserna har vi dock inte gjort någon skillnad på hur trafikslagen påverkas av en marknadsreform.

Det kan därför finnas skäl att här framhålla att marknaderna för busstrafik och spårbunden trafik skiljer sig från varandra i flera avseenden. Inträdesbarriärerna är betydligt lägre för busstrafik än järnvägstrafik. I busstrafiken är exempelvis andelen fasta kostnader mycket lägre och investeringsbehoven förhållandevis måttliga. Vägtrafiken har inte heller de begränsningar i konkurrensmöjligheterna som ges av den begränsade spårkapaciteten (tåglägen). Marknaderna blir därför tillgängliga på olika sätt. Annan spårtrafik än järnväg (spårväg, tunnelbana) skiljer sig ännu mer från busstrafiken eftersom det här i regel rör sig om avgränsade spårssystem som inte kan integreras med annan trafik. Stordriftsfördelarna blir mycket påtagliga i sådana system.

De grundläggande krav som måste vara uppfyllda för att bedriva trafiken skiljer sig också mellan vägtrafik och spårbunden trafik, även om utredningens förslag delvis kan komma att ta sikte på att minska dessa skillnader. Dessa krav – som formuleras bl.a. i yrkestrafiklagstiftningen och den särskilda järnvägslagstiftningen – kommer dock knappast att kunna utjämnas helt eftersom spårbunden trafik är betydligt mera komplicerad i bl.a. tekniskt avseende.

I våra analyser har vi alltså inte gjort någon skillnad på olika trafikslag när det gäller formerna för marknadstillträdet och hur olika aktörer kan tänkas komma att agera under olika marknadsförutsättningar. Vi har inte bedömt att detta är något stort problem med den översiktliga karaktär som våra analyser med nödvändighet måste få. Men det kan naturligtvis vara viktigt att hålla i minnet att våra resultat i första hand kan antas vara giltiga för busstrafiken eller i bästa fall för ett slags genomsnitt av trafikslagen.

Konkurrens mellan väg- och spårtrafik tar inte hänsyn till "spårfaktorn"

Ibland brukar man använda begreppet "spårfaktor" som ett slags mått på skillnader i preferenser mellan spårtrafik och annan kollektivtrafik som inte kan härledas till objektiva mått på kostnader, restider, etc. Frågan är emellertid om dessa preferensskillnader kommer att vara oförändrade när man går över från en politiskt/administrativt reglerad marknad till en marknad som i högre grad utformas genom resenärernas egna val.

Järnvägstrafik och annan spårbunden trafik förekommer i första hand i reserelationer med stor reseefterfrågan. I dagens organisation för planering av lokal och regional trafik finns en samordning på "systemnivå" som innebär att de olika trafikslagen ges delvis olika roller i trafikförsörjningen. Om det i en ny modell inte finns några starka restriktioner för marknadstillträdet kan denna rollfördelning inte upprätthållas på samma sätt som nu. Det betyder bl.a. att reserelationer som idag betjänas med spårtrafik kan bli attraktiva att trafikera även med buss. Åtminstone teoretiskt kan därför en marknadsöppning leda till att trafikslagen konkurrerar om samma trafikunderlag och att billigare busstrafik i vissa fall kan konkurrerar ut dyrare spårtrafik om kostnadsstrukturen är sådan.

Om man ser till motiven för den marknadsreform som övervägs behöver detta i och för sig inte vara något problem eftersom ett sådant förlopp kan antas vara ett uttryck för hur resenärernas egna val påverkar utformningen av trafiken. Om det finns stora imperfektioner i prissättningen av olika trafikslag kan det dock vara viktigare att försöka rätta till dem i ett framtida marknadsstyrt system än vid dagens mera politiskt styrda fördelningsmekanismer. Sannolikt kan det också komma att uppfattas som ett betydande transportpolitiskt problem om stora investeringar som gjorts i järnvägstrafik och annan spårtrafik visar sig bli obsoleta eller i vart fall kraftigt underutnyttjade genom konkurrens från busstrafik.

En omfattande busstrafik i sådana tunga reserelationer som idag betjänas med spårtrafik kan också tänkas leda till betydande trafikproblem som följd av kapacitetsbegränsningar i väg- och gatunäten. Detta är dock ett problem som uppmärksammas av utredningen och som enligt vad vi förstått kan komma att föranleda förslag om särskilda kapacitetsfördelningsmekanismer också för kollektivtrafiken på väg.

Samtidigt som man inte ska underskatta de problem som kan uppkomma i gränsytorerna mellan olika trafikslag och trafiksystem, är det naturligtvis angeläget att regelverket för bl.a. marknadstillsättningen är transportslagsövergripande. Om så inte blir fallet kommer ju resenärernas möjligheter att genom egna val påverka den lokala och regionala kollektivtrafikens utformning att bli starkt beskurna.

Särskilda tillträdesförutsättningar för järnväg och övrig spårtrafik

En fråga som vi redan snuddat vid är i vilken utsträckning indelningen av trafikutbudet i kommersiell och upphandlad trafik kommer att vara fullt genomförbar när det gäller spårbunden trafik. Att etablera spårbunden trafik, särskilt på ett avgränsat tunnelbane- eller spårvägsnät, är förenat med stora fasta kostnader. När en operatör väl har etablerat sig i ett sådant system är det svårt att föreställa sig att det finns utrymme för andra operatörer att konkurrera (på spåret) såvida de inte får tillgång till gemensamma resurser (verkstäder, uppställningsplatser, etc.) på lika villkor.

Dessutom kan det uppstå betydande samordningsproblem om man tänker sig att det ska kunna finnas olika operatörer för exempelvis tunnelbanenätet i Stockholm, även om var och en skulle få ensamrätt på sin linje. Detta innebär att en rad olika entreprenörer skulle dela spår genom de centrala delarna av Stockholm samtidigt som turtätheten är ett tåg var tredje minut. Denna täta tidtabell och det begränsade spårutrymmet gör att eventuella förseningar och samordningsproblem snabbt skulle fortplanta sig i hela tunnelbanesystemet. I spårbundna system med flera operatörer kan man också hamna i knepiga ersättningstvister när olika operatörer stör varandras trafik.

När det gäller spårbunden trafik kan också avgifterna för infrastrukturen behöva uppmärksammas. Idag är dessa kraftigt subventionerade (marginalkostnadsprissättning och knappt det) av transportpolitiska skäl. Detta kan vara ett problem för konkurrensen inom den spårbundna trafiken om inte marginalkostnaden får olika tågtyper tas ut på ett transparent sätt, men även för konkurrensen mellan buss- och spårtrafik. Om avgiftssättningen för spår- och vägutnyttjandet inte är tydlig eller förutsebar innebär detta således en risk för kommersiella operatörer.

På en marknad där olika kommersiella aktörer och trafikslag ska konkurrera med varandra blir det således troligen viktigare med tydliga och genomskådliga principer för prissättningen av infrastrukturen och för andra typer av skatter och avgifter som samhället påför trafiken. Om en stor del av kollektivtrafiktaxorna bestäms på företagsekonomiska grunder kan man också anta att infrastrukturavgifterna blir ännu mer betydelsefulla än idag om samhället vill påverka utbudet av kollektivtrafik av transportpolitiska skäl.

9.3 Konkurrens och samverkan på den nya kollektivtrafikmarknaden

Samspel mellan olika delmarknader

Utredningens förslag till marknadsstiltädesregler innebär att om ingen operatör anmäler sitt intresse av att trafikera en viss sträcka på helt kommersiella villkor, ska den trafikansvariga myndigheten kunna tilldela ett trafikföretag ensamrätt till en viss linje med eller utan ersättning. Hur marknaderna för helt kommersiell trafik, kommersiell trafik med koncession respektive subventionsberoende trafik kommer att se ut och samspela beror naturligtvis mycket på vilka villkor som ska gälla för trafiken.

Jämfört med nu innebär den nya marknadsorganisationen att möjligheterna att korssubventionera trafik inom ramen för en offentlig upphandling av hela linjenät försvinner. Å andra sidan uppkommer möjligheter att korssubventionera inom kommersiell trafik och även mellan lönsamma linjer, linjer som upphandlas och linjer som bedrivs med ensamrätt. Möjligheterna att samordna trafik i olika län ökar också och medför att de stordriftsfördelar som går förlorade inom ett län helt eller delvis kan kompenseras genom stordriftsfördelar på nationell eller storregional nivå.

Om marknaden kännetecknas av att många olika företag konkurrerar både på lönsamma linjer och om upphandlade linjer bör utrymmet att korssubventionera trots allt bli ganska begränsat i dessa fall. På linjer som upplåts med ensamrätt utan ersättning är det däremot inte uteslutet att trafikunderlaget kan ge utrymme för vissa marginaler. Sådana ensamrätter kan medföra att marginalkostnaden för att trafikera lönsamma eller upphandlade linjer i samma

område blir lägre för företag som innehar ensamrätter än för konkurrerande företag.

De stordriftsfördelar och nätverkseffekter som finns inom kollektivtrafiken kommer sannolikt att gynna stora företag. I en studie av bussbranschen i Europa har man t.ex. funnit att en bussflotta om cirka 100 utgör den optimala driftsenheten.³⁶ Denna slutsats gäller dock på depånivå och utesluter alltså inte att det kan vara effektivt att organisera verksamheten i större enheter än så när det gäller de ekonomiska och administrativa funktionerna. Erfarenheterna från bl.a. Storbritannien visar också att det efterhand skett en betydande koncentration på marknaden efter det att bussmarknaden privatiserades. Inledningsvis etablerades visserligen många små företag på den nyöppnade marknaden men därefter har en stor del av verksamheten samlats inom ett fåtal företag. Det finns nu tre stora privata bussbolag i Storbritannien som år 2005 tillsammans hade cirka 52 procent av marknaden. Mindre bolag svarade för cirka 6 procent av marknaden och de offentligt ägda eller personalägda bolagen hade en marknadsandel på tillsammans cirka 10 procent.³⁷ Uppgifterna ovan gäller busstrafik men det finns knappast någon anledning att tro att koncentrationstendenserna skulle vara mindre uttalade vid spårtrafik.

Övergången till ny tillträdesmodell i Sverige kan dock inte jämföras direkt med avregleringen i Storbritannien, bl.a. därför att man där gick direkt från en mycket reglerad marknad med stora inslag av offentligt produktion. I Sverige har vi trots allt marknadsorienterat trafiken stegvis. Det har också medfört att de svenska kollektivtrafikföretagen redan i betydande grad kan antas vara konsoliderade som på en mogen marknad. Det kan säkert inte uteslutas att ett friare tillträde till marknaden initialt kan locka många mindre och kanske även nyetablerade företag att konkurrera om kollektivtrafikresenärerna. Att det redan finns ett antal stora etablerade kommersiella aktörer inom kollektivtrafikområdet bör dock medföra att processen mot en stabilare marknadssituation med ett begränsat antal konsoliderade företag kan antas komma att bli mycket snabbare i Sverige än den var exempelvis i Storbritannien.

³⁶ Perez-Perez, J.A: The Urban Bus Industry in Europe: An Empirical Study, MA Dissertation, University Carlos III, 1997.

³⁷ Chris Nash: Privatisation of Public Passenger Transport – Insight from the British experience, Institute for Transport Studies, University of Leeds, 2007.

Fördelar och nackdelar med ökad konkurrens

Enligt Kollektivtrafikutredningen är den principiella utgångspunkten att samhället inte ska ingripa där en tillräcklig trafik kan upprätthållas på kommersiella villkor. Så stora delar som möjligt av kollektivtrafiken bör därför hanteras på fungerande marknader där de positiva effekterna av fungerande konkurrens kan utnyttjas fullt ut. Enligt utredningen ger effektiv konkurrens på lika villkor normalt bäst samhällsnytta.

Fungerande konkurrens brukar anses ge upphov till positiva effekter i form av bl.a. minskade kostnader, lägre priser och bättre service. De förstnämnda effekterna är ganska lätta att fånga upp i efterhand och vi har redovisat vissa svenska och utländska erfarenheter på området i kapitel 4. Effekter i form av bättre service och mer utvecklade tjänster kan delvis återspeglas i vissa utbudsmått som dock knappast fångar alla intressanta dimensioner i detta avseende. I våra kvantitativa analyser har vi gjort vissa känslighetskalkyler som syftar till att fånga effektivitetsförbättringar i olika avseenden men det är svårt att säga hur bra de återspeglar de förändringar som kommer att ske i praktiken vid övergången till en ny marknadsmodell. Sannolikt underskattar vi kreativiteten och dynamiken hos privata operatörer när det gäller anpassning till skiftande marknadsförutsättningar genom differentiering av pris och tjänster.

Ökad konkurrens mellan olika privata aktörer har dock inte enbart positiva effekter. Osund konkurrens i form av missbruk av marknadsdominerande ställning eller verksamhet som bygger på systematiska regelöverträdelser kan vara avigsidor vid en avreglering. Denna typ av missbruk bör samhället dock i princip ha goda möjligheter att stävja.

Till nackdelarna med ökad konkurrens kan emellertid även höra att brister uppstår i samordningen av kollektivtrafiknäten och att de positiva stordrifts- och nätverkseffekter som finns i många fall går förlorade helt eller delvis. Kommersiella företag som opererar på likartade villkor över hela landet kan visserligen som nämnts ge upphov till nya stordriftsfördelar. Men vi bedömer ändå att nätverkseffekterna är viktigare på inomregional nivå än mellan-regionalt så som resandet med kollektivtrafiken ser ut idag. I vissa av våra kvantitativa analyser har vi försökt beakta dessa effekter, bl.a. i form av den s.k. Mohringeffekten. Men bedömningen är ändå

att verkningarna av förlorade samordnings- och nätverkseffekter kan vara större än vad de kvantitativa analyserna visar.

Det kan också finnas skäl att uppmärksamma att effektivitet på linjenivå och i operativ drift inte behöver vara liktydigt med effektivitet på systemnivå eller i ett utvecklingsperspektiv. Uppdelningen av marknaden för lokal och regional trafik på en kommersiell och en subventionerad del kan exempelvis leda till vissa inlåsningseffekter som begränsar möjligheterna att utveckla kollektivtrafiken på lång sikt. Utredningens förslag tar således sikte på att den del av marknaden som avskiljs för kommersiell trafik ska ges rimliga garantier om att spelreglerna på marknaden ska ligga fast. Detta ska bl.a. ske genom att konkurrerande samhällsstödd trafik inte ska kunna etableras utan att det först görs en skadlighetsprövning där de samhällsekonomiska effekterna ska tillmätas stor betydelse. En sådan prövning kan nog fungera väl om det handlar om mindre förändringar som att etablera en enstaka ny linje. Men om det handlar om större strukturförändringar i trafiken som föranleds av mer omfattande infrastrukturutbyggnader eller tekniskiftet är det svårare att se detta som en framkomlig utväg.

Det finns t.ex. bedömare som ser spårtaxi som en långsiktig lösning på kollektivtrafikens nuvarande problem att attrahera resenärer och intresset för denna trafikform har ökat påtagligt under senare år. Marknaden för sådana tekniskt avancerade system torde i första hand finnas i medelstora och större städer med förhållandevis stort trafikunderlag.³⁸ Denna marknad sammanfaller i hög grad med de områden där en kommersiellt lönsam kollektivtrafik framstår som mest sannolik och som alltså kan komma att reserveras för sådan trafik om Kollektivtrafikutredningens marknadstillträdesmodell genomförs. Om en kommun eller region skulle vilja satsa på ett någorlunda omfattande spårtaxisystem för att utveckla sin kollektivtrafikförsörjning skulle det alltså kunna komma i konflikt med en redan etablerad kommersiell trafik.

Även om det vid en skadlighetsprövning skulle visa sig att det fanns starka samhällsekonomiska skäl att etablera ett spårtaxisystem skulle det antagligen inte vara helt oproblematiskt att göra det om det medförde ett påtagligt ingrepp i en stor och redan etablerad kommersiell marknad. Om sådana omfattande marknadsintrång skulle bli vanligt förekommande skulle de också innebära en risk för att marknadsmodellens långsiktiga trovärdighet under-

³⁸ Denna bedömning grundas bl.a. på WSP Rapport 2008:21, Hur kan spårtaxi finansieras – en jämförelse mellan buss, spårväg och spårtaxi (opublicerad).

grävdes. Förekomsten av en etablerad kommersiell marknad som inte kan avvecklas hur som helst, skulle också kunna bromsa intresset för omfattande och långsiktiga utvecklingsinsatser i kollektivtrafiksystemet genom att risknivån ökar och avkastningskraven höjs.

De konsekvenser som nu berörts gäller självfallet inte enbart vid utvecklingen av potentiella spåraxisystem. De kan nog i större eller mindre grad vara förknippade med många större utvecklingsinsatser, i synnerhet där trafik och infrastruktur går hand i hand, som exempelvis utbyggnader av pendeltågslinjer, tunnelbanelinjer, spårvägssystem och separata snabbussbanor (BRT). Möjligen kan även mindre utvecklingsåtgärder, som utbyggnad av busskörfält, signalprioriteringar, terminaler och hållplatser, bli svårare att genomföra systematiskt om det kan anses gynnar vissa enskilda kommersiella operatörer mer än andra eller om det råder osäkerhet om i vilken utsträckning de kommer att utnyttjas av kommersiella aktörer.

9.4 Samordningsansvar och samordningsmekanismer

Kollektivtrafikutredningen anger att en behörig regional myndighet ska samordna kollektivtrafiken för att uppnå nödvändigt förutsägbarhet och stadga i kollektivtrafiksektorn. Idag har trafikhuvudmännen en ganska stark samordningsroll inom länen och gott om verktyg och styrmedel för att säkerställa en sådan samordning. Enligt vissa bedömare har denna samordning till och med blivit för stark i vissa avseenden och medfört regionala särlösningar när det gäller fordon, informations- och biljettsystem, etc. som varit till nackdel för kollektivtrafiken totalt sett. Det är naturligtvis nu svårt att nu veta hur den behöriga trafikansvariga myndigheten som skisseras av utredningen kommer att arbeta. Men det förefaller ändå klart att de samordningsinstrument den kommer att förfoga över blir svagare än de som nuvarande trafikhuvudmän har.

Inte minst inom kollektivtrafikområdet har det varit vanligt under senare år att framhålla betydelsen av s.k. sömlösa system. Med det menas att resenären är oberörd av – och inte märker övergångar mellan – olika institutionella, administrativa och tekniska system och där det inte har någon betydelse vem som är huvudman för verksamheten. Det torde vara ofrånkomligt att den

nya marknadstillträdesmodellen medför att sådana skillnader i vissa avseenden förstärks, t.ex. mellan olika konkurrerande bussbolag inom ett län, en tätort och till och med på en enskild linje. Det betyder alltså att man snarast fjärrar sig från ambitionen att upprätthålla ett sömlöst system, åtminstone inom länsgränserna där ju trots allt huvuddelen av trafiken äger rum.

Vad det betyder för trafikförsörjningen och resenärerna är svårt att värdera. Det är t.ex. knappast påvisat att det har stor betydelse för resandet att bussar med olika färgsättning och modell blandas. Om fordonsstandarden varierar kraftigt och på ett oförutsebart sätt har det säkert större betydelse. Om det blir svårt att få överblick över linjesystemet eller omöjligt att förutse kostnaden för en resa som innefattar flera operatörer skulle det troligen spela ganska stor roll. Att det finns gemensamma bytespunkter och informations-system och betalningssystem som fungerar oberoende av operatör är troligen viktigt för att man ska uppfatta kollektivtrafiken som ett sammanhängande nätverk. Enligt vad vi förstår tar Kollektivtrafikutredningens förslag också sikte på att säkerställa sådana gemensamma funktioner.

Hur som helst bedömer vi att försämrade samverkan inom länen kan leda till att den lokala och regionala kollektivtrafiken förlorar i attraktivitet. De samordningsvinster som kan uppnås inom trafikföretag som verkar i olika län torde inte vara så betydelsefulla när det gäller att tillhandahålla en attraktiv tjänst (eftersom det mesta resandet sker lokalt och inomregionalt). Däremot kan de vara betydelsefulla för att hålla nere produktionskostnaderna.

Bortfall av kommersiell trafik och hantering av trafikstörningar

Ytterligare en infallsvinkel på samordningen av trafiken är hur beredskapen ska ordnas för det fall en kommersiell operatör eller en entreprenör med ensamrätt går i konkurs. Undantaget i förbudet mot direktupphandling i Kollektivtrafikutredningens förslag till reglering av marknadstillträdet ger möjligen ett formellt utrymme för en sådan beredskap. Men beredskapen har också en praktisk dimension i form av att det måste finnas resurser att sätta in. En eventuell uppsplittring av trafikansvaret kan försvåra detta. I upphandlad trafik kan man kanske tänka sig att detta ordnas genom (krav på) avtal mellan operatörerna. Men i den helt kommersiella

trafiken förefaller det vara svårt för den behöriga myndigheten att säkerställa detta.

En liknande fråga gäller hur tillfälliga öknningar av efterfrågan ska kunna mötas, t.ex. i samband med idrottsevenemang, störningar i tunnelbanetrafiken osv. Om det endast är ett företags trafik som berörs så får man anta att entreprenören – åtminstone inom vissa gränser – kan sätta in fler bussar eller spårfordon. Men om trafiken är uppdelad på flera entreprenörer kanske det inte finns tillräckliga incitament att underlätta omläggningar av trafiken och begränsa effekterna av trafikstörningen.

Handlingsfrihet och förutsebar trafikförsörjning

För att uppnå stora fördelar av konkurrensen mellan olika trafikföretag är det sannolikt viktigt att företagen har så stor handlingsfrihet som möjligt att lägga upp trafiken. Ju större kostnadsmassa som företagen kontrollerar desto större blir också effektiviseringspotentialen. Detta står dock delvis i konflikt med den behöriga myndighetens behov av att garantera en godtagbar trafikförsörjning genom trafikförklaringen.

Om inte operatörerna får något så när vida handlingsramar skulle man kanske kunna tänka sig att systemutvecklingen delvis sker genom dialog mellan operatörerna och den behöriga myndigheten. (Information om systemutvecklingsbehoven, t.ex. behov av bussfiler, utbyggnad av kapacitet i terminaler, problem med byten och omstigningar, etc. kommer ju ofta från resenärerna via trafikoperatörerna till systemutformarna (den behöriga myndigheten). Frågan är dock hur man skapar incitament för detta och om de är förenliga med en striktare upphandlingsordning.

En särskild fråga i detta sammanhang är vem som har ansvaret för att finansiera exempelvis gemensamma informations- och biljettsystem. Om finansieringsansvaret läggs på de enskilda operatörerna kan kostnaderna kanske bli så stora att de fungerar som en påtaglig inträdesbarriär på marknaden. Kanske går det emellertid att utforma kostnadsansvaret för sådana funktioner så att de inte blir alltför betungande för små aktörer på marknaden.

Enligt Kollektivtrafikutredningen ska den behöriga myndigheten, om den vill ta in en ny linje i trafikförklaringen, göra en proportionalitetsbedömning mellan den samhällsnytta som kan uppnås med linjen och den eventuellt konkurrensbegränsande

effekt denna linje kan ha mot en kommersiell linje. Dessa bestämmelser kan om de tillämpas allt för stelbent komma att begränsa flexibiliteten i kollektivtrafikplaneringen i stort. Hur gör man t.ex. när nya bostads- och verksamhetsområden måste kollektivtrafikförsörjas? Antagligen leder proportionalitetsbedömningen till att man öppnar för ny trafik i de flesta fall. Att ta in en ny linje i trafikförklaringen som förutsätts kunna drivas kommersiellt ska sannolikt inte heller ha en konkurrensbegränsande effekt.

Särskilt i tätortstrafik med ett tätt linjenät kan emellertid många olika linjer påverka varandra. Det är t.ex. inte ovanligt att linjer går parallellt med varandra på olika delsträckor. Om vissa av dessa linjer bedöms vara kommersiella och andra inte kan det möjligen skapa en viss osäkerhet om trafikförutsättningarna om trafiken ska tillåtas/upphandlas samtidigt.

9.5 Samhällsekonomi och fördelningspolitik

Inledning

Våra kvantitativa analyser är i första hand inriktade på att belysa potentialen för kommersiell lokal och regional kollektivtrafik och följderna av att sådan trafik etableras i större eller mindre grad. I detta sammanhang har vi visserligen också försökt skatta de samhällsekonomiska effekterna av olika utvecklingsscenarier. Där emot har vi inte försökt bedöma vad som är en samhällsekonomiskt eller fördelningspolitiskt effektiv omfattning av kollektivtrafiken.

Vår utgångspunkt är att detta är något som avgörs politiskt och inom ramen för den trafikansvariga myndighetens verksamhet. Samtidigt finns det olika teoretiska argument för att det kan vara motiverat att ge subventioner för att uppnå en samhällsekonomiskt effektiv kollektivtrafik. I en konsekvensbelysning av den nya marknadsmodellen kan det därför vara rimligt att kort återge dessa argument och diskutera hur övergången till en ny modell påverkar möjligheterna att bedriva en effektiv politik i detta avseende.

Teoretiska utgångspunkter

Fungerande konkurrens brukar anses ge upphov till positiva effekter i form av bl.a. minskade kostnader och bättre service. Detta är något som behandlas av Kollektivtrafikutredningen och som vi också försökt belysa i samband med att vi beskrivit erfarenheterna av olika typer av marknadsöppningar i kapitel 4. Under vissa förutsättningar kan man emellertid tänka sig att det finns sådana stordriftsfördelar och nätverkseffekter i en verksamhet att vinsterna av en intensivare konkurrens uppvägs av förlorade skalfördelar och bristande samordning. Kollektivtrafiken är just ett exempel på en sådan verksamhet som ofta förknippas med betydande stordriftsfördelar och nätverkseffekter. Denna fråga har inte varit i fokus för våra analyser men har behandlats i andra sammanhang.³⁹

Det är fyra olika huvudargument som brukar anföras som samhällsekonomiska motiv för att kollektivtrafik bör subventioneras: skalfördelar, positiva externa effekter av ökad efterfrågan (Mohringeffekten), minskade negativa externa effekter samt som kompensation för snedvridningar på arbetsmarknaden.

Skalfördelar innebär att den marginella kostnaden för utökad kollektivtrafik är mindre än den genomsnittliga kostnaden. Dessa skalfördelar uppstår delvis på grund av relativt stora fasta kostnader (depåer, administration och fordon). Detta gäller särskilt i lågtrafik då det finns oanvända fordon. Särskilt om bussarna/tågen inte går fulla, kostar det ingenting för samhället att ta en extra passagerare, vilket i princip innebär att den optimala taxan är noll. När kollektivtrafikmedlen går fulla är produktionskostnaden proportionell med efterfrågan medan konsumentkostnaden är konstant. Även i detta fall blir slutsatsen att den marginella samhällsekonomiska kostnaden per passagerare är lägre än den genomsnittliga kostnaden. Skalfördelar gör det alltså under vissa förutsättningar ekonomiskt lönsamt för samhället att utöka kollektivtrafikens omfattning i form av ökad turtäthet och/eller utbud av linjer.

Kostnader för resenärer i form av väntetid och gångtid minskar med ökad frekvens och tätare linjer. Detta är en nytta för resenärerna och påverkar alltså efterfrågan. Denna s.k. Mohring-effekt kan också sägas vara en slags skalfördel, men den är specifik för

³⁹ Se t.ex. WSP Analys&Strategi: När bör kollektivtrafik subventioneras?, 2008-12-09. och Anders Ljungberg: Lokal kollektivtrafik på samhällsekonomisk grundval, Linköping Studies in Arts and Science No. 411, Linköpings universitet, Linköping 2007.

kollektivtrafik. Innebörden är att en ökning i exempelvis turtätheten, leder till en ökad efterfrågan. Denna ökade efterfrågan kan i sin tur leda till en utbudsökning i form av ökad turtäthet, längre tåg etc. I vilken grad en ökad efterfrågan möts av en utbudsförändring brukar mätas i en elasticitet som brukar benämnas Mohring-elasticiteten.

En bussresenär upptar vanligen en mindre vägyta än en bilresenär, vilket leder till minskad trängsel för bilisterna. På samma sätt brukar det anses vara en positiv extern effekt när en resenär väljer tåget framför bilen, eftersom trängseln på vägarna minskar (detta förutsätter dock att det inte är trängsel på spåren vilket knappast alltid är fallet idag). Externa effekter i form av trängsel på vägarna är en betydande samhällsekonomisk post i många storstäder, men har mindre betydelse i övriga delar av landet.

Det finns också andra externa effekter i form av utsläpp, klimatpåverkan, olyckor, buller mm. De negativa externa effekterna är (normalt) mindre för kollektivtrafikresenärer, jämfört med bilresenärer, och en kollektivresenär bidrar därför med en positiv extern effekt i vägsystemet jämfört med om den hade åkt bil.

Som ett second-best-argument leder denna iakttagelse till slutsatsen att kollektivtrafik bör subventioneras (second-best-internalisering). Notera dock att det också kan finnas en möjlighet att istället prissätta biltrafiken direkt, vilket då inte behöver betyda att kollektivtrafik ska subventioneras.

Stöd till kollektivtrafik kan slutligen även motiveras av att snedvridningar på arbetsmarknaden (skatteklar etc.) och bostadsmarknaden (t.ex. olika typer av trögheter och tröskeleffekter) behöver kompenseras. Ibland används begreppet regionalekonomiska effekter som samlingsnamn för detta argument. De tre första argumenten går att mäta genom att studera hur transportsektorn påverkas, medan den sista med dagens metoder måste studeras på andra marknader och alltså med andra modellverktyg.

De ovan redovisade förhållandena behandlas i en ganska omfattande vetenskaplig litteratur om optimal subvention av kollektivtrafik. Denna litteratur har nyligen sammanfattats i en WSP-rapport om subventionering av långväga kollektivtrafik.⁴⁰ På grundval av denna litteraturgenomgång och några fallstudier i Sverige dras följande slutsatser i den ovan nämnda rapporten.

⁴⁰ WSP Analys&Strategi: När bör kollektivtrafik subventioneras?, 2008-12-09.

- Idag är fördelningsargument mer uttalade än samhällsekonomiska argument för att motivera subventioner av kollektivtrafik. För mer långväga kollektivtrafik ger de flesta offentliga utredningar och publikationer intryck av att fördelningspolitiska motiv är huvudargumentet för att subventionera. För den mer kortväga trafiken är bredden i argumentationen större. Här lyfts det således fram sådant som att minska externa effekter från biltrafiken och att bidra till regionförstoring.
- Behovet av underlag om den samhällsekonomiska nyttan av kollektivtrafik ökar. Det motiveras bl.a. av att stora förändringar troligen kommer att ske av villkoren för trafiken. Dessutom tyder det mesta på att konkurrensen om offentliga medel kommer att öka framöver (exempelvis på grund av åldrande befolkning, svårigheter att öka produktiviteten i omsorgssektorn och mer spridda resmönster). Behovet av underlag som visar vilken kollektivtrafik som är mest angelägen att stödja och med hur stora belopp lär därför öka.
- Några modellparametrar är viktiga att studera närmare. Det finns några kalkylvärden och parametrar som är viktiga att noggrant bedöma i framtida kalkyler. Det gäller exempelvis de variabla operatörskostnaderna, korselasticiteter mellan kollektivtrafik och bil, turtäthetselasticiteten samt Mohring-elasticiteten.
- Internationella studier tyder på att en subventionsgrad på 50 procent eller högre tycks vara välgrundad i stora städer ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Denna slutsats tycks gälla för olika färdmedel (tåg eller buss etc.), för olika studerade tidsperioder liksom för många olika städer av varierande karaktär. Huvudskälet är dock den höga vägträngseln i många storstäder och argumentet är därför gångbart endast som näst-bästalösning.
- Även i svensk storstad verkar hög subvention vara lönsamt. En fallstudie tyder på att det i Stockholms län kan vara motiverat med högre subventionsgrad än i dag i högtrafik – i vart fall om det inte fanns några trängselavgifter. Om trängselavgifterna fullt ut skulle prissätta trängsel i vägnätet i Stockholm, skulle de transportekonomiska argumenten räcka för att motivera ungefär dagens subventionsgrad. Eftersom trängselavgifterna dock inte fullt ut internaliserar trängselkostnaderna kvarstår den kvalitets-

tiva slutsatsen att subventionsgraden är väl motiverad (eller till och med för låg) under högtrafik. I Stockholm är det dock sannolikt att argument som rör regionalekonomi också utgör en stor del av den samhällsekonomiskt optimala subventionsgraden.

- Utanför storstad kan Mohringeffekten vara ett viktigt argument. Den andra fallstudien – Stångådalsbanan – tyder på att det går att motivera dagens subventionsgrad med transportekonomiska argument. Mohringeffekten – att den ökade efterfrågan ger ett bättre utbud som kommer alla trafikanter till del – är sannolikt ett viktigt argument. De regionalekonomiska argumenten för en subvention bedöms vara små.
- För långväga kollektivtrafik kan det skalekonomiska argumentet också vara viktigt. För långväga kollektivtrafik, särskilt för andra resänder än arbetspendling, kan gapet mellan pris och marginalkostnad vara förhållandevis stort, vilket kan motivera en subvention av sådana resor.

Något (helst flera) av följande kriterier bör enligt WSP-rapporten vara uppfyllda för att (ökade) subventioner ska vara samhällsekonomiskt motiverade:

- Låg marginalkostnad för att tillhandahålla ett ökat utbud i förhållande till biljettpriset (argumentet skalekonomi).
- Lågt pris för att låta en efterfrågeökning leda till ökat utbud i form av exempelvis ökad turtäthet, nya busslinjer eller längre tåg (argumentet Mohringeffekter).
- Hög vägträngsel och en kollektivtrafik som kan bli ett attraktivt alternativ samtidigt som kollektivtrafiken är miljövänlig och säker (argumentet externa effekter).
- Ett stort totalt resande på de subventionerade linjerna där de samtidigt utgör ett attraktivt alternativ till bil (regionalekonomiska argumentet genom regionförstoring).
- En hög andel arbets- eller tjänsteresor (regionalekonomiska argumentet genom möjlighet reducera imperfektioner på arbetsmarknaden).
- Möjlighet för resandet att bidra till förbättrade förutsättningar för sysselsättnings- och produktivitetstillväxt i regionen (regionalekonomiska argumentet). Det är sannolikt om en mindre region kan kopplas ihop med en större, särskilt om det är två

regioner som redan är nära att kopplas ihop eller om skillnaden i arbetslöshet mellan regionerna är stor.

De teoretiska utgångspunkterna och den nya marknadsmodellen

En stor del av dagens kollektivtrafikutbud tillhandahålls av fördelningsskäl. I den nya marknadsmodellen bör det vara den trafikansvariga myndighetens uppgift att säkerställa sådan trafik som man bedömer vara motiverad av fördelningsskäl. Medlen för att utöva detta ansvar kommer att förändras med den nya tillträdesmodellen men det är svårt att nu avgöra om den nya modellen kommer att underlätta eller försvåra sådana hänsyn. Hur som helst gör vi bedömningen att det även fortsättningsvis kommer att finnas goda förutsättningar att ta fördelningspolitiska hänsyn genom upphandling av trafik eller stöd direkt till resenärerna. Vi ser därför ingen grund för att i vår konsekvensbelysning anta att detta åtagande kommer att förändras. Vi har dock inte gjort någon analys av vilka konsekvenser en eventuell ökad användning av subventioner direkt till resenärerna får för samhällets kostnader.

Det finns emellertid även rena effektivitetsskäl för att subventionerad trafik i områden med stort trafikunderlag där förutsättningarna för att bedriva rent kommersiell trafik är goda. Ett sådant skäl är att ett ökat kollektivtrafikutbud under vissa förutsättningar ger upphov till positiva externa effekter i form av minskade resupphov för befintliga och tillkommande resenärer. Ett annat skäl är att kollektivtrafiken kan betraktas som en s.k. secondbest-lösning för att motverka de trängsel-, trafiksäkerhets- och miljöproblem som biltrafiken ger upphov till och som inte har internaliserats i biltrafikens kostnader. Det effektivaste sättet att åtgärda det senare problemet är visserligen att höja biltrafikens kostnader, men detta förefaller ofta vara politiskt mer svår genomförbart än att gå omvägen över stöd till kollektivtrafiken.

Från rent samhällsekonomiska utgångspunkter kan det alltså visa sig vara som mest effektivt att subventionera kollektivtrafiken i storstäder och andra trafikstarka relationer där den har stor betydelse för trafikförsörjningen. Detta förhållande kan möjligen vara svårt att förena med Kollektivtrafikutredningens nya marknadstillträdesmodell och målsättningen att avskilja en betydande

marknad för kommersiell lokal och regional kollektivtrafik. Även om den nya marknadsmodellen skulle leda till påtagliga effektiviseringar och utbudsökningar av kollektivtrafiken i berörda områden och relationer jämfört med idag är de samhällsekonomiska argumenten för att stödja trafiken fortfarande giltiga.

Rent principiellt borde trafik som bedrivs på företagsökonomiska villkor och i konkurrens ge goda incitament att utnyttja de stordriftsfördelar som finns i trafiken. Företagsökonomiskt bör det således vara lönsamt att bedriva trafik i den omfattningen som den ger ett positivt täckningsbidrag till de fasta kostnader som är förknippade med verksamheten, dvs. där de företagsökonomiska marginalkostnaderna understiger de rörliga biljettintäkterna. Skillnaderna mellan ett trafikutbud som bestäms som ett offentligt åtagande och ett som bestäms på marknaden är att positiva och negativa externa effekter av trafiken i princip kan tänkas bli internaliserade i det förra fallet men inte i det senare.

Om det är så i praktiken är dock en öppen fråga. Resultat från Storbritannien visar att det subventionerade kollektivtrafikutbudet där inte tycks vara särskilt väl optimerat för att maximera de samhällsekonomiska vinsterna.⁴¹ Detta kan kanske tolkas som att de fördelningspolitiska övervägandena dominerar i bidragsgivningen, vilket även förefaller vara fallet i Sverige.⁴² Våra kvantitativa analyser tyder inte heller på att samhällets nuvarande bidrag (underskottstäckning) till trafiken i första hand kanaliseras till de linjer som kan bedömas vara mest motiverade samhällsekonomiskt, snarare förefaller det tvärtom vara så att dessa linjer ofta ger ett överskott som används för att täcka underskott på lågtrafiklinjer. Vidare finns det ju andra sätt att stödja trafiken än underskottstäckning som i princip är oberoende av vem som driver trafiken. Den sänkta momssatsen för kollektivtrafik är ett exempel på en sådan subvention och även infrastrukturavgifterna ska i princip utformas med utgångspunkt i de samhällsekonomiska marginalkostnaderna.

⁴¹ J. Preston: An Economic Analysis of Regulation of Urban Public Transport in Europe.

⁴² WSP Analys&Strategi: När bör kollektivtrafik subventioneras?, 2008-12-09.

9.6 Den nya marknadsmodellen som exempel på offentlig-privat samverkan

Den lokala och regionala kollektivtrafiken kan, både som den nu är organiserad och med Kollektivtrafikutredningens marknadstillträdesmodell, ses som exempel på offentlig-privat samverkan (OPS). Det kan därför vara intressant att något beröra hur de båda modellerna förhåller sig till teorierna om de fördelar och nackdelar som är förenade med en sådan samverkan och till de kriterier som brukar ställas upp för när en sådan samverkan kan väntas ge upphov till störst vinster.

Offentliga ingrepp på marknaden motiveras främst av marknadsmisslyckanden. De syftar således till att minimera snedvridningar i resursanvändningen eller – annorlunda uttryckt – att maximera den allokativa effektiviteten. Ingreppen syftar alltså till att samhällets resurser ska användas bättre än vad som blir resultatet av rena marknadslösningar och det yttersta målet är förstås att resurserna ska användas på bästa sätt i allas intresse. Vi har också nyss beskrivit att det finns principiella samhällsekonomiska skäl sådana ingrepp när det gäller produktionen av kollektivtrafik.

De offentliga ingreppen bör givetvis utformas så att målet nås till minsta möjliga totalkostnad. Huruvida medverkan från den privata sektorn kan bidra till att sänka kostnaderna genom förbättrad effektivitet i produktionen av allmänna tjänster utöver vad som kan uppnås i traditionell offentlig regi – utan att det i för hög grad går ut över tjänsternas tillgänglighet och kvalitet (den allokativa effektiviteten) – är det grundläggande testet på om OPS-lösningar är ekonomiskt försvarbara eller inte.

I grund och botten utgör OPS en subvention till den privata sektorn. Genom att ta på sig en del av riskerna som är förenade med den produktion och leverans av en tjänst som den privata partnern svarar för, ger den offentliga sektorn ett bidrag till den privata partnern på villkor att denne levererar den önskade graden av samhällsservice. Utan denna subvention skulle den privata partnern över huvud taget inte gå in på marknaden eller också skulle tjänsten produceras till en kvantitet eller kvalitet som inte motsvarar vad som är samhällsekonomiskt eller fördelningspolitiskt önskvärt. Detta innebär samtidigt, att om man inte träffar någorlunda rätt i fråga om risköverföringen eller avtalskonstruktionen i övrigt, så undermineras också de effektivitetsvinster som potentiellt kan uppnås genom OPS-lösningar.

Frågan om när en långsiktig och djupgående samverkan mellan en trafikansvarig myndighet och privata entreprenörer på kollektivtrafikområdet har potential att ge stora effektivitets- och kvalitetsvinster kan sammanfattas på följande sätt: Privat ägande av produktionsmedlen och drift i privat regi har befunnits främja effektivitet när servicekvaliteten låter sig bestämmas genom avtal, när ansträngningar att förbättra effektiviteten i produktionen genom kostnadsminskningar inte påtagligt sänker servicekvaliteten, när utnyttjandet av tekniska och andra innovationer är viktigt för effektiviteten i produktionen, när det finns starka inbördes beroenden mellan olika utvecklingsfaser i en verksamhet samt när det är relativt sett enklare att avtala om själva tjänsten än om de anläggningar och funktioner med vars hjälp tjänsten ska produceras.⁴³

De faktorer som talar för att det kan vara effektivt att organisera verksamheter som offentlig-privat verksamhet kan sammanfattas i följande punkter:

- att det är förhållandevis lätt att bestämma vilken servicekvalitet som är önskvärd från samhällelig synpunkt,
- att riskerna för att servicekvaliteten påverkas negativt av effektiviseringar i produktionen är förhållandevis små,
- att betydelsen av innovationer för att effektivisera tjänsterna är förhållandevis stor,
- att det finns starka inbördes beroenden mellan olika faser i utvecklingen och driften av en tjänst,
- att det är relativt sett enklare att avtala om själva tjänsten än om de anläggningar, tillgångar och funktioner med vars hjälp tjänsten ska produceras.

De effektivitets- och kvalitetsvinster som kan uppnås genom offentlig-privat samverkan ska vägas mot de samordnings- eller transaktionskostnader som en sådan samverkan alltid ger upphov till. Med transaktionskostnader menas här de kostnader som uppkommer i samband med att en samverkan ska etableras och vidmakthållas. Mer specifikt rör det sig om juridiska, finansiella och tekniska utrednings- och konsultkostnader för både de offentliga och privata aktörerna i upphandlings- och driftsfaserna av ett projekt. Det kan vara kostnader för att organisera anbuds-

⁴³ T. Vålila: How expensive are cost savings? On the economics of public-private partnerships, EIB Papers, Volume 10, Number 1, pp-99-119.

processen, för att delta i den, för avtalsförhandlingar mellan en offentlig beställare och den vinnande anbudsgivaren, för att övervaka att den privata partnern följer ingångna överenskommelser och även för sådana omförhandlingar som kan bli nödvändiga under ett samverkansprojekts livstid.

Vår bedömning är att Kollektivtrafikutredningens förslag till marknadstillträdesmodell utgör ett intressant exempel på en utvecklad principmodell för offentlig-privat samverkan. I förhållande till nuvarande organisationsmodell borde den bl.a. ge betydligt större möjligheter att främja effektiviteten genom utnyttjande av privata operatörers drivkrafter och alltså innebära ett väsentligt steg mot en mera teoretiskt ”renlärig” OPS-modell. Det ligger utanför ramarna för detta projekt att göra en mer ingående utvärdering av hur väl förslaget till marknadstillträdesmodell uppfyller de olika kriterier som angivits ovan. En sådan utvärdering är också svår att göra innan förslaget är slutligt utformat och testat i verkligheten. Här kan endast konstateras att det kommer att bli en viktig punkt i en sådan utvärdering att försöka bestämma hur utfallet slutligen blir i avvägningen mellan produktiv effektivitet (hur kollektivtrafiktjänsterna produceras) och allokativ effektivitet (vilka tjänster som produceras).

Ytterligare ett viktigt kriterium för att bedöma samverkansmodellens effektivitet är vidare som nämnts hur transaktionskostnaderna förhåller sig till de effektivitetsvinster som kan uppnås genom nya samverkansformer mellan den offentliga sektorn och den privata. Sådana transaktionskostnader uppstår både för de privata entreprenörerna och den offentliga beställaren. En hypotes kan vara att den nya marknadsmodell som övervägs av Kollektivtrafikutredningen kommer att förskjuta dessa kostnader från de privata aktörerna till den trafikansvariga myndigheten. Denna bedömning grundas på att den trafikansvariga myndigheten kan antas få en mera komplex och i vissa avseenden formaliserad planeringsuppgift samtidigt som de privata aktörerna får ökad rörelsefrihet på vissa marknadssegment.

9.7 Ändrade politiska prioriteringar

Olika aktörers frihetsgrader påverkar utfallet av omorganisationen

Marknadens intresse av att bedriva kollektivtrafik kommersiellt bestäms delvis av trafikunderlaget men också av vilka frihetsgrader att pressa kostnader och öka intäkter som trafikeringsvillkoren ger. Våra modellanalyser utgår från olika scenarier som bl.a. bestäms av antaganden om miniminivåer för vad som kan antas vara tillfredsställande trafikförsörjning och om begränsningar för den behöriga myndighetens möjligheter att ställa sådana krav på trafiken att det innebär stora marknadsbarriärer.

I praktiken kommer detta även fortsättningsvis att i hög grad vara föremål för en politisk bedömning – särskilt kanske i fråga om vad som ska anses vara en tillfredsställande trafikförsörjning. Det går naturligtvis inte att göra prognoser för vilka politiska avvägningar som kommer att göras i framtiden och vi har därför valt att i våra modellanalyser utgå från att de politiska preferenserna i princip är oförändrade när det gäller omfattningen av och kvaliteten på den trafikförsörjning man önskar.

Samtidigt kan man inte bortse från att de politiska avvägningarna inte bara är ett resultat av skiftande värderingar som kan variera med tiden, vilken del av landet det är fråga om eller partitillhörighet. Även de ekonomiska och institutionella förutsättningarna för att bedriva lokal och regional kollektivtrafik har säkert betydelse för utfallet i detta avseende. Våra modellanalyser visar att dessa förutsättningar kommer att ändras i olika grad i skilda delar av landet. I vissa län kan t.ex. kommunernas och landstingens kostnader för att upprätthålla en i stort sett oförändrad trafikförsörjning minska medan de ökar påtagligt i andra län.

En delvis ny roll för politiken och det offentliga ansvar kan även påverka synen på kollektivtrafiken och dess roll från t.ex. miljö-, utvecklings- eller välfärdssynpunkt. Det blir en större distans mellan politik och förvaltning å ena sidan och själva trafikproduktionen å den andra, vilket kanske delvis också är avsikten med den reform som övervägs. Detta kan tänkas påverka engagemanget och medföra att kollektivtrafiken prioriteras annorlunda. Även intresset för att delfinansiera investeringar i järnvägsinfrastruktur och påverka infrastrukturhållaren att vidta framkomlighetsåtgärder för busstrafiken kan möjligen förändras. Samtidigt

renodlas politikens och förvaltningens uppgifter till att konkretisera och uttrycka politiska ambitioner och samhällsintressen i en trafikförklaring. Att ambitionerna och intressena blir explicita och offentliga kan tänkas medverka till att de överväganden som ligger bakom riktlinjerna också blir mera genomtänkta.

Inflytande på lokal och regional nivå

En fråga som ännu inte förefaller helt avgjord är hur den trafikansvariga myndigheten ska konstitueras. Vi har tolkat direktiven och utredningens hittillsvarande överväganden så att det i första hand är en regional myndighet som avses och att den ska underordnas det politiskt sammansatta organ som har det övergripande ansvaret för bl.a. regionala trafikfrågor. I dag är ansvaret för och finansieringen av kollektivtrafiken ofta delat mellan kommuner och landsting, fastän principerna kan skifta från län till län. Hur denna ansvarsfördelning kommer att se ut i framtiden och hur inflytande över den regionala myndigheten kommer att fördelas mellan den lokala (primärkommunala) och regionala nivån kommer sannolikt att påverka bl.a. landstingens/regionernas respektive kommunernas beredskap att delta i planeringen och finansieringen av kollektivtrafiken.

Denna fråga behandlas i ett annat underlag som Kollektivtrafikutredningen beställt från Statens väg- och trafikinstitut och vi behöver därför inte fördjupa oss i den. Det bör dock framhållas att kollektivtrafikens roll i trafikförsörjningen skiftar över landet och att detta bl.a. leder till att avvägningen mellan lokala och regionala behov kan se olika ut i olika län. Detta medför att olika lösningar på ansvarsfördelningen kan behöva övervägas beroende på förutsättningarna. Från vår utgångspunkt kan det också vara viktigt att framhålla att det inte bara är en lämplighetsfråga vilka lösningar som väljs utan att valet också troligen får konsekvenser för den nya marknadsmodellens effekter, t.ex. när det gäller vilka politiska ambitioner som kommer till uttryck i trafikförklaringen och hur väl planeringen av trafiken kan samordnas med annan samhällsplanering.

Vilken trafikförsörjning är tillfredsställande?

Utgångspunkten för Kollektivtrafikutredningens modell för marknadstillträdet är att det offentliga inte ska ingripa om en tillfredsställande trafikförsörjning kan upprätthållas på kommersiella villkor. Samtidigt gör utredningen bedömningen att kollektivtrafik till övervägande del inte kan åstadkommas på kommersiell väg i dag. Tillfredsställande trafikförsörjning är emellertid ett svårångat begrepp och vilken innebörd det ges är i hög grad en värderingsfråga. Det framgår också av att de nuvarande trafikhuvudmännen har gjort olika bedömningar av vilka kostnader, priser och trafikeringsnivåer som är lämpliga i den lokala och regionala kollektivtrafiken och att uppfattningen om vad som är tillfredsställande trafikförsörjning följaktligen skiljer sig mellan olika län.

Vi har redan varit inne på att den nya marknadsmodellen och den ändrade rollen för politik och förvaltning kan påverka synen på och prioriteringen av lokal och regional kollektivtrafik. Som utredningen konstaterar kan trafiken med nuvarande ambitionsnivåer i fråga om pris, utbud m.m. till stor delen inte åstadkommas på kommersiell väg. Detta är också något som framgår tydligt av våra stadstrafikanalyser. De visar att det i många fall skulle få dramatiska konsekvenser i form av minskat resande och förändrat trafikutbud om man försökte få all lokal och regional kollektivtrafik företagsekonomisk lönsam (jfr. kapitel 0).

Våra analyser tyder emellertid samtidigt på att en betydande del av dagens trafikutbud är lönsamt och skulle kunna avskiljas för kommersiell trafik. I dessa fall skulle trafikförsörjningen sannolikt också kunna förbättras avsevärt vid fri konkurrens och medföra ett ökat utbud, lägre priser eller en mer attraktiv service i övrigt, åtminstone under tider när efterfrågan är stor och i ett läge när marknaden har konsoliderat sig (omfattande parallell trafik på lönsamma linjer kan leda till minskade stordriftsfördelar genom fragmentarisering av marknaden och högre styckkostnader som minskar effektiviseringsmöjligheterna). Att uppnå sådana vinster får väl anses vara huvudmotivet för den reform som övervägs. Samtidigt kanske trafikförsörjningen skulle försämrats i lågtrafik.

Detta väcker bl.a. frågor om hur en trafikansvarig myndighet kommer att definiera linjer och hur trafikstandarden avvägs vid olika tidpunkter på samma linjer. Eftersom t.ex. ett bussbolag som uppfyller villkoren kan gå in och trafikera endast under rusningstrafik eller mellan vissa hållplatser med stor resandetillströmning

innebär det ett stort risktagande för ett företag som anmäler att man tänker utföra en mera heltäckande trafik i området. Samtidigt är det denna typ av differentiering av produkter och tjänster som eftersträvas med ett friare marknadstillträde.

Dagens trafik får väl anses vara ett uttryck för en politisk avvägning av vad som är en tillfredsställande trafikförsörjning med nuvarande förutsättningar. Vi har för vår del inte kommit fram till att det finns några uppenbara grunder för att definiera en annan nivå. Därför har vi i våra modellanalyser valt att illustrera betydelsen av den politiska avvägningen genom känslighetsanalyser för införandet av vissa politiska restriktioner. Dessa är dock ganska godtyckligt valda.

Själva ambitionen att få resenärernas egna val att slå igenom i utformningen av kollektivtrafiken innebär dock att det i betydligt högre grad än nu är resenärerna som avgör vad som är en tillfredsställande trafikförsörjning. Det ligger också i sakens natur att vi inte riktigt vet hur resenärerna samlade val kommer att se ut. Meningen är ju, för att tala med utredningens texter, att resenärerna ska ”rösta med fötterna”. Det betyder samtidigt att det finns förväntningar om att det fria valet ska slå igenom i en annorlunda utformning av den lokala och regionala kollektivtrafiken. För att detta ska kunna bli fallet förutsätts också att den framtida politiska avvägningen av vad som är en tillfredsställande trafikförsörjning lämnar ett betydande utrymme för marknadskrafterna att verka.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det råder stor osäkerhet om vilken nivå som trafikförsörjningen slutligen kan komma att hamna på efter en marknadsreform. Denna osäkerhet gäller både vilka politiska ambitioner som kommer att komma till uttryck i ett nytt system och hur resenärernas egna val kommer att gestalta sig på en friare marknad. Hur utfallet blir i dessa avseenden återverkar naturligtvis också på de olika faktorer och nyckeltal som vi försökt belysa i våra kvantitativa beräkningar, dvs. resande, trafikproduktion, kostnader, budgeteffekter, samhällsekonomi etc.

Större variationer i trafikförsörjningen troliga

Vi har ovan berört frågan om man kan utgå från att det i huvudsak är dagens ambitioner för trafikförsörjningen som ska upprätthållas eller om man kan tänka sig att standarden i trafiken kommer att

öka i vissa fall och minska i andra. Vår hypotes är att den nya tillträdesmodellen kan antas medföra en inte obetydlig omfördelning av resurser från trafiksvaga till trafikstarka relationer. Det är således troligt att de privata operatörernas resurser i form av fordon, personal, marknadsföring, etc. kommer att koncentreras till de mest lönsamma delarna av marknaden och att mindre resurser "blir kvar" för mindre lönsamma segment. Den trafikansvariga myndighetens möjligheter att omfördela resurser från lönsamma till olönsamma segment försvinner också. Detta kan tänkas pressa ner budgetutrymmet för att satsa på trafiksvaga relationer.

Om övergången till helt kommersiellt styrd trafik på betydande delar av kollektivtrafikmarknaden, frigör ny utvecklingskraft och dynamik när det gäller att utveckla produkterna och tjänsterna kan detta emellertid också tänkas komma att "smitta av sig" på den trafik som inte kan drivas på marknadsmässiga villkor. Resultatet kan då bli att de politiska och medborgerliga kraven höjs även på den förlustbringande trafiken.

En för den allmänna opinionen svårförklarad effekt av den nya marknadstillträdesmodellen är om trafiken försämras i vissa avseenden även i de mest trafikstarka delarna av kollektivtrafiksystemet samtidigt som standarden upprätthålls på ungefär nuvarande nivå i mer trafiksvaga områden. En sådan utveckling förefaller inte vara osannolik om en betydande kommersiell marknad avskiljs samtidigt som övrig trafik subventioneras med offentliga medel.

Vid en fri etableringsrätt i t.ex. storstäderna kan man nämligen räkna med att många företag anmäler intresse för att trafikera de relationer som har störst resandeunderlag och även ställer ett stort och varierat utbud till förfogande i dessa relationer, åtminstone i rusningstid. Temporärt kan man t.o.m. tänka sig att det blir en sådan överetablering att det är mera till nackdel än fördel för resenärerna. Sannolikheten att utbudet förbättras i förhållande till idag kan dock vara stor i sådana fall.

På relationer där resandeunderlaget är mindre och under lågtrafiktid är det däremot inte osannolikt att de kommersiella operatörerna visserligen finner att trafiken är lönsam, men att det ur deras synpunkt optimala utbudet ligger långt under nuvarande trafikförsörjning. I ett sådant scenario kan man alltså föreställa sig att det blir en påtaglig trafikförstärkning och standardhöjning längs de huvudsakliga pendlingsstråken och stomlinjerna medan trafik-

försörjningen på många anslutningslinjer och tvärförbindelser däremot försämras märkbart.

Känslan av att staden betjänas av ett sammanhängande och samverkande trafiknät kan samtidigt försvagas både av detta och andra skäl. Det kan, som nämnts ovan, också komma att uppfattas som paradoxalt av resenärerna om många tätortslinjer med hyggligt resandeunderlag får en kraftigt försämrad trafik samtidigt som det offentliga genom subventioner säkerställer en oförändrad trafikförsörjning i områden med mycket svagt resandeunderlag (och där det inte finns något intresse att bedriva trafik på kommersiell grund). En sådan effekt kan dock motverkas om den nya marknadsmodellen medger att den trafikansvariga myndigheten kan upphandla trafik under lågtrafikperioder fastän linjerna i övrigt drivs kommersiellt (sådana blandmodeller förekommer uppenbarligen bl.a. i Storbritannien).

Som vi tolkar utredningens förslag kommer den trafikansvariga myndigheten, genom de trafikförsörjningsambitioner som uttrycks i trafikförklaringen, delvis att kunna bestämma hur omfattande utrymmet blir för kommersiell trafik. Även om huvudinriktningen är att marknaden ska avdelas för kommersiella operatörer där det finns möjligheter att driva lönsam trafik, blir storleken av denna marknad naturligtvis beroende av bestämmelser om turutbud, högsta taxa, etc. som kan finnas i trafikförklaringen. Utgångspunkten för den trafikansvariga myndighetens bedömning i denna del blir de politiska riktlinjer som läggs fast i varje län.

Det är troligt att bedömningarna av marknadsmekanismernas respektive samhällsplaneringens förtjänster och brister varierar bl.a. mellan företrädare för olika politiska riktningar. Det betyder att den nya lagstiftningen kan få olika uttolkning i skilda län beroende på t.ex. de politiska majoritetsförhållandena. Att politiska överväganden av detta slag ska få genomslag är väl delvis avsikten och ett av huvudskälen för att lägga ansvaret för kollektivtrafiken lokalt och regionalt. Samtidigt kan det leda till att kollektivtrafikförsörjningen, särskilt inledningsvis innan man hunnit samla på sig mycket erfarenheter av det nya systemet, kan komma att skifta mera mellan olika delar av landet än den gör idag. Det kan också leda till att stabiliteten i trafikförsörjningen minskar om en förändrad politisk majoritet också innebär en förändrad syn på vad som ska vara kommersiell respektive upphandlad trafik. Skadlighetsbestämmelser och långa kontraktstider kan delvis motverka denna effekt. Men det betyder samtidigt att de politiska riktlinjerna

för trafiken riskerar att hamna ur fas med den politiska opinionen i länet.

Våra analyser visar också att man kan räkna med att förutsättningarna att driva lönsam trafik skiftar mellan olika orter och landsdelar. Som vi redan varit inne på kan detta leda till skillnader i trafikförsörjningens omfattning och kvalitet. Det kan också medföra att de offentliga budgetarna avlastas mer på vissa håll än andra. Det är inte okomplicerat att avgöra exakt hur detta slår eftersom det förekommer omfattande korssubventionering inom ramen för dagens organisation. I län och kommuner där en stor del av trafiken bär sig redan med dagens taxor och utbud kommer en avskiljning av kommersiell trafik att medföra ett relativt stort bortfall av trafikintäkter som idag används för att täcka underskott i annan trafik, medan denna effekt naturligtvis blir mindre i län och kommuner där inslaget av bärkraftiga linjer är litet.

9.8 Övergångsbestämmelser och marknadsanpassningar

Att ersätta nuvarande organisation av lokal och regional kollektivtrafik med en helt ny marknadstillträdesmodell är inte gjort över en natt. Enligt vad vi har förstått finns det avtalsförhållanden m.m. i nuvarande trafik som kan nödvändiggöra en stegvis övergång till nya tillträdesregler. Men även om reformen skulle ske i ett enda slag finns det anledning att räkna med att det inträffar en kortare eller längre övergångsfas som inrymmer olika former av anpassningar innan marknaden har uppnått ett nytt jämviktsläge.

Det är naturligtvis inte möjligt att nu förutsäga exakt hur detta anpassningsförlopp skulle kunna komma att gestalta sig. Utvärderingar av den brittiska avregleringen av bussmarknaden liksom erfarenhet från Nya Zeeland visar att anpassningsförloppet kan vara relativt utdraget och också inrymma betydande inslag av turbulens på marknaden.⁴⁴

Den brittiska avregleringen av busstrafiken rapporteras således ha varit förenad med åtskilliga problem när det gäller trafikens tillförlitlighet och stabilitet, informationstillgången, fordonsstandarderna samt tidtabell- och taxesamordningen. Däremot tycks farhågorna för säkerheten, trängsel och ogynnsamma miljö-

⁴⁴ Didier van de Velde, Maartje Wessel, David Eerdman: Towards a successful deregulation (v3a), 25 February 2009.

konsekvenser i stort sett ha varit ogrundade. Bristerna i buss-trafikförsörjningens kvalitet anges dock som en av huvudorsakerna till att resandet med lokal och regional kollektivtrafik utvecklades mycket sämre än vad som kunde förväntas med hänsyn till de utbuds- och prisförändringar som avregleringen resulterade i.⁴⁵

De problem som refererats ovan kan åtminstone delvis hänföras till att en mängd nya små bussoperatörer etablerades på marknaden eftersom marknadsbarriärerna var låga. Samtidigt dröjde det inte särskilt länge förrän marknaden började konsolideras. Mellan 1988 och 1997 registrerades 185 större sammanslagningar av företag i den brittiska bussbranschen. De tre största företagen svarade för 53 procent av omsättningen 1997 jämfört med 11 procent knappt tio år tidigare.⁴⁶

Som vi beskrivit i kapitel 4 är inte förekomsten av mer eller mindre turbulenta övergångsfaser något som är begränsat till kollektivtrafikbranschen. Liknande exempel kan exempelvis hämtas från avregleringen av taximarknaden, flygmarknaden och telekommunikationsmarknaden. Samtidigt bör det påpekas att situationen i Sverige inte är helt jämförbar med den i Storbritannien där man i ett slag gick från en mycket hårt reglerad marknad med omfattande produktion direkt i offentlig regi till en helt privatiserad marknad. På den svenska kollektivtrafikmarknaden är det trots allt i stor utsträckning privata företag som driver trafik efter ett anbudsförfarande. Det betyder att de svenska kollektivtrafikoperatörerna sannolikt redan har genomgått en betydande del av den konsolideringsprocess som är en del av övergångsfasen till en ny marknadsorganisation. Att omställningen av andra skäl behöver ske stegvis kan också medföra ökade möjligheter att efterhand korrigera sådana effekter som upplevs som oönskade.

En möjlig slutsats är att anpassningsproblemen inte behöver bli så stora som i Storbritannien. De utdragna problemen inom taxinäringen visar dock att man kanske inte ska överskatta statsmakternas och myndigheternas förmåga att snabbt rätta till missbruk och olägenheter som uppkommer på marknaden. Såväl i Storbritannien som på Nya Zeeland har också den ursprungliga avregleringen följts av ett antal "återställare" som syftar till att

⁴⁵ John Preston: *An Overview of Public Transport in the United Kingdom and Forecasts for the New Millennium*, Transport Studies Unit, University of Oxford, 1999.

⁴⁶ John Preston: *An Overview of Public Transport in the United Kingdom and Forecasts for the New Millennium*, Transport Studies Unit, University of Oxford, 1999.

komma till rätta med inslag i marknadens funktionssätt som upplevts som mindre lyckade.⁴⁷

9.9 Persontransportmarknadens utveckling

Våra kvantitativa analyser innehåller inga prognoser för persontransportmarknadens utveckling eller bedömningar av hur olika omvärldsfaktorer av betydelse för kollektivtrafikresandet kan komma att förändras i framtiden. Att inte ta med sådana faktorer är nödvändigt för att kunna renodla effekterna av de förändringar i marknadsorganisationen som vi i första hand ska belysa.

Samtidigt är det viktigt att påpeka att persontransportmarknaden naturligtvis inte är konstant utan tvärtom påverkas av många olika förändringar i omvärlden. Befolkningsutvecklingen, den ekonomiska tillväxten, förändringar i bebyggelsestrukturen och den tekniska utvecklingen av transportmedlen är exempel på sådana omvärldsfaktorer som normalt har stor betydelse. Som mer specifika faktorer som kan antas få stor betydelse för efterfrågan och utbudet av kollektivtrafik under den nu överblickbara framtiden kan nämnas förändringar i regionindelningen och ändrade relativpriser och konkurrensförutsättningar i övrigt för olika transportmedel som följd av klimatpolitiken.

Det ligger naturligtvis utom ramarna för detta uppdrag att göra några egna prognoser i dessa avseenden. Som underlag för Banverkets och Vägverkets arbete med åtgärdsplaner för 2010–2021 har dock prognoser gjorts över persontrafikutvecklingen till 2020 och 2040. Två prognoser har redovisats, dels en basprognos som bygger på höjda klimatpolitiska ambitioner, dels en prognos för ett referensscenario som bygger på en mer oförändrad politik.⁴⁸

Kollektivtrafiken utvecklas snabbast i det prognosalternativ som bygger på höjda klimatpolitiska ambitioner. Detta alternativ innebär att det regionala persontransportarbetet (dvs. lokala och regionala resor) ökar med 14 procent från år 2006 till år 2020. Snabbast växer resandet med regionaltåg (+48 procent) följt av övrig regional spårtrafik (+23 procent). Den regionala busstrafiken väntas emellertid enligt denna prognos vara oförändrad mellan 2006 och 2020. I övrigt sker en viss tillväxt av regionala

⁴⁷ Didier van de Velde, Maartje Wessel, David Eerdman: Towards a successful deregulation (v3a), 25 February 2009.

⁴⁸ Banverket och Vägverket: PM 1(44) 2009-02-06.

persontransporter med bil (+13) och gång- och cykeltrafiken (+14 procent). För perioden 2020–2040 väntas det regionala persontransportarbetet öka med 22 procent och på denna tidssikt redovisas även en ökning för den lokala och regionala busstrafiken (+22 procent).

Om man ska tro dessa prognoser kommer alltså marknaden för lokal och regional kollektivtrafik att växa successivt. Att kollektivtrafikmarknaden växer, och delvis gör det genom att ta marknadsandelar från bilen, har naturligtvis betydelse för möjligheterna att driva trafiken kommersiellt. Ett växande persontransportarbete med framför allt spårbundet trafik enligt trafikverkens prognoser bör allmänt sett underlätta möjligheterna att nå nödvändiga lönsamhetsmarginaler i trafiken och kan kanske också medföra att andelen trafik som kan drivas företagsekonomiskt ökar. Detta skulle i så fall medföra att det finns anledning att se ännu mera optimistiskt på möjligheterna att driva den lokala och regionala trafiken genom privata företag som verkar i konkurrens än vad våra kvantitativa analyser visar. Å andra sidan bygger de prognoser som refererats ovan på dagens förutsättningar för den lokala och regionala kollektivtrafiken och de kan alltså inte utan vidare översättas till de förhållanden som kan komma att gälla vid en helt annan marknadsorganisation.

10 Slutsatser av konsekvensanalysen

10.1 Inledning

I detta kapitel försöker vi sammanfatta de övergripande slutsatser som vi drar av de analyser som genomförts inom projektet. Slutsatserna handlar bl.a. om vilken potential som finns för att bedriva lokal och regional kollektivtrafik med företagsekonomisk lönsamhet på en marknad med privat konkurrens. Vidare behandlas vilka konsekvenser en sådan marknadsöppning skulle kunna tänkas få för kollektivtrafikresorna och transportarbetet med kollektiva färdmedel och hur utbudet av lokal och regional kollektivtrafik kan tänkas påverkas.

Möjliga konsekvenser för resenärerna, trafikföretagen och de trafikansvariga myndigheterna berörs också. Vissa slutsatser dras också beträffande de ekonomiska konsekvenserna för kommuner

och stat av en ny marknadsmodell och vilket samhällsekonomiskt utfall en sådan omorganisation skulle kunna få.

Slutsatserna bygger på många osäkra förutsättningar. Delvis kan dessa osäkerheter hänföras till bristande data och insikter om hur dagens kollektivtrafikmarknad fungerar. Men de största osäkerheterna gäller ändå hur olika kommersiella företag kan komma att agera på en nyöppnad marknad som ännu endast är vagt definierad och hur de tilltänkta nya trafikansvariga myndigheterna kommer att utföra sina uppgifter och styras politiskt.

Givet dessa och andra osäkerheter måste våra analyser och slutsatser byggas på ett antal indikatorer och relativt schablonmässigt utformade scenarier. De måste tas för vad de är och betraktas med en stor nypa salt. Själva bedömer vi att slutsatserna om potentialen för lönsam lokal och regional kollektivtrafik är förhållandevis säkra. Däremot råder det en genuin osäkerhet om hur denna potential faktiskt kommer att utnyttjas av främst de trafikansvariga myndigheterna och de politiska församlingar som ska styra dem. Det betyder att slutsatserna om konsekvenserna för trafiken, resandet och ekonomin med nödvändighet måste bli mycket hypotetiska.

10.2 Potentialen för kommersiell kollektivtrafik

Våra analyser tyder på att en mycket stor del av den lokala och regionala kollektivtrafikförsörjningen skulle kunna överföras till rent kommersiell trafik. Om inga restriktioner finns för förändringar i priser och utbud bedömer vi att uppemot åtta av tio resor skulle kunna ske med privata operatörer som verkar i konkurrens.

Det finns dock anledning att räkna med att förutsättningarna skiftar starkt mellan olika orter och delar av landet. Vår slutsats är att potentialen för kommersiell trafik i första hand finns i större och medelstora tätorter och på de linjer som förbinder tätorterna med varandra. I många mindre tätorter och på landsbygden går det troligen inte att upprätthålla nuvarande kollektivtrafik på rent företagsekonomiska grunder.

Vi bedömer att det finns ett visst utrymme för att bedriva kommersiell kollektivtrafik i konkurrens även vid dagens utbud och taxor. Mätt som andel av det totala persontransportarbetet med lokal och regional kollektivtrafik skulle potentialen för kommersiell trafik med nuvarande trafikutbud (linjer, turer och

taxor) kunna uppskattas till i storleksordningen 25–30 procent. Med dessa förutsättningar kan dock marknaden i första hand antas vara koncentrerade till trafiken i större tätorter och i pendlingsstråk med förhållandevis stort trafikunderlag.

Om taxorna tillåts öka med 50 procent – vilket kanske kan vara en politiskt acceptabel nivå – växer den potentiella marknaden för kommersiell trafik ytterligare. Troligen skulle minst hälften av persontransportarbetet i lokal och regional kollektivtrafik då kunna utföras på företagsekonomisk grund. Den kommersiella trafiken kommer dock fortfarande att vara relativt koncentrerad geografiskt och främst omfatta områden och regioner med stort trafikunderlag.

10.3 Konsekvenser för resor och transportarbete

Vilka effekter en ökad andel rent kommersiell trafik får på resorna och transportarbetet inom kollektivtrafiken är svårbedömt. Det beror på att en privatisering av trafiken både kan leda till ökat resande när förutsättningarna för kommersiell drift är gynnsamma och minskat resande när trafikunderlaget ger små lönsamhetsmarginaler.

Om all trafik som över huvud taget kan drivas företagsekonomiskt – dvs. både lönsamma och olönsamma linjer inom områden som sammantaget kan ge ett överskott – skulle överföras till kommersiell drift bedömer vi att de negativa konsekvenserna för resorna och transportarbetet med kollektivtrafiken skulle bli mycket påtagliga. En minskning av det totala antalet resor med 20–25 procent framstår inte som otänkbara i ett sådant scenario.

Det betyder naturligtvis också att kollektivtrafikens totala betydelse för den lokala och regionala trafikförsörjningen skulle minska och att antalet resor som sker med bil, cykel och till fots öka. Effekterna på övriga färdstätt blir dock inte så dramatiska eftersom kollektivtrafikens nuvarande marknadsandel är förhållandevis låg. På nationell nivå kan det komma att röra sig om några procents ökning av bilresorna respektive gång- och cykelresorna.

Det ovan beskrivna alternativet bedömer vi dock knappast ligga inom ramen för Kollektivtrafikutredningens marknadsmodell eller ens vara möjligt att genomföra i praktiken. Det skulle nämligen innebära att privata aktörer skulle förmås att trafikera även olönsamma linjer i stor utsträckning eller att dessa linjer helt avvecklas.

Om de trafikförklaringar som den trafikansvariga myndigheten ska utfärda medför en snävare kommersiell marknad – definierad t.ex. som att dagens utbud och priser ska upprätthållas eller åtminstone att vissa restriktioner ska gälla för vilka pris- och utbudsförändringar som accepteras – är det inte lika givet vilka effekterna blir för resandet. Där trafikförhållande är gynnsamma kan övergången mycket väl leda till sänkta priser och/eller ökat utbud som medför att kollektivtrafiken kan attrahera flera resenärer, medan man i andra fall kan räkna med att en vinstmaximerande kommersiell trafik leder till försämrat utbud och minskat resande.

Våra analyser tyder på att en del av marknaden för lokal och regional kollektivtrafik har sådana förutsättningar att en kommersiell trafik skulle kunna medföra både högre standard och lägre priser. Det är dock vanskligt att avgöra hur omfattande denna del av marknaden är i absoluta tal och i relation till hela den marknad som ger förutsättningar för kommersiell trafik. Med hänsyn till att de gynnsammaste förutsättningarna för kommersiell trafik troligen finns där resandet och transportarbetet är som störst kan det dock inte uteslutas att nettoeffekten på resandet kan bli positiv om avgränsningen av den kommersiella marknaden sker på ett sätt som lägger stor vikt vid att främja kollektivtrafikens utveckling.

10.4 Konsekvenser för trafikutbud

Konsekvenserna för trafikutbudet av en ny marknadstillträdesmodell kan i stora drag antas överensstämma med konsekvenserna för resandet och transportarbetet så som de har beskrivits i föregående avsnitt. Vårt experiment med att göra hela den nuvarande trafiken i 36 tätorter företagsekonomiskt bärkraftig resulterade t.ex. i en minskning av resandet med 22 procent och en minskning av trafikutbudet mätt som vagnskilometer med 17 procent.

Trafikutbudet är dock mera utspritt geografiskt och tidsmässigt än resandet, eftersom vissa linjer och turer har en mycket högre belägningsgrad än andra. I större delen av landet är trafikunderlaget litet och belägningsgraderna låga och i ett dygns- och veckoperspektiv finns det stora variationer i efterfrågan även i mera trafiktäta områden. Idag anpassas trafikutbudet i viss mån till dessa variationer men långt ifrån fullt ut.

På en marknad som styrs enbart av företagsekonomiska överväganden kan man anta att utbudet kommer att följa efterfrågan i högre grad än idag. Det betyder att utbudet skulle koncentreras till – och möjligen också utökas på – platser och tider där efterfrågan på kollektivtrafikresor är stor men uttunnas eller försvinna på platser och tider där efterfrågan är liten. Sannolikt skulle därmed de geografiska och tidsmässiga variationerna i trafikutbudet bli betydligt större än idag, såvida detta inte motverkas av de riktlinjer för trafikförsörjningen som ska ges av den trafikansvariga myndigheten.

Vi har tidigare i kapitel 9 pekat på att en för den allmänna opinionen svårförklarad effekt av den nya marknadstillträdesmodellen kan bli att trafikutbudet i vissa fall försämras även i de mest trafikstarka delarna av kollektivtrafiksystemet samtidigt som standarden genom upphandling kanske upprätthålls på ungefär nuvarande nivå i mer trafiksvaga områden. Vid en fri etableringsrätt i t.ex. storstäderna kan man nämligen räkna med att många företag anmäler intresse för att trafikera de relationer som har störst resandeunderlag och även ställer ett stort och varierat utbud till förfogande i dessa relationer, åtminstone i rusningstid. Sannolikheten att utbudet förbättras i förhållande till idag kan vara stor i sådana fall. På relationer där resandeunderlaget är mindre och under lågtrafiktid är det däremot inte osannolikt att de kommersiella operatörerna visserligen finner att trafiken är lönsam, men att det ur deras synpunkt optimala utbudet ligger långt under nuvarande trafikförsörjning.

Kollektivtrafikutredningens modell för marknadstillträdet innebär att det är de privata entreprenörerna som avgör hur trafikutbudet ska se ut inom de allmänna ramar som läggs fast av en trafikansvarig myndighet. En sådan förändring kommer naturligtvis att få många konsekvenser för trafikutbudet i vidare mening och andra dimensioner än de som mäts i vagnkilometer. Man kan t.ex. räkna med att fordonsutformningen, fordonsstandarderna, informationssystemen, etc. kommer att variera mellan olika utförare. Dessa effekter är emellertid avsedda och syftar till att utbudet ska anpassas bättre till resenärernas efterfrågan. Om utbudet skulle bli så uppsplittrat att resenärerna inte har möjlighet att skaffa sig en helhetsbild av exempelvis priser, bytesmöjligheter och trafikstörningar skulle detta dock troligen leda till minskat resande och därmed även påverka utbudet mätt i vagnkilometer.

10.5 Konsekvenser för resenärerna

Som framgått av föregående avsnitt kan konsekvenserna för resenärerna i hög grad antas vara avhängiga av hur väl det går att inom ramen för den nya marknadstillträdesmodellen förena en ökad differentiering av utbudet med regler och funktioner som säkerställer att den lokala och regionala kollektivtrafiken ändå kan bibehållas som ett samverkande system. Om detta lyckas borde ett mera marknadsstyrt system medföra att resenärernas individuella preferenser får ökat genomslag på hur trafiken utformas.

Samtidigt bör man kanske inte ha överdrivna förväntningar i detta avseende eftersom kollektivtrafiken existensberättigande trots allt ligger i att hålla nere reskostnaderna genom att erbjuda en kompromiss eller gemensam nämnare av många individuella resbehov. Om gemensamma funktioner som betalssystem, informationssystem, bytespunkter, störningshantering, etc. inte kan ordnas på ett tillfredsställande sätt finns det däremot stor risk att majoriteten av resenärerna kommer att uppleva försämringar. Det gäller särskilt i de större tätorterna där systemaspekterna är viktigast och huvuddelen av resandet också sker.

Generellt sett bör nettoeffekten av en ökad andel kommersiell trafik bli att det sker en viss överflyttning betalningsansvaret för kollektivtrafiken från skattebetalarna till kollektivtrafikresenärerna. Detta förutsatt att en vinstmaximering inom den privata kollektivtrafiken leder till vissa prishöjningar och att en del trafik som nu drivs med underskott kommer att bli lönsam. Det kommer också att bli en viss motriktad effekt genom att möjligheterna att korssubventionera inom den offentligt upphandlade trafiken försvinner, men vi bedömer att den effekten är mindre.

Som vid alla omorganisationer och förändringar av villkor för verksamheter kommer vinnare och förlorare att kunna identifieras vid övergången till en ny marknadsmodell. Vårt underlag ger knappast någon säker grund för att avgöra vilka inom resenärskollektivet som kommer att tillhöra den ena eller andra gruppen. En hypotes kan dock vara att de resenärer som framför allt utnyttjar kollektivtrafiken i trafikstarka områden har störts chanser att dra nytta av en reform. Kanske kommer också de resenärer som värderar korta restider och hög standard i övrigt att gynnas mer än de som föredrar låga reskostnader. Där trafikunderlaget är stort kan det dock finnas möjligheter att tillgodose olika preferenser hos resenärerna.

10.6 Konsekvenser för trafikföretag

Om privata företag i princip får fritt tillträde till en del av marknaden för lokal och regional kollektivtrafik bör det medföra att företagen får ökad handlingsfrihet i olika avseenden. Möjligheterna att specialisera sig och rikta in sig på vissa marknadsnischer bör exempelvis bli större, liksom möjligheterna att fånga upp resenärernas önskemål och låta dem påverka utformningen av olika produkter och tjänster. Den ökade handlingsfriheten kan också tänkas ge större utrymme för att satsa på innovationer som utvecklar produkterna och tjänsterna. Erfarenheterna från andra marknadsöppningar tyder på att detta kan vara en betydelsefull effekt och det finns ingen anledning att tro att kollektivtrafikområdet skulle vara annorlunda i detta avseende.

Att utveckling och nytänkande när det gäller produkter och tjänster skulle stimuleras gäller åtminstone inom vissa ramar som framför allt bestäms av vad som är möjligt för det enskilda företaget att påverka. Samtidigt bör man inte bortse från att avskiljningen av en kommersiell marknad, vars verksamhetsförutsättningar inte bör ändras påtagligt utan starka skäl, även kan leda till vissa inlåsningseffekter som begränsar utvecklingsmöjligheterna på systemnivå. Sådana effekter kan i första hand tänkas uppkomma om det är aktuellt att införa helt nya kollektivtrafiksystem eller att genomföra större utvecklingsprojekt som berör infrastrukturen och trafiksystemet i stort.

För kollektivtrafikföretagen bör ett friare marknadstillträde vidare medföra ökade vinstmöjligheter, men också ökad risk jämfört med idag. När konkurrensen mera handlar om att locka resenärer än att få trafikkontrakt kan nämligen marknadsförutsättningarna antas bli mera svårbestämda och mindre stabila än de är nu. Stordriftsfördelarna i kollektivtrafiken verkar dock leda till starka koncentrationstendenser där typiskt sett ett fåtal stora företag dominerar verksamheten på den nationella marknaden. På områdesnivå (tätort/regiondel) tycks detta ofta leda till monopol eller i bästa fall duopol – detta är i vart fall erfarenheten från Storbritannien. Så länge marknaden är öppen för nya aktörer kommer dock möjligheterna att missbruka en sådan dominerande ställning att vara begränsade. Troligen kommer det också – åtminstone inom busstrafiken där marknadströsklarna inte är så höga – att finnas nischer för små företag även långsiktigt.

Hur själva övergångsfasen till en ny marknadsorganisation kommer att gestalta sig är osäkert och i hög grad beroende på hur övergången regleras. Erfarenheten visar att det kan komma in många nya aktörer på marknaden i ett inledningsskede som sedan slås ut eller köps upp efterhand som marknaden mognar. Sannolikheten för ett sådant förlopp beror delvis på hur högra inträdesbarriärer som regelverket ställer upp. Den svenska kollektivtrafikbranschen kan också antas vara relativt konsoliderad redan i nuläget, vilket kan tala för att marknaden kommer att stabiliseras rätt snabbt.

Våra analyser ger ingen grund för att bedöma hur sysselsättningen och lönerna inom kollektivtrafikbranschen skulle påverkas av en ny marknadsmodell. I Storbritannien kunde tydligt en betydande del av kostnadsminskningarna i samband med avregleringen hänföras till ändrade anställningsavtal och sänkta löner. Där gick man dock direkt från en hårt reglerad marknad med huvudsakligen offentlig trafikproduktion till privatisering. I Sverige sker driften av kollektivtrafiken redan till största delen i privat regi och omställningen kan därför antas bli mindre här än i Storbritannien.

10.7 Konsekvenser för trafikansvariga myndigheter

Utredningens förslag till ny marknadstillträdesmodell medför enligt vår bedömning en tydligare uppdelning mellan trafikproduktionen och planeringen och beställningen av trafiken. De trafikansvariga myndigheternas medel att påverka trafikförsörjningen blir mer indirekta än de som dagens trafikhuvudmän har.

Vår bedömning är att den skarpare skiljelinjen mellan de privata operatörernas uppgifter och den trafikansvariga myndighetens uppgifter kan medföra att transaktionskostnaderna (kontaktkostnaderna mellan myndigheterna och företagen i form av kostnader för planering, avtal, uppföljning, etc.) ökar och delvis flyttas över från trafikoperatörerna till myndigheten. Vår bedömning i denna del bygger på att vi tror att den trafikansvariga myndighetens uppgifter att formulera mål för trafikförsörjningen blir svårare och medlen att säkerställa myndighetens mål mer formaliserade. Å andra sidan kommer en stor del av det operativa planeringsansvaret att flyttas över till kollektivtrafikföretagen.

Marknadens intresse av att bedriva kollektivtrafik kommersiellt bestäms delvis av trafikunderlaget men också av vilka frihetsgrader

att pressa kostnader och öka intäkter som trafikeringsvillkoren ger. I praktiken kommer trafikvillkoren även fortsättningsvis att i hög grad vara föremål för en politisk bedömning – särskilt kanske i fråga om vad som ska anses vara en tillfredsställande trafikförsörjning. En delvis ny roll för politiken och det offentliga ansvar kan dock påverka synen på kollektivtrafiken och dess roll från t.ex. miljö-, utvecklings- eller välfärdssynpunkt. Det blir en större distans mellan politik och förvaltning å ena sidan och själva trafikproduktionen å den andra. Detta kan tänkas påverka engagemanget och medföra att kollektivtrafiken prioriteras annorlunda. Samtidigt renodlas politikens och förvaltningens uppgifter till att konkretisera och uttrycka politiska ambitioner och samhällsintressen i en trafikförklaring. Att ambitionerna och intressena blir explicita och offentliga kan tänkas medverka till att de överväganden som ligger bakom riktlinjerna också blir mera genomtänkta.

I dag är ansvaret för och finansieringen av kollektivtrafiken ofta delat mellan kommuner och landsting, fastän principerna kan skifta från län till län. Hur denna ansvarsfördelning kommer att se ut i framtiden och hur inflytande över den regionala myndigheten kommer att fördelas mellan den lokala (primärkommunala) och regionala nivån kommer sannolikt att påverka bl.a. landstingens/regionernas respektive kommunernas beredskap att delta i planeringen och finansieringen av kollektivtrafiken.

Som vi tolkar utredningens förslag kommer den trafikansvariga myndigheten, genom de trafikförsörjningsambitioner som uttrycks i trafikförklaringen, delvis att kunna bestämma hur omfattande utrymmet blir för kommersiell trafik. Det är troligt att bedömningarna av marknadsmekanismernas respektive samhällsplaneringens förtjänster och brister varierar bl.a. mellan företrädare för olika politiska riktningar. Det betyder att den nya lagstiftningen kan få olika uttolkning i skilda län beroende på t.ex. de politiska majoritetsförhållandena.

Att politiska överväganden av detta slag ska få genomslag är väl delvis avsikten och ett av huvudskälen för att lägga ansvaret för kollektivtrafiken lokalt och regionalt. Samtidigt kan det leda till att kollektivtrafikförsörjningen kan komma att skifta mera mellan olika delar av landet än den gör idag. Det kan också leda till att stabiliteten i trafikförsörjningen minskar om en förändrad politisk majoritet också innebär en förändrad syn på vad som ska vara kommersiell respektive upphandlad trafik. Skadlighetsbestäm-

melser och långa kontraktstider kan delvis motverka denna effekt. Men det betyder samtidigt att de politiska riktlinjerna för trafiken riskerar att hamna ur fas med den politiska opinionen i länet.

10.8 Ekonomiska konsekvenser för kommuner och stat

Vilka ekonomiska konsekvenser för kommuner och stat som en ny marknadsmodell får beror naturligtvis till största delen på vilka politiska ambitioner som kommer att finnas när det gäller kollektivtrafikförsörjningen. Om en mycket stor del av kollektivtrafiken skulle upplåtas till privata operatörer skulle budgetavlastningen kunna bli avsevärd och uppgå till miljardbelopp. Våra stads- trafikanalyser ger en fingervisning om vilka nivåer som skulle kunna vara aktuella i ett sådant fall. Vid den mera realistiska förutsättningen att samhället ska säkerställa en viss nivå på trafikförsörjningen blir budgeteffekten betydligt mindre och kanske t.o.m. närmast försumbar. I vår Örebrostudie har vi gjort antagandet att det offentliga upphandlar all trafik som inte är lönsam enligt nuvarande utbud och kostnader. Då uppgår besparingen endast till 6 miljoner kronor per år.

Våra analyser visar också att man kan räkna med att förutsättningarna att driva lönsam trafik skiftar mellan olika orter och landsdelar. Det kan också medföra att de offentliga budgetarna avlastas mer på vissa håll än på andra. Hur stora avlastningar det kan bli fråga om beror också på vilka prishöjningar och utbuds- förändringar som accepteras på den kommersiella marknaden.

Det är inte okomplicerat att avgöra exakt hur detta slår eftersom det förekommer omfattande korssubventionering inom ramen för dagens organisation. I län och kommuner där en stor del av trafiken bär sig redan med dagens taxor och utbud kommer en avskiljning av kommersiell trafik att medföra ett relativt stort bortfall av trafikintäkter som idag används för att täcka underskott i annan trafik, medan denna effekt naturligtvis blir mindre i län och kommuner där inslaget av bärkraftiga linjer är litet.

Vi har i våra analyser räknat med att overheadkostnaderna för kommersiella operatörer är lägre än de som redovisas av länshuvudmännen. Även om vi inte utesluter att det går att effektivisera verksamheten är det rimligt att utgå från att en stor del av de overheadkostnader som vi inte överfört till kommersiella operatörer blir kvar hos den tilltänkta trafikansvariga myndigheten, vars

kostnader vi förutsätter ska täckas av kommunerna och landstingskommunerna eller motsvarande. Som tidigare framgått bedömer vi också att de s.k. transaktionskostnaderna kan bli större med en ny planeringsmodell.

Om fördelningspolitiskt motiverade subventioner i större utsträckning får formen av direkt stöd till resenärerna kan detta påverka de offentliga utgifterna på olika sätt. Dels kan man räkna med att ett sådant system kommer att leda till vissa administrationskostnader, dels kan ett sådant stöd bli mer eller mindre kostnadsdrivande beroende på hur det utformas.

Vi har inte närmare analyserat hur statens budget påverkas. Vissa effekter kan säkert uppkomma genom att de statsbidrag som utgår till kommunerna påverkas. Statens intäkter av skatter och avgifter kommer också att påverkas av hur kollektivtrafiken är organiserad. Man kan också tänka sig att det kommer att anses vara ett statligt ansvar att säkerställa den övergripande infrastruktur i form av gemensamma betalnings- och avräkningssystem, informationssystem, etc. som av allt att döma blir ännu viktigare med en ny marknadsmodell. En del av de ökade transaktionskostnader som kan vara förenade med ett nytt planeringssystem faller också troligen på staten i form av uppföljning, övervakning och rättstillämpning.

10.9 Samhällsekonomiska konsekvenser

Den totala nyttan för konsumenterna är svår att skatta då det inte är möjligt att ta fram något fullständigt scenario för Kollektivutredningens marknadsmodell. Eftersom trafiken enligt våra beräkningar kan komma att öka påtagligt på högtrafikerade linjer, är det dock sannolikt att nyttan för resenärerna skulle öka markant.

Det är svårt att precisera exakt vilken utbuds- eller prisförändring som kommer att ske för de lönsamma linjerna – en gissning kan vara att priserna ökar men att utbudet ökar ännu mer. För att rama in storleksordningen på samhällseffekterna har vi beräknat effekterna av att höja turtätheten för stadstrafiken i Örebro med 50 procent. Enligt våra beräkningar ger detta en konsumentnytta på 44 miljoner kronor och en ökning av antalet resande i länets kollektivtrafik med 14 procent. De samhällsekonomiska vinsterna av att locka över bilister till kollektivtrafiken är också störst i de centrala delarna av tätorterna. Trängsel före-

kommer framförallt i tätbefolkade områden. Vidare är utsläppens hälsoeffekter, liksom skadan av buller, störst i sådana områden då fler människor drabbas.

En stor del av dagens kollektivtrafik tillhandahålls av fördelningsskäl. I den nya marknadsmodellen bör det vara den trafikansvariga myndighetens uppgift att säkerställa den trafik som man bedömer vara motiverad av denna anledning. Medlen för att utöva detta ansvar kommer att förändras med den nya tillträdesmodellen men det är svårt att nu avgöra om den nya modellen kommer att underlätta eller försvåra sådana hänsyn. Hur som helst gör vi bedömningen att det även fortsättningsvis kommer att finnas goda förutsättningar att ta fördelningspolitiska hänsyn genom upphandling av trafik eller stöd direkt till resenärerna.

Det kan emellertid även finnas rena effektivitetsskäl för att subventionera kollektivtrafik, och det gäller inte minst i områden med stort trafikunderlag där förutsättningarna för att bedriva rent kommersiell trafik är goda. Ett sådant skäl är att ett ökat kollektivtrafikutbud under vissa förutsättningar ger upphov till positiva externa effekter i form av minskade resupppoffringar för befintliga och tillkommande resenärer. Ett annat skäl är att kollektivtrafiken kan betraktas som en s.k. secondbest-lösning för att motverka de trängsel-, trafiksäkerhets- och miljöproblem som biltrafiken ger upphov till och som inte har internaliserats i biltrafikens kostnader. Det effektivaste sättet att åtgärda det senare problemet är visserligen att höja biltrafikens kostnader, men detta förefaller ofta vara politiskt mer svår genomförbart än att gå omvägen över stöd till kollektivtrafiken.

Från rent samhällsekonomiska utgångspunkter kan det alltså visa sig vara som mest effektivt att subventionera kollektivtrafiken i storstäder och andra trafikstarka relationer där den har stor betydelse för trafikförsörjningen. Detta förhållande kan möjligen vara svårt att förena med Kollektivtrafikutredningens nya marknadstillträdesmodell och målsättningen att avskilja en betydande marknad för kommersiell lokal och regional kollektivtrafik. Även om den nya marknadsmodellen skulle leda till påtagliga effektiviseringar och utbudsökningar av kollektivtrafiken i berörda områden och relationer jämfört med idag är de samhällsekonomiska argumenten för att stödja trafiken fortfarande giltiga.

Skillnaderna mellan ett trafikutbud som bestäms som ett offentligt åtagande och ett som bestäms på marknaden är att positiva och negativa externa effekter av trafiken i princip kan tänkas bli

internaliserade i det förra fallet men inte i det senare. Om det är så i praktiken är dock en öppen fråga. Det finns studier som visar att det samhällsstyrda kollektivtrafikutbudet inte tycks vara särskilt väl optimerat för att maximera de samhällsekonomiska vinsterna. Våra kvantitativa analyser tyder inte heller på att samhällets nuvarande bidrag (underskottstäckning) till trafiken i första hand kanaliseras till de linjer som kan bedömas vara mest motiverade samhällsekonomiskt, snarare förefaller det tvärtom vara så att dessa linjer ofta ger ett överskott som används för att täcka underskott på lågtrafiklinjer. Vidare finns det ju andra sätt att stödja trafiken än underskottstäckning som i princip är oberoende av vem som driver trafiken. Den sänkta momssatsen för kollektivtrafik är ett exempel på en sådan subvention och även infrastrukturavgifterna ska i princip utformas med utgångspunkt i de samhällsekonomiska marginalkostnaderna enligt de transportpolitiska riktlinjer som gäller idag.

Mot en framgångsrik avreglering

6 mars 2009

Didier van de Velde, Maartje Wessel, David Eerdmans
Towards a successful deregulation

Utredningen har låtit översätta denna rapport från engelska till svenska.

Innehåll

1	Inledning.....	205
2	Avreglering av busstrafik i Storbritannien	206
2.1	Lokal och regional kollektivtrafik efter 1985 års transportlag	207
2.1.1	Kort presentation av tillämpade system.....	207
2.1.2	Systemet i praktiken	212
2.1.3	Allmän utvärdering av avregleringens resultat.....	218
2.1.4	Framgångsrika fall med stödjande lokal transportpolitik.....	220
2.1.5	Huvudproblem med avregleringens ursprungliga struktur.....	231
2.2	Local Transport Act (2008)	232
3	Avreglering av busstrafik i Nya Zeeland	234
3.1	1989 års avreglerade system.....	235
3.2	2008 års lagförslag om förvaltning av kollektivtrafik	239
4	Avreglering i olika länder i Europa.....	245
5	Slutsatser.....	249
5.1	Olika konkurrenssystem	249
5.2	Kommentarer till det svenska förslaget.....	256

1 Inledning

Om denna rapport

Det svenska näringsdepartementet har utsett Ulf Lundin till särskild utredare med uppgift att lämna förslag till en samlad och överskådlig lagstiftning som är anpassad till EG-rätten och övriga relevanta förändringar i samhället. Utredningens primära uppgift är att utarbeta en samlad lagstiftning som främjar utvecklingen av ett dynamiskt och flexibelt kollektivtrafiksystem. Viktiga utgångspunkter för arbetet är resenärernas behov och kollektivtrafikföretagens roll.

Denna undersökning tar i huvudsak sikte på en av de punkter departementet har bett Lundin att behandla, och som vi i korthet kallar ”en eventuell avreglering av den svenska busstrafikmarknaden”. Den undersökning som redovisas i denna rapport berör följande frågor:

- Lärdomar från avreglering i Storbritannien och från lyckade exempel på avreglering i Storbritannien (Oxford och York).
- Lärdomar från avreglering av busstransport i Nya Zeeland.
- Översikt av avregleringsgraden i den europeiska busstrafiken.
- Slutsats med sammanfattning av resultaten och kommentarer och råd om den avregleringsmodell som utredningen överväger.

Definitioner

Avreglering är ett ord som ofta används i den internationella diskussionen om kollektivtrafikreformer. Man måste dock vara försiktig med att jämföra erfarenheterna från dessa länder, då användningen av ordet ”avreglering” i dessa länder döljer ett stort antal reformer, och alla är inte någon riktig ”avreglering”. Innan vi drar några mera generella slutsatser ska vi därför inleda detta avsnitt med några definitioner.

- *Avreglering*: minskning av antalet av eller tillämpningsområdet för de regler som en myndighet (nationell, regional eller lokal) föreskriver för trafikföretagens verksamhet.

- *Reglering*: alla regler som begränsar trafikföretagens rätt att fritt besluta om trafikförsörjningens art, avgifter, kvalitet etc.
- *Avreglerad kollektivtrafikmarknad*: i allmänhet en marknad där det står såväl etablerade trafikföretag (*incumbents*) som nyttillträdande sådana (*entrants*) fritt att ta initiativ till att gå in på marknaden och bedriva passagerartrafik om och när de anser att de kan göra detta på kommersiell basis.
- Avreglerade marknader kan likväl vara underkastade viss reglering och ändå kallas "avreglerade". Exempel är allmänna säkerhetskrav, allmänna miljöstandarder, samordningskrav (information, standardiserad teknik etc.)

Därför kan marknader inte kallas "avreglerade" om de enbart kan nås efter ett specifikt anbudsförfarande eller annan form av ansökan om tillträde hos en (transport)myndighet:

- Marknader där ett system med "konkurrensutsatt upphandling" är en förutsättning för tillträde är i själva verket "reglerade marknader" där myndigheten har ansvaret för att initiera kollektivtrafikförsörjningen. Där finns ett offentligt monopol på (eller åtminstone företräde till) initiativ.
- Detta är den största skillnaden gentemot "avreglerade marknader" där i princip vem som helst har rätt att börja bedriva kollektivtrafik. Här har trafikföretagen (dvs. bolag som bedöms vara lämpliga att bedriva trafik på ett säkert och ansvarsfullt sätt, kanske genom licenskrav) primär "initiativrätt". Myndigheter kan dock ha en uppgift att fylla som sekundära initiativtagare till transporttjänster, särskilt där kommersiella initiativ inte kan bedriva trafik.

2 Avreglering av busstrafik i Storbritannien

Den lokala och regionala passagerartrafiken med buss i Storbritannien utanför London är mycket intressant, då den bedrivs inom ett avreglerat system sedan 1986.

Tidigare bedrev offentligt ägda bolag kollektiv stads- och regiontrafik. I huvudsak bedrev kommunala trafikföretag trafik i de största städerna medan dotterbolag till National Bus Company bedrev trafik i regionerna. De urbana trafikföretagen hade slagits

samman till Passenger Transport Executives (PTE) i de större städerna, där Passenger Transport Authorities (PTA) hade inrättats.

Det första reformsteget togs när en ny konservativ regering införde en ny transportlag år 1980. Genom att ta bort behovet av linjetillstånd eller godkännande av taxor ledde denna lag till en avreglering av fjärrtrafik med expressbussar och turisttrafik. Detta skulle utvidgas till tätorts- och regiontrafik utanför London 1986 sedan 1985 års transportlag (Transport Act) antagits.

2.1 Lokal och regional kollektivtrafik efter 1985 års transportlag

Efter den förändring som inleddes genom 1980 års transportlag gjorde regeringen 1985 en mycket radikal reform som införde en fullständig avreglering av all lokal och regional kollektivtrafik med buss med undantag av Nordirland och Storlondonområdet. Detta nya system trädde i kraft i oktober 1986.

2.1.1 Kort presentation av tillämpade system

Kollektivtrafiken i Förenade kungariket är inte enhetligt organiserad. Flera system finns, beroende på vilket område det gäller. En översikt finns i följande tabell.

Långdistans	London	Storbritannien utanför London	Nordirland
<ul style="list-style-type: none"> • Avreglerade 	<ul style="list-style-type: none"> • Centralplanering av "Transport for London" (offentligt organ) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fria marknadsinitiativ till kommersiell trafik 	<ul style="list-style-type: none"> • Centralplanering och drift av "Translink" (offentligt bolag)
<ul style="list-style-type: none"> • Fria marknadsinitiativ 	<ul style="list-style-type: none"> • Anbud på buss-transporttjänster linje för linje 	<ul style="list-style-type: none"> • Anbud på ytterligare social trafik linje för linje 	
<ul style="list-style-type: none"> • Inga subventioner 	<ul style="list-style-type: none"> • Intern drift av tunnelbanetrafik (underground) • Infrastruktur läggs ut på avtal 		

I avsnittet i övrigt lämnas ytterligare information om de väsentliga dragen i de lokala systemen för kollektivtrafik i Storbritannien utanför London, i London och i Nordirland.

Busstrafik utanför London

Busstrafikens avreglering inledde en konkurrens på vägarna. Sedan oktober 1986 kan trafikföretag anmäla linjer och tidtabeller när de tycker att det är kommersiellt möjligt att bedriva verksamheten utan ekonomiskt stöd (subventioner) från myndigheten.

I linje med denna avreglering privatiserades också alla större statsägda trafikföretag. Utförsäljningen av dotterbolagen till National Bus Company var slutförd den 1 april 1988 och följdes av Scottish Bus Group. De kommunala trafikföretagen måste samtidigt privatiseras eller åtminstone skiljas från den offentliga verksamheten (dvs. "bolagiseras" och befrias från lokal politisk påverkan).

Det finns inga inskränkningar när det gäller prissättningen på biljetter, tidtabell eller själva linjen. Allt som behövs är en enkel anmälan, som består av ett meddelande sex veckor i förväg (detta ändrades nyligen till åtta veckor) som andra trafikföretag inte får invända mot. Eftersom det inte finns några uteslutande rättigheter till linjerna får trafikföretag anmäla en linje även om det redan finns konkurrenter som trafikerar den.

Det finns dock några typer av subventioner i detta system, även om busstrafik ska vara kommersiellt bärkraftig (dvs. lönsam). Dessa är följande:

- Kompensation för rabatter på avgifter (*Concessionary Fares Schemes*): Lokala myndigheter kan begära att trafikföretag rabatterar biljetter för speciella grupper av resenärer (t.ex. äldre, barn eller funktionshindrade). Trafikföretagen kompenseras sedan för sådana rabatter på grundval av antalet transporterade resenärer, men med beaktande av den resandefrekvens som genereras (beräknat på grundval av avgiftselasticiteten).
- Bidrag till trafikföretag (kallades tidigare "återbäring på bränsleskatt"), vilket innebar att trafikföretag ursprungligen kunde begära kompensation för de bränsleskatter de betalade. Denna subvention har nu minskats från 100 till 80 procent och har

Dessa två stödsystem ledde till mer kommersiell trafik än som skulle ha varit fallet utan stöd. Ändå kan de regionala (transport)myndigheterna betrakta resultatet av marknadsprocessen som otillfredsställande. Detta kan vara fallet om turtätheten i några områden och/eller vid vissa tider på dygnet enligt deras uppfattning inte är tillräcklig.

I sådana fall kan myndigheterna organisera ytterligare buss- trafik. De kan då hyra in trafikföretag för att ge den service som myndigheten betraktar som önskvärd av sociala skäl, då den kommersiella marknaden inte ger den.

Sådana avtal blir i allmänhet föremål för en konkurrensutsatt upphandling. När ett sådant avtal endast kräver en blygsam finansiering gäller de minimis-regeln, och avtalet kan förhandlas med linjens kommersiella företag utan att konkurrensutsatt upphandling behöver tillämpas.

Ändringar av det avreglerade systemet år 2000

Några ändringar infördes i detta system med transportlagen 2000. Detta ledde till lagstadgade kvalitetspartnerskap och kvalitetsavtal.

- I ett *kvalitetspartnerskapsprogram* kan en lokal transportmyndighet gå med på att investera i förbättrade anläggningar på särskilda platser längs busslinjer (som hållplatser eller bussfiler), och trafikföretag som vill använda dessa anläggningar lovar att svara för trafik av en viss standard (såsom nya buss- eller förarutbildningsstandarder). I detta system tillåts endast de trafikföretag som faktiskt bedriver trafik av den specificerade standarden att använda anläggningarna. Sådana lagfästa kvalitetsbusspartnerskap är en formalisering av de frivilliga överenskommelser som tidigare fanns som *Gentlemen's agreements* mellan trafikföretag och lokala transportmyndigheter. Skillnaden mot en frivillig överenskommelse är att ett lagfäst partnerskap ingås av den lokala myndigheten, varefter det står trafikföretag fritt att gå med, förutsatt att de lovar att tillhandahålla den specificerade kvaliteten. Det bör noteras att detta program står fast vid principen att trafikföretag inte kan få några direkta subventioner till sin trafik. Den förebygger problemet med "gratis-

åkare”, där trafikföretag som inte vill investera i den standard som krävs ändå skulle använda de faciliteter som myndigheten installerar.

- *Kvalitetsavtal* blev också möjliga genom denna lagstiftning. De skulle göra det möjligt för lokala transportmyndigheter att begära tillstånd från ministeriet att sätta den fria marknaden ur spel och ersätta den med ett allmänt konkurrensutsatt upphandlingssystem i stil med det som tillämpas i London. De krav som ställdes på myndigheterna innan de fick tillstånd att använda denna modell var sådana (bevis på att detta var det enda sättet att genomföra deras politik etc.) att i praktiken inget kvalitetsavtal har införts enligt denna lagstiftning.
- *Gemensamma system för biljetthantering* har också blivit enklare att tillämpa genom denna lagstiftning.

En kommentar till principerna bakom denna avreglering: Utmaningsbara marknader

Den konkurrensmodell som används som referens bakom denna avreglerade marknadsordning är en modell av ”potentiell konkurrens” som i ekonomisk teori är känd som teorin om ”utmaningsbara marknader”. Under antagandet att några specifika förutsättningar är uppfyllda kommer trafikföretag på sådana marknader inte att ta ut några (”monopolistiska”) överpriser av sina kunder, då de vet att detta skulle leda till att något annat trafikföretag kom in på marknaden som skulle kunna få alla passagerarna att utnyttja dess tjänster. Denna ”potentiella” konkurrens (till skillnad från verklig konkurrens på marknaden) är tillräcklig för att hålla etablerade trafikföretag i styr under de speciella förutsättningar som denna teori bygger på.

En viktig aspekt på denna modell är att den gäller även situationer som kännetecknas av ett ”naturligt monopol”, dvs. situationer där det är ekonomiskt effektivt att ha endast ett trafikföretag på marknaden, eftersom det är det billigaste sättet att bedriva all trafik. Även om argumentet för ett naturligt monopol är omtvistat, förs det ofta fram av dem som förespråkar statligt ingripande och offentliga trafikföretag. Denna teori används då i motsats till det tidigare argumentet för att förespråka lämpligheten

av en privat och i stort sett ”oreglerad” marknad, även då ett ”naturligt monopol” föreligger.

För att teorin ska fungera bör dock ett hot om tillträde och ett hot att den nytillträdande ska ta över alla kunder vara realistiskt. Om man förenklar teorin kräver detta att det inte finns några hinder mot marknadstillträde och att man kan tillträda och lämna marknaden utan kostnad. Med andra ord: alla investeringar som behövs för att komma in på marknaden bör kunna avvecklas om den tillträdande beslutar att lämna marknaden. Frågan är om dessa förutsättningar gäller på kollektivtrafikmarknaden. Det är ganska enkelt att köpa och sälja bussar, men detta är inte fallet med flera typer av marknadsföringskostnader (undersökningar, varumärkesreklam etc.). Detta leder till begränsat utmaningsbara marknader och viss osäkerhet beträffande teorins giltighet på dessa marknader.

Särdragen i denna marknadsorganisation är att den bygger på principen om fria marknadsinitiativ och att den (när förutsättningarna är tillräckligt uppfyllda) skapar ett konstant hot om konkurrens för etablerade trafikföretag. Denna form av konkurrens är mycket annorlunda beskaffad och mycket mera direkt och kontinuerlig än det tillfälliga konkurrensstryck som ligger i konkurrensutsatt upphandling, där konkurrensshotet är begränsat till de tillfällen då nya anbud lämnas.

Busstrafik i London

Det är viktigt att inse att detta system med ständig konkurrens inte har införts i Londonområdet. Här inleddes en annan reform med stort inflytande redan 1984. Det året började det offentligt ägda företaget införa ett system med konkurrensutsatt upphandling linje för linje, varigenom det successivt lämnade ut sina egna linjer till olika konkurrerande företag. De nybildade dotterbolagen till London Transport var de första som kunde konkurrera om dessa linjer. Den privata sektorn engagerades dock efterhand i dessa avtal tills alla dotterbolag till London Transport hade sålts (”privatiserats”) till de privata trafikföretagen.

Detta system behöll alltså ett centralplanerat och fullt integrerat nät, medan det införde konkurrens för driften av enskilda linjer. Det innebar också att det offentliga trafikföretaget i London successivt ombildades från en offentlig leverantör av all kollektivtrafik till en offentlig organisation med ansvar för konkurrensutsatt

upphandling linje för linje av busstrafik som London Transport fortsatte att planera centralt¹.

Detta arrangemang påminner mycket om de nuvarande arrangemangen i t.ex. Stockholm eller Köpenhamn. Övergången från att vara en offentlig leverantör till dagens transportmyndighet har många likheter. Historiskt kan man också notera att den nuvarande så kallade "skandinaviska modellen" är starkt påverkad av eller kopierad från Londonsystemet.

Situationen i Nordirland

Den sista delen av Förenade kungariket som ännu inte har behandlats är Nordirland. I denna del av landet har ingen avreglering eller annan större förändring av organisationsformerna gjorts. I själva verket liknar det nuvarande systemet fortfarande det "gamla" system som fanns i Storbritannien före 1986.

2.1.2 Systemet i praktiken

I detta avsnitt visas statistik över lokal och regional passagerartrafik med buss i Storbritannien för att illustrera hur det system som infördes 1984 i London och 1986 i Storbritannien i övrigt fungerar.

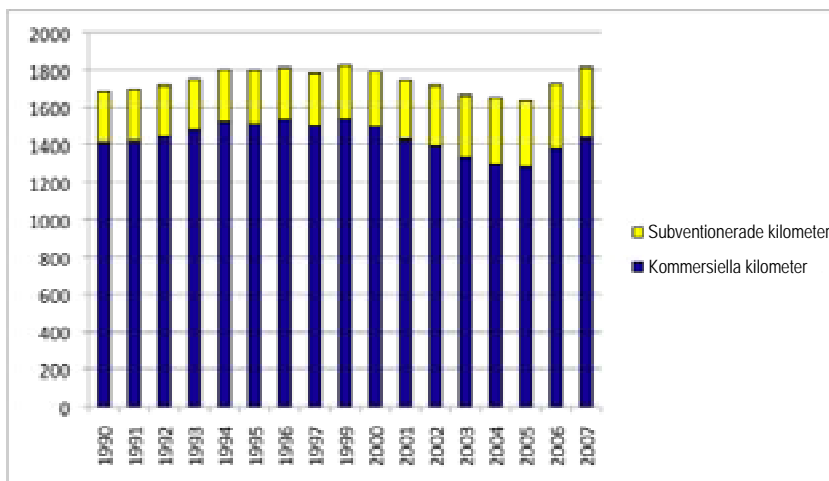
Andel av den kommersiella verksamheten utanför London

Figur 1 visar absoluta antalet kommersiella och subventionerade kilometer i Storbritannien utanför London under nästan 20 år. År 1990 drevs nära 84 procent av hela sträckan kommersiellt. Talen för 2007 visar att detta minskade något till 79 procent².

¹ London Transport har ändrat namn flera gånger under de senaste årtiondena. Det hette ursprungligen London Regional Transport men heter nu Transport for London.

² Beräkningar grundade på Transport Statistics Bulletin, Public Transport Statistics Bulletin GB: 2008 års upplaga.

Figur 1 Lokalbuss i England utanför London: kommersiella och subventionerade sträckor (miljoner km)



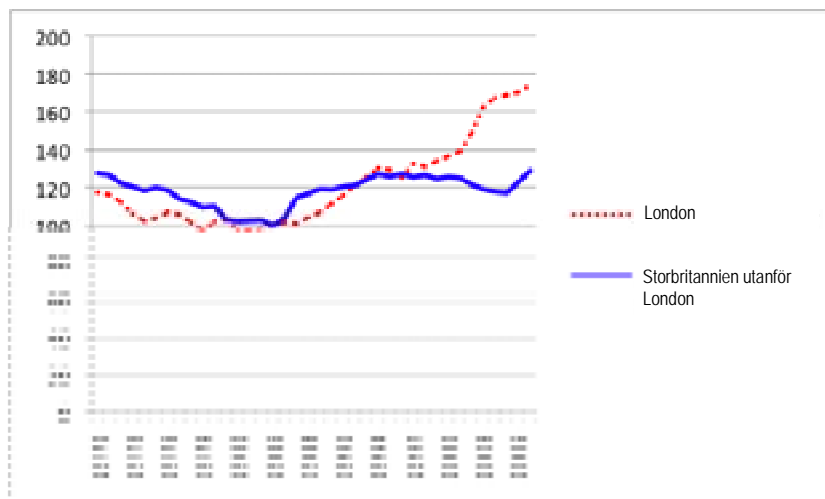
Som framgår av diagrammet har den andel av trafiken som levererats kommersiellt på det hela taget varit mycket stabil kring 85 procent. Detta har varit fallet ända sedan avregleringen infördes 1986/87.

Fordonskilometer

Efter avregleringen kan trafikföretag tillhandahålla så många fordonskilometer som de anser kommersiellt lämpligt. Figur 2 visar förändringen i det totala antalet fordonskilometer per område i Storbritannien utanför London och inom Londonområdet³.

³ Beräkningar grundade på Transport Statistics Bulletin, Public Transport Statistics Bulletin GB: 2008 års upplaga.

Figur 2 Fordonskilometerindex (1985 = 100)



Det kan noteras att avregleringen lett till en ökning av antalet levererade busskilometer. Detta har i många fall skett genom de kommersiella trafikföretagens ökning av turtätheten. Det har funnits en allmän tendens att inrikta sig på bättre linjer och att göra dem ännu attraktivare för resenärerna genom att öka hastigheten, minska icke-direkta linjer och öka turtätheten på dessa. Kommersiella slagord som "minst en buss var tionde minut" har nu blivit mycket vanliga på många håll i avreglerad tätortstrafik.

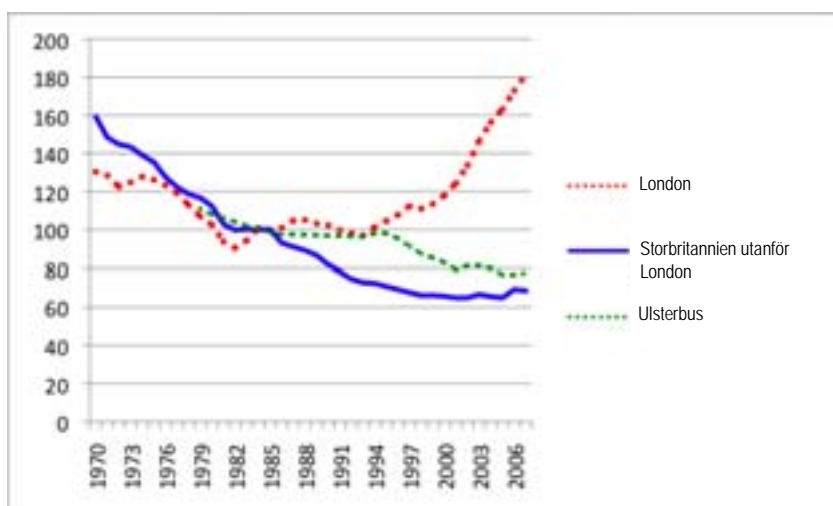
Man kan också notera att antalet fordonskilometer i Storbritannien utanför London har stabiliserats på senare år. När man studerar fallet London har å andra sidan antalet fordonskilometer, och därmed den erbjudna servicenivån, fortsatt att öka. Detta beror till stor del på den speciella politik för kollektivtrafik och biltrafik (vägavgifter) som införts i London. Detta har, tillsammans med Londons bättre ekonomi jämfört med andra tätortsområden i landet, lett till att utbud och utnyttjande ökat kraftigt i Londonområdet.

Passagerarresor

Antalet passagerarresor med lokalbuss i Storbritannien har minskat efter avregleringen. I London, där ingen avreglering införts, har dock antalet passagerarresor ökat högst väsentligt.

Figur 3 visar förändringen i passagerarresor för Storbritannien utanför London, London och Nordirland (uppgifter från Ulsterbus har använts som indikator för hela området).

Figur 3 Passagerarresor per område (indexerade)⁴



Som framgår av diagrammet ökade passagerarantalet inte som väntat efter avregleringen (1986/87). Inte heller den långsamma minskning som skedde redan under årtiondena före avregleringen ändrades märkbart.

Akademiska studier av effekterna av avregleringen visar att minskningen efter avregleringen var starkare än man kunde vänta sig utifrån inflytandet av externa faktorer (välståndsökning, bilägande etc.). De hänför denna fortsatta minskning till instabiliteten i den trafik som bedrevs och som sägs ha berott på att reglerna inriktades på att hindra de flesta former av samordning (den dogmatiska tillämpningen av avregleringen i England gjorde att

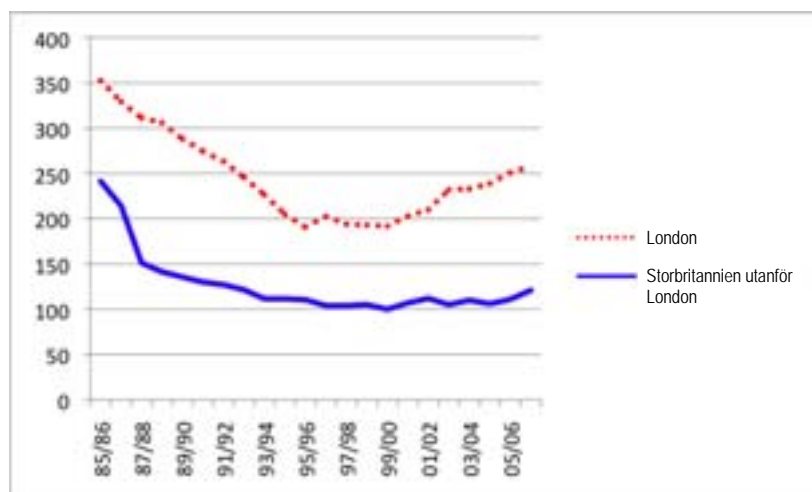
⁴ Beräkningar grundade på statistik som nämns i tidigare fotnoter, och på Northern Ireland Transport Statistics, avdelningen för regional utveckling, central statistik och undersökningar.

samordning av taxor och tidtabeller från början sågs som ett konkurrenshämmande beteende som måste motarbetas).

Produktionskostnader

Efter avregleringen verkar kollektivtrafikföretag i en miljö som är utsatt för konkurrens på kommersiella villkor. Det ligger nu i deras eget intresse att hålla driftskostnaderna så låga som möjligt. Figur 4 visar utvecklingen av driftskostnaderna per fordonskilometer i pence, inklusive avskrivning.

Figur 4 Driftskostnadernas utveckling efter avregleringen i pence per fordonskilometer (2007/2008 års prisnivå)⁵



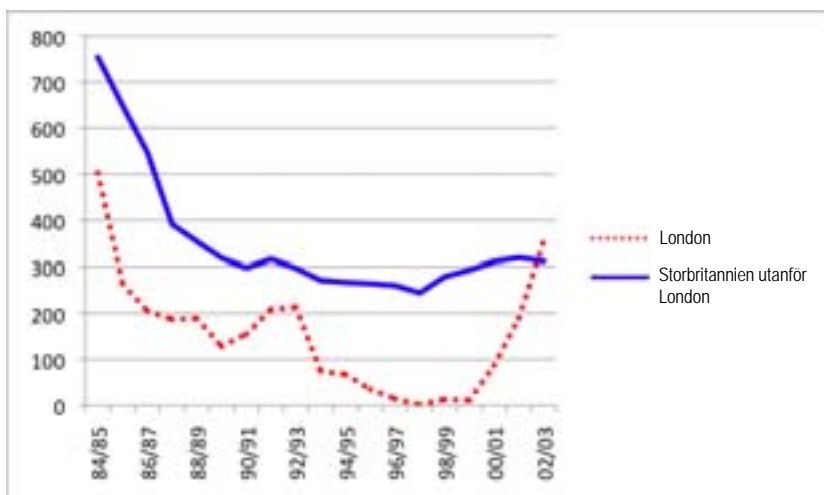
Införandet av konkurrensstryck genom avreglering utanför London och genom konkurrensutsatt upphandling i London ledde till en liknande procentuell minskning av produktionskostnaden. Enhetskostnaderna halverades i stort sett.

⁵ Beräkningar grundade på Bulletin of public transport statistics: Storbritannien, 1996, 2005 och 2008 års upplagor.

Subventionering

Avregleringen har inte avskaffat subventioneringen av kollektivtrafiksektorn. Figur 5 visar stöd till kollektivtrafiken i absoluta belopp.

Figur 5 Stöd till kollektivtrafik per område i miljoner pund (2003 års prisnivåer)⁶



Även här kan den markanta effekten av avregleringen noteras (1986/87). Man måste dock notera att lokala myndigheter vid den tiden också var förhindrade att använda mera pengar till kollektivtrafik. Detta hade i hög grad att göra med motstridiga politiska åsikter mellan centralregeringen och de lokala styrande i Förenade kungariket vid den tiden.

Det är också intressant att notera att Londons busstrafik hade lyckats bli självfinansierande vid slutet av 1990-talet. Detta var innan beslutet att utvidga kollektivtrafiken, som senare infördes av Londons borgmästare, genererade en kraftig ökning av behovet av subventioner.

⁶ Beräkningar grundade på Bulletin of public transport statistics: Storbritannien, 2003.

2.1.3 Allmän utvärdering av avregleringens resultat

Avregleringen av den brittiska busstrafiken togs på det hela taget emot ganska negativt av pressen. Anledningen till denna negativa bild är främst det minskade antalet passagerare, taxehöjningarna och bortfallet av integration efter genomförandet. Detta är fakta, men de bör sättas in i sitt sammanhang.

En dogmatisk avreglering

Det är viktigt att skilja mellan effekterna av avregleringen i sig, effekten av det speciella och ganska dogmatiska sätt den genomfördes på i Storbritannien och de budgetbegränsningar som samtidigt ålades transportmyndigheterna.

- Avregleringen ledde till en högst betydande förbättring av produktiviteten i sektorn. Detta liknar vad som hände i den sektor som var föremål för konkurrensutsatt upphandling (som i London). Det ledde också till en stark inriktning på tjänster som bör vara mera attraktiva för kunderna (uträtade linjer, ökad turtäthet, klar och enkel kommunikation med kunderna). Det avreglerade systemet tillämpas så att trafikföretagen tar ställning till vad som är kommersiellt attraktivt, dvs. var det finns ett tillräckligt stort antal passagerare för att motivera busstrafik, medan myndigheterna ska inrikta sig på sociala tjänster, dvs. allt som marknaden inte bedriver på kommersiell basis. Detta skapar en klar skiljelinje mellan vad trafikföretagen förutsätts vara bättre på och vad myndigheter antas klara bättre.
- Det speciella sätt på vilket avregleringen genomfördes i Storbritannien är/var ganska dogmatiskt: nästan alla former av samordning ("integration") mellan leverantörer bedöms som konkurrenshindrande, hemlig praxis. Detta gjorde i praktiken de flesta former av samordning av taxor och tidtabeller, samlad information etc. mycket svår, för att inte säga omöjlig att genomföra. Därför kan det hävdas att trafiken blev mindre attraktiv än den annars skulle ha varit. Nationell statistik visade också att utnyttjandet minskade till en början. Denna minskning höll i stora drag jämna steg med den historiska nedgången i nyttjandet, men studier visade att minskningen var större än vad man hade kunnat vänta på grundval av ändringar i utbud, taxor,

ekonomisk utveckling, biläggande, etc. Dessa studier lägger skulden på den instabilitet som vållades av det sätt på vilket avregleringen hade genomförts och bristen på möjligheter till samordning.

- Genomförandet av avregleringen i den brittiska busstrafiksektorn kom samtidigt med en stark motsättning mellan Margaret Thatchers (konservativa) centralregering och (Labour)-myndigheterna i de stora tätorterna i Förenade kungariket. Dessa myndigheter hade tidigare använt betydande belopp till kollektivtrafik, i några fall för att sänka taxorna, men den dåvarande regeringen hindrade dem från att fortsätta med en sådan användning. Detta begränsade det "politiska utrymmet" och den budget som de lokala styrande inom det avreglerade systemet förfogade över. Om detta inte varit fallet kan det tänkas att myndigheterna hade kunnat göra mera för att förbättra kollektivtrafiken i sina områden.

Till slut bör det också noteras att även om detta system bygger på konkurrens i trafiken finns det knappast någon sådan konkurrens i praktiken. När det finns direkt konkurrens är denna i allmänhet kortlivad, eftersom någon av konkurrenterna drar sig tillbaka eller tas över av andra. Exemplet Oxford (som presenteras nedan), där två trafikföretag har konkurrerat på de flesta delarna av stads- och trafikerna i många år är ett rent undantagsfall.

Politik som leder till framgångar inom ett avreglerat system

Medan passagerarantalet till en början minskade under åtminstone det första årtiondet efter avregleringen, kan man nu notera en stabilisering i utnyttjandet. Detta beror delvis på regeringens nya rörlighetspolitik. En av de åtgärder den införde var att tillhandahålla fria resor för äldre. Rabatterade taxor (i allmänhet 50 procent) fanns redan tidigare för dessa resenärer och ofta även för andra grupper av resenärer (funktionshindrade, studenter etc.), men den ändring av regelsystemet som nyligen gjorts utvidgade deras förmåner. I detta avseende är det av intresse att notera att "fri transport" kan finnas även inom ett privat, avreglerat system.

Det är också mycket intressant att mera i detalj betrakta följderna av en avreglering på lokal nivå, då detta avslöjar resultat av mycket större räckvidd än vad som kan observeras på nationsnivå.

För att göra detta har vi studerat två regionstäder som är kända för sin utmärkta kollektivtrafik och hävdar att de har uppnått en betydande tillväxt i utnyttjandet av kollektivtrafik efter avregleringen. De exempel som läggs fram i nästa avsnitt av denna rapport illustrerar att betydande framgångar (tillväxt i utnyttjandet och effektiv drift med begränsade subventioner) har nåtts på två områden som kännetecknas av en proaktiv kollektivtransportpolitik.

2.1.4 Framgångsrika fall med stödjande lokal transportpolitik

De två exempel som analyseras är York och Oxford. Båda städerna har busstrafik med hög turtäthet och hög kvalitet, och resandefrekvensen är hög och ökar. Det finns några likheter mellan städerna: båda är medelstora städer och båda har en stark stödjande parkeringspolitik, restriktioner mot biltrafik i stadskärnan etc. Den mest påtagliga skillnaden mellan de två städerna är konkurrensnivån: Oxford är ett av få exempel där det finns en betydande konkurrens i trafiken, medan York har en mera typisk situation med ett dominerande trafikföretag.

Resten av detta avsnitt presenterar i korthet några av de väsentliga egenskaperna för kollektivtrafiken i York och Oxford.

Fallet York

York är en historisk stad i nordöstra England. Den är känd för den historiska muromgärdade gamla staden. Staden har ungefär 181 000 invånare. Den har ett universitet som ligger sydöst om staden. Förorter finns i huvudsak nära en av flera större huvudvägar som utgår från stadskärnan. Endast ett fåtal vägar passerar genom stadskärnan, vilket innebär att gatorna i centrum också har en betydande genomfartstrafik, som ger trafikstockningar i stadskärnan.

Det viktigaste kollektivtrafikföretaget i staden är First York, som ingår i First Group. Viss annan trafik drivs av mindre trafikföretag, däribland Transdev York. Detta företag bildades 2008 när Transdev tog över driften av Top Line Travel och Veolia Transport i York.

De viktigaste tätortslinjerna som drivs av First York förbinder i allmänhet ett förortsområde på ena sidan av staden med ett annat

område på andra sidan och betjänar stadskärnan och järnvägsstationen däremellan. Nätet har en hög täthet vilket i allmänhet ger kort gångavstånd, men hastigheten i nätet är begränsad då linjerna ofta går på smala gator i bostadsområden med låga hastighetsgränser. Under de båda senaste åren har First börjat satsa mer på snabbare linjer där man använder de viktigaste huvudvägarna ut ur staden.



Källa: Busskarta över York (York City Council).

Turtätheten är hög under större delen av dagen. Flertalet stamlinjer i tätorten trafikeras var tionde minut. På de viktigaste huvudvägarna ut från stadskärnan finns flera sådana linjer, vilket ger en hög turtäthet. Under kvällar och veckoslut minskas servicen till längre intervall, varierande mellan 15 och 30 minuter. Flertalet turer körs med moderna, enkeldäckade fordon med lågt golv. För att göra nätet lättare att använda känns flertalet linjer igen på sin färg, som finns på fordon, hållplatser, linjekartor etc.

Nästan all busstrafik körs kommersiellt, utan direkta kommunala subventioner. Endast ett fåtal turer under kvällar och veckoslut subventioneras. Flertalet subventioner ges direkt till det företag som driver linjen kommersiellt på andra tider under veckan (detta kan ske eftersom subventionernas storlek understiger en viss tröskel, de minimis-regeln).



Källa: FirstGroup, Busskarta över York.

Utöver den reguljära tätortstrafiken finns det viss speciell busstrafik, *fr* och Park and Ride (P+R).



ftr är en ny service med hög turtäthet och använder innovativa fordon. Den förbinder universitetet med stadskärnan, stationen och de södra förorterna. Den är avsedd att vara en ”spårvagn på gummihjul”, vilket betyder att den har några av en spårvagns kvalitetsdrag utan att behöva kostnadskrävande spårssystem. Fordonen har distinkt, ”spårvagnsliknande” utseende och känsla. Inuti fordonet kan passagerarna få trafikinformation i realtid och personlig service av en konduktör. Några större hållplatser längs linjen har högre standard och är dessutom försedda med information i realtid. *ftr* utvecklades av First under ett frivilligt kvalitetspartnerskap med de lokala styrande. Det drivs av First.

Park and Ride-tjänster: York City Council har skapat ett antal Park and Ride-anläggningar kring centrum för att minska trängseln i stadskärnan. Parkeringen är fri och det finns busstrafik med täta turer till stadskärnan. Busstrafiken ingår i det reguljära tätortsnätet, som drivs av First. Driften av denna trafik lämnades ut på anbud av City Council. Eftersom trafiken är mycket intressant kommersiellt får First dock inte några subventioner för att driva den, men First betalar City Council för rätten att driva P+R anläggningarna. Detta inkomstflöde gör att City Council kan driva parkeringsplatserna avgiftsfritt.



Tillkomsten av Park and Ride-anläggningar är exempel på ett starkt och konsekvent stöd från York City Council. Ett stort antal åtgärder vidtas för att minska biltrafiken till och från stadskärnan och för att öka resandefrekvensen på bussarna. Bland dessa åtgärder ingår att stänga ett antal vägar i centrum för biltrafik och att höja parkeringsavgifterna i centrum.

City Council spelar också en viktig roll för att främja buss-trafiken och informera allmänheten om val av busslinjer och Park and Ride. Staden ger en omfattande information om busstrafik på sin webbplats och ger regelbundet ut busskartor och andra trycksaker. Man kan också få busskartor på flertalet hållplatser. Realtidsinformation får man dock endast i stadskärnan och på några *fr*-hållplatser.

Fallet Oxford

Oxford (151 000 invånare) är en historisk stad som ligger i södra England. I staden ligger det berömda Oxford-universitetet. Stadsplanen påminner ganska mycket om Yorks: den har en historisk, delvis bilfri stadskärna mitt i staden. Förorter sträcker sig längs fem huvudvägar ut ur stadskärnan.

Oxford är en av de få platser i Storbritannien där det har funnits en betydande konkurrens i trafiken ända sedan avregleringen 1986. Det finns två större trafikföretag: Oxford Bus Company, som ägs av Go-Ahead Group, och Stagecoach Oxfordshire, som ingår i Stagecoach group. Båda bolagen erbjuder täta turer på alla huvudvägar. De linjer som drivs kommersiellt är vanligen direkta, fasta linjer som i huvudsak löper på dessa huvudvägar. Under dagtid går turerna i regel var tionde minut. Detta betyder att det finns en buss

från ett av bolagen på dessa vägar var femte minut. Utöver dessa täta turer finns det några subventionerade turer som löper med lägre turtäthet och betjänar långsammare linjer genom förorterna.



Bussarna utnyttjas mycket i staden. Omkring hälften av resorna till och från stadskärnan görs med buss, dubbelt så många som med bil. Liksom på andra platser med konkurrens i trafiken är antalet passagerare med månads- eller årskort relativt lågt. Dessa kort är endast tillgängliga för ett trafikföretag, och då de flesta resenärerna vill åka med den första bussen som kommer till hållplatser, köper många biljetter från föraren vid påstigningen. Detta ger långa uppehållstider på hållplatserna.

Den stora användningen av buss kan delvis förklaras med de lokala och regionala myndigheternas stödpolitik. Oxfordshire County Council och Oxford City Council har sedan länge främjat bussåkning och begränsat bilarnas tillträde till stadskärnan. En av de åtgärder som genomförts är att begränsa genomfartstrafiken i stadskärnan, vilket betyder att man kan åka från en förort till en annan endast via den yttre ringvägen, vilket ofta ger långa omvägar. Bussar kan köra fritt genom stadskärnan.

County Council har också hjälpt till att skapa flera Park and Ride-anläggningar längs de viktigaste stamlinjerna. Till skillnad från i York kan alla trafikföretag erbjuda trafik till och från dessa anläggningar. För tillfället erbjuder dock endast Oxford Bus Company denna service, varvid ett speciellt Oxford Park & Ride-märke används.

County Council arbetar också aktivt med att ta fram och distribuera trafikinformation och att utveckla ett nytt informations-

system i realtid för passagerarna som ska installeras på alla större hållplatser.

Utvärdering av fallen

Under det första årtiondet efter avregleringen koncentrerade sig trafikföretagen mest på att minska kostnader och arbeta mera effektivt. Numera riktar de mest in sig på att öka antalet passagerare, samtidigt som de försöker vara mera effektiva:

- Antalet passagerare har stigit betydligt på senare år i båda städerna. York säger dock att man fortfarande är något missnöjd med de ansträngningar trafikföretagen lägger ner på att locka nya passagerare som inte är vana vid att åka buss. Detta beror delvis på att trafikföretagens marginaler har krympt. Många bolag hade marginaler på 10–15 procent tills ekonomin blev så stark att de inte kunde finna förare till de vanliga låga lönerna. Lönerna ökade, och det påverkade trafikföretagens marginaler. Man tvingades också att höja taxorna, och i några fall blev det nödvändigt att minska turtätheten. I Oxford har detta lett till en lägre tillväxt i antalet passagerare under senare år, endast 0,6 procent från 2002 till 2004.
- En betydande förändring i trafikföretagens beteende är att de inriktar sig på de viktigaste linjerna, att öka hastigheter och turtäthet och därmed att öka produktens attraktionskraft, vilket ger fler passagerare och ett effektivare nät. Trafikföretagen har då också gått över till att använda större fordon (vilket är en intressant utveckling eftersom de direkt efter avregleringen ofta använde små och medelstora fordon för att konkurrera med varandra). Denna utveckling ökar dock i vissa fall behovet av subventionerad trafik i stadsdelar som nu inte är så väl försörjda med kommersiell trafik, vilken har styrts om till större huvudvägar. Trots detta minskade dock det totala behovet av subventionerad trafik under det senaste decenniet, beroende på det större antalet passagerare och trafikföretagens förbättrade effektivitet.

På det hela taget verkar de lokala myndigheterna i både Oxford och York vara nöjda med den busstrafik som de privata trafikföretagen driver på den avreglerade marknaden. Flera framsteg kan nämnas:

- Båda städerna har ett omfattande tätortsbussnät som kör med korta intervall och moderna fordon, nästan utan subventioner.
- Avregleringen fungerar bra med undantag av några få problem (se nedan). Oxford är det mest slående exemplet på en stad där konkurrensen i trafiken verkar fungera bra. De två bolagen sköter sig bra och konkurrerar utan större skillnader mellan bolagens tjänster.
- I t.ex. Oxford behöver endast 5 procent av bussnätet subventioneras direkt sedan både indirekta subventioner knutna till kompensation av rabatter på biljetter (uppskattas till cirka 15 procent av de totala kostnaderna) och BSOG (tidigare återbäring på bränsleskatt, som svarar för några få procent av produktionskostnaderna) har betalats.
- I York har trafikföretaget (*First*) utformat ett innovativt busskoncept (*fr*) med moderna fordon med lågt golv, hög turtäthet och information till resenärerna i realtid.
- Antalet passagerare har ökat påtagligt efter avregleringen:
 - Oxford har ett högre bussutnyttjande än någon annan stad i sin storleksklass i Förenade kungariket. Av resorna till stadskärnan görs 46 procent med buss, dubbelt så många som med bil, jämfört med endast 27 procent 1991⁷.
 - Den lokala myndigheten i York rapporterar också betydande framsteg i sin politik för kollektivtrafiken. York rapporterade nyligen en 45-procentig ökning av antalet passagerare under fem år (2001–2006). Den policyutvärdering som den lokala myndigheten gjort⁸ sammanfattar resultaten för perioden 2001-2006 på följande sätt:

⁷ Bus Strategy, Oxfordshire local transport plan 2006-2011, Oxfordshire County Council, april 2006.

⁸ York Local Transport Plan Delivery Report, 2001-2006, York City Council.

- En reservbusspark genom ett partnerskap som har lockat investeringar på över 15 miljoner pund från den privata sektorn.
- En av de bästa *Park & Ride*-tjänsterna i landet, som har vuxit från 1,1 till 2,6 miljoner passagerare per år.
- Bussåkandet har ökat med 45 procent på fem år, vilket inte har noterats på något annat håll i landet utanför London.
- En minskning av trafikintensiteten i tätorter vid rusningstid i förhållande till år 1999 mot ökning på det nationella planet.
- Cykelanvändningen ligger klart över det nationella medeltalet, och stadens ledande ställning när det gäller cykling i Förenade kungariket har bevarats enligt uppskattning av *English Regions Cycling Development Team* (ERCDDT) år 2004.
- Ett högklassigt system för trafikförvaltning med det banbrytande systemet för hantering av trafikstockningar (*Traffic Congestion Management System*, TCMS) och delsystemet för information om busslägen (*Bus Location Information Sub-System*, BLISS).
- En minskning av olycksfallsfrekvensen med mer än 20 procent så att den underskrider regeringens mål för år 2010.
- En fördubbling av antalet barn som cyklar till skolan, till 11 procent.
- Vägarnas och trottoarernas skick har förbättrats betydligt så att det ligger inom regeringens målvärden, och kunderna är betydligt nöjdare.

- Den stora ökningen av antalet passagerare under femårsperioden är helt anmärkningsvärd med en 45-procentig ökning, tillsammans med en förnyelse av fordonsparken. Ytterligare statistik i York Local Transport Plan Delivery Report ger mera data om ökningen av antalet resor. Se tabellen nedan:

Indikator	Baslinje	Mål	Faktiska värden	Målet nått?	Förbättring?
Bussresor (antal)	9 585 827	12 462 000	14 955 000	Ja	Ja
Indikator	Baslinje	Mål	Faktiska värden	Målet nått?	Förbättring?
Trafiknivåer	0 %	4 % över 1999 års nivåer	- 0,05 %	Ja	Ja
Andel andra resor än bilresor till/från stads- kärnan	44,4 % (rusningstid) 39,4 % (12 tim)	56 % 47,8 %	56,3 % 44,5 %	Ja Nej	Ja
Andel andra resor än bilresor till skola	73,9 %	81,0 %	77 %	Nej	Ja
Park & Ride-passagerare	1,54 miljoner	1,75 miljoner	2,6 miljoner	Ja	Ja
Andel gång	12,5 % (rusningstid) 10,9 % (12 tim)	20 % 15 %	18,8 % 14,2 %	Nej Nej	Ja
Andel cykling, resor till skola	5,2 %	7,2 %	11,5 %	Ja	Ja
Andel cykling i rusningstid	5,8 %	6,9 %	6,2 %	Nej	Ja

Framgångsfaktorer

De lokala myndigheterna nämnde följande framgångsfaktorer under de intervjuer som gjordes i samband med denna undersökning:

- Kommunala stödprogram är en viktig faktor för att busstrafiken ska bli bra (på en avreglerad marknad precis som i andra institutionella sammanhang). Både York och Oxford har en lång historia av stödprogram, inklusive följande:
 - begränsning av tillträde till stadskärnan för bilar (båda städerna),
 - begränsning av genomfartstrafik i stadskärnan (Oxford),
 - skapande av Park and Ride-anläggningar i stadens utkanter (båda städerna),
 - båda *County Councils* samarbetar med trafikföretag i kvalitetspartnerskap med frågor som trafikinformation (i realtid) och innovation (som *frt* i York).
- Båda städerna har en geografisk struktur som är gynnsam för kollektivtrafik: förorter utefter större huvudvägar som strålar ut från gamla staden.

- I några fall är det också fråga om att ha rätt person på rätt plats. I Oxford ägdes båda bolagen tidigare av starka förespråkare för avreglering som arbetade hårt på att förbättra stadens busstrafik i. Enligt de lokala myndigheterna låg det också i bolagens intresse att visa att avreglering fungerade. De vill nu gärna fortsätta att konkurrera om Oxford som ett slags PR-nummer.

Staden York har nu fastställt sina prioriteringar för framtiden och fortsätter tidigare framsteg med sin parkeringspolitik (i centrum, och Park and Ride-program), sin trafikpolitik och inledning av ett förenklat nät med hög turtäthet (10 min.) genom det viktigaste företaget. Detta innefattar ett nytt *frivilligt kvalitetspartnerskap*⁹ med (bland annat) införande av samordnad biljetthantering, minskning av antalet årliga ändringar i trafiken till endast fyra standard-tillfällen samt mer och bättre integrerad information. Förutom detta eftersträvas också ett *lagstadgat kvalitetspartnerskap* i syfte att fastställa en undre gräns för linjestandarder (med fordon med lågt golv och mindre utsläpp) och i gengäld kanske en viss exklusiv karaktär.

Problem och frågor som skulle kunna förbättras genom reglering

De intervjuade experterna i de lokala myndigheterna nämnde följande problem och frågor där förbättringar skulle kunna uppnås, kanske genom lagstiftning¹⁰:

- *Koncessionstaxor*: En ny utveckling i hela England har varit införandet av fria resor för alla äldre. Trafikföretag får återbäring för detta från de lokala myndigheterna. Detta innebär dock att trafikföretagen får mindre inkomster direkt från kunder. Detta kan verka avhållande för trafikföretagens marknadsföring.
- *Avsaknad av integrerad biljetthantering*: Nuvarande lagstiftning (före 2009) gör det mycket svårt att utforma gemensamma system för biljetthantering. Ofta finns det ändå ett sådant gemensamt system, men med svag marknadsföring och till högre kostnad än de biljetter som bolagen själva utfärdar. Denna situation har olika negativa resultat i de båda städerna:

⁹ En presentation av dessa regleringsfrågor finns i 2008 års lagstiftning.

¹⁰ Det bör noteras att flera av dessa problem nu troligen kan angripas med den nya Local Transport Act 2008 (se presentationen av de rättsliga ändringarna i nästa avsnitt) som nyligen har antagits, men som först nu börjar tillämpas.

- I York, med ett dominerande trafikföretag, har många en månads- eller årsbiljett från detta dominerande trafikföretag, vilket minskar lockelsen för mindre trafikföretag och därmed också minskar möjligheterna för konkurrenter på marknaden. I Oxford, med två olika dominanta trafikföretag, köper många sina biljetter på bussen i stället för i förköp, vilket leder till långa uppehållstider på hållplatserna.
- Denna situation skulle kunna lösas genom att ge mera makt åt myndigheterna att föreskriva ett gemensamt system för biljetthantering. Detta har emellertid också sina nackdelar. Det minskar utrymmet för konkurrens, då trafikföretag inte längre kan konkurrera genom att införa nya biljett- och avgiftsstrategier. Det skulle också kunna skapa möjligheter till bedrägeri från trafikföretagens sida.
- *Bristande samordning av tidtabeller:* Myndigheterna har sett några fall där konkurrens ledde till ineffektiva tidtabeller på landsortslinjer, till exempel där två bussar från olika trafikföretag avgår nästan samtidigt med en timmes intervall. I några fall körde dessa kommersiella trafikföretag strax före subventionerade turer på den lönsamma delen av linjen. Detta är ett mindre problem inne i städerna, där turtätheten är mycket hög. Här ser vi åter ett dilemma där mera reglering skulle kunna lösa problemet men samtidigt minska utrymmet för konkurrens.
- *Information till resenärer:* I båda städerna spelar de lokala myndigheterna en viktig roll för att ta fram och lämna ut information till passagerarna. Detta är emellertid en svår uppgift, då tidtabellerna ändras mycket ofta. Oxfordshire County Council försökte ge ut tidtabeller men slutade, eftersom de inte kunde hålla dem aktuella. Numera ger de endast ut en karta och tar fram information till resenärer i realtid.

2.1.5 Huvudproblem med avregleringens ursprungliga struktur

Department for Transport gjorde 2006 en officiell översyn av den befintliga lagstiftningen, då man ansåg att busstrafikens kvalitet fortfarande varierade påtagligt från ort till ort och att mera behövde

görs för att förbättra prestanda i sektorn. Rapporten drog följande slutsatser¹¹:

- Bussresandet har varit i en nedåtgående trend sedan 1950-talet, men nyligen har den första ökningen från år till år skett. Rapporten noterar att detta stöds av ökade statliga investeringar och införandet av fria resor för äldre och funktionshindrade på lokala bussar.
- Översynen kom fram till ett antal områden där förbättringar har uppnåtts, ofta genom partnerskap mellan trafikföretag och lokala myndigheter, men den drog slutsatsen att busstrafiken i många fall inte fyller förväntningarna på standard, och i större städer fortsätter resandet att minska.
- Översynen drog slutsatsen att det inte finns något enkelt grepp som fungerar överallt och att lösningar måste anpassas till de lokala förhållandena.

Lagförslag utformades med hänsyn till detta som ett försök att ge de lokala myndigheterna en ”verktygslåda” för att uppfylla lokala behov. Följande avsnitt presenterar denna verktygslåda, som antogs i ny lagstiftning genom Local Transport Act (2008).

2.2 Local Transport Act (2008)

Local Transport Act, som antogs i november 2008, utvidgade och främjade i huvudsak de möjligheter som redan fanns att införa kvalitetspartnerskap.

Kort presentation av de nya inslagen i lagen

Lagen tar in ett antal punkter som är avsedda att lösa flera av de klagomål som uttrycks ovan inom den officiella översynen, men också av experter och observatörer, på några av bristerna i det avreglerade systemets funktioner:

- Lagen förenklar tillämpningen av konkurrenslagstiftningen på *voluntary partnership agreements* (frivilliga partnerskapsavtal) mellan trafikföretag och lokala myndigheter. Denna bestäm-

¹¹ ”Putting passenger first”, Department for Transport, december 2006.

melse, som trädde i kraft den 9 februari 2009, undanröjer risken för att trafikföretag skulle anses bryta mot konkurrenslagstiftningen, för vilket Office of Fair Trading (den brittiska konkurrensmyndigheten) har befogenhet att döma ut kännbara böter när lokala myndigheter och flera trafikföretag ingår sådana avtal. Risken för ekonomiska sanktioner är nu borta om dessa avtal ingås i ”god tro”. Problemet har varit att trafikföretag har avskräckts från önskvärt samarbete som skulle gynna resenärerna (t.ex. samordning av tidtabeller) på grund av farhågor för sådana böter.

- Lagen vidgar också utrymmet för befintliga ”*program för kvalitetspartnerskap*” i busstrafikbranschen så att avtalen nu också kan omfatta turtäthet, tider och högsta taxenivåer, utöver vad som varit möjligt sedan år 2000 när det gäller kvalitetsstandarder. Detta kommer att gälla från och med den 6 april 2009. Lagen föreskriver också vissa säkerhetsanordningar för att hindra att myndigheter ålägger trafikföretag orealistiska villkor som skulle kunna underminera deras rätt till en rimlig vinstmarginal.
- *Kvalitetsavtalen* (dvs. Londonmodellen för bussfranchising), som var svåra att tillämpa enligt 2000 års lagstiftning, har nu gjorts lättare att tillämpa.
- Lagen ger nu även större utrymme för storstäder och andra att utforma styråtgärder för planering, beslutsfattande om och drift av busstrafik som är lämplig för deras område, så att de inte tvingas följa en standardiserad nationell modell. Därigenom kan integrerade transportmyndigheter inrättas och ombildas för att driva trafik genom bättre samordning av vägnät och kollektivtrafik. De sex tidigare engelska myndigheterna för passagerartransport blev därför den 9 februari 2009 integrerade transportmyndigheter med fullt ansvar för lokala trafikplaner, inklusive vägnät, och inte enbart kollektivtrafik.
- *Traffic commissioners* (statstjänstemän med vissa tillsynsuppgifter i lokal kollektivtrafik) har fått utökade befogenheter när det gäller bussarnas punktlighet, vilket betyder att både lokala myndigheter och busstrafikföretag nu kan ställas till ansvar för bristande punktlighet.

- Lagen bemyndigar lokala myndigheter att utan departementschefens godkännande besluta om uttag av vägavgifter är rättmätigt i deras område.

Förväntningar

Det förväntas att dessa nya inslag i lagstiftningen kommer att göra det lättare för lokala transportmyndigheter att skapa en bättre samordning av taxor och tidtabeller. Detta var ett av huvudsyftena med lagen.

Tyvärr är det ännu alltför tidigt att rapportera några konkreta konsekvenser av dessa nya inslag i lagstiftningen, då Local Transport Act, som föreslogs 2007, antogs i slutet av 2008 och trädde i kraft först den 9 februari 2009 och några av dess bestämmelser först senare, den 6 april 2009.

Lokala transportmyndigheter håller därmed först nu på med att överväga vilka åtgärder de ska vidta. I exemplet York, som presenterats ovan, har redan beskrivits några av de idéer som York City Council för närvarande överväger. Avgiftsintegration kommer troligen att ligga ganska högt på flera transportmyndigheters agenda.

3 Avreglering av busstrafik i Nya Zeeland

Med det brittiska exemplet som förebild avreglerades lokal och regional busstrafik i Nya Zeeland 1989. Detta gjordes med några små men märkbara skillnader jämfört med det brittiska systemet. Medan detta främst gav upphov till kommersiell trafik och i mindre omfattning avtalsbunden trafik, resulterade det nyzeeländska systemet i en stor volym av avtalsbunden trafik och mindre rent kommersiell trafik, varav merparten är koncentrerad till de två viktigaste tätortsområdena.

Fallet Nya Zeeland är trots detta och det lägre utnyttjandet av kollektivtrafik mycket intressant för den pågående diskussionen i Sverige. Det viktigaste skälet till detta är 20 års erfarenhet av ett avreglerat system, och särskilt den ändring som nyligen gjordes i detta avreglerade system. Den kollektivtrafiklag som antogs nyligen (2008) verkar ha mycket gemensamt med det avregleringsförslag som diskuteras i Sverige.

I detta kapitel kommer både det ursprungliga systemet från 1989 och 2008 års ändring av detta system att diskuteras.

3.1 1989 års avreglerade system

Kort presentation av systemet

Den modell som Nya Zeeland införde 1989 beskrivs i följande sammanfattning:

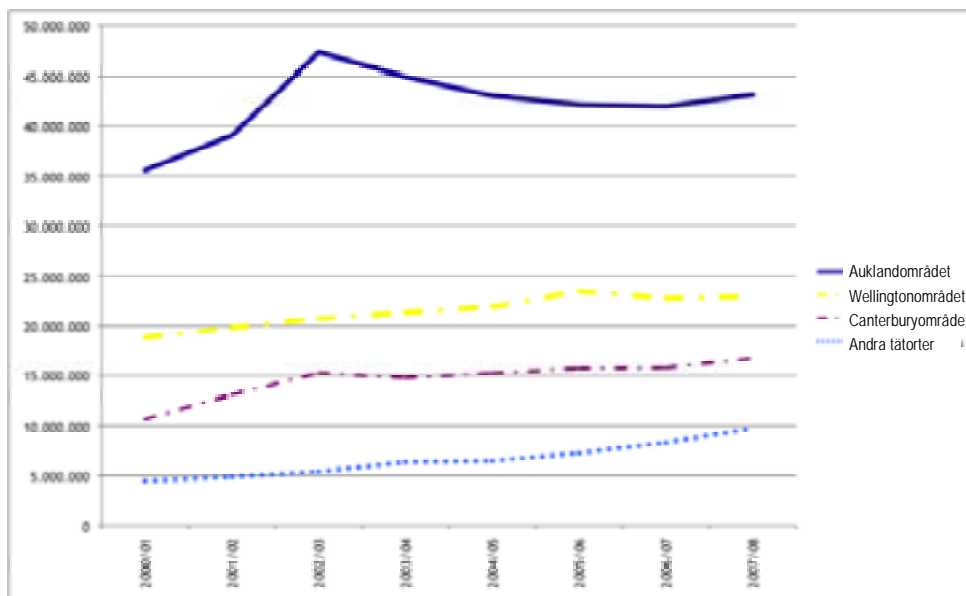
- Det står kommersiella trafikföretag fritt att anmäla trafik som de räknar med att kunna driva på kommersiell basis.
- Det var transportmyndighetens uppgift att registrera trafiken. Denna kunde påbörjas (eller avslutas) med 21 dagars varsel.
- De regionala transportmyndigheterna fick medge taxerabatt för speciella befolkningsgrupper ("taxerabattsystem"). Trafikföretag kompensterades för skillnaden mellan full och reducerad avgift på grundval av antalet transporterade resenärer.
- De regionala transportmyndigheterna kunde komplettera den kommersiella trafiken med avtalsbunden trafik, t.ex. för att uppfylla trafikpolitiska mål enligt en regiontrafikplan. I princip skedde detta för att bedriva busstrafik där ingen kan köra på kommersiell basis. Sådan trafik tilldelades trafikföretag efter konkurrensutsatt upphandling. Detta skedde i regel på grundval av linjeavtal på nettokostnadsbasis.
- De grundläggande förutsättningarna för anmälan av kommersiell trafik var att trafikföretag kunde styrka en godtagbar yrkeskunnighet, att den föreslagna linjen skulle vara lämplig för att bedriva den busstrafik som anmäldes, etc.
- Anmälan av kommersiell trafik kunde emellertid vägras om den föreslagna tjänsten konkurrerade alltför mycket med en befintlig avtalsbunden trafik och kunde befaras ha en väsentlig negativ effekt på den finansiella bärkraften i någon avtalsbunden kollektivtrafik¹².

¹² Detta är en väsentlig skillnad mot den brittiska avregleringen.

Systemet i praktiken

Utnyttjandet av kollektivtrafik mätt i antalet påstigningar visar en måttlig tillväxt under det senaste decenniet (se nästa figur). Som framgår av figuren dominerar kollektivtrafiken i den viktigaste tätorten (Auckland) statistiken.

Figur 6 Årliga busspåstigningar



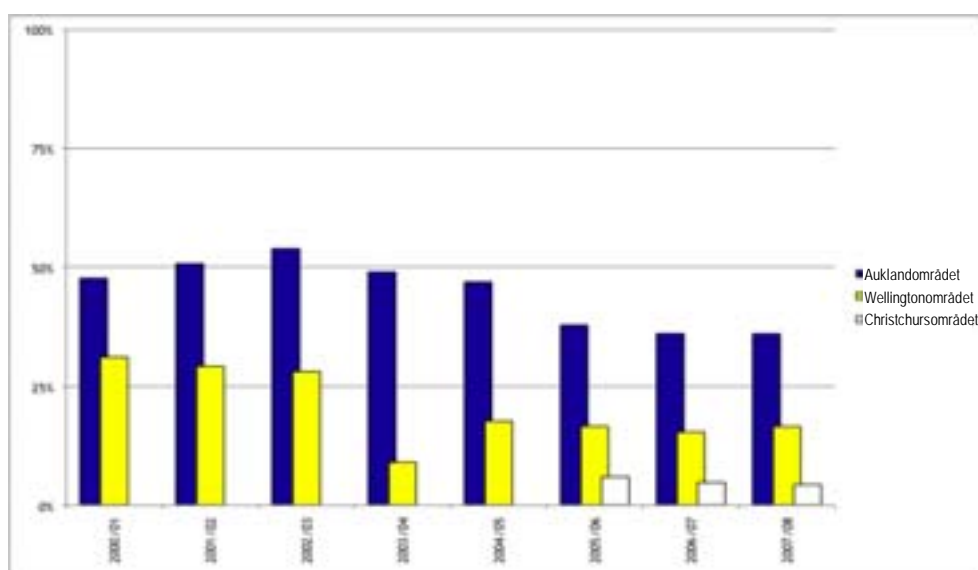
Källa: Beräkningar grundade på uppskattningar av Ian Wallis (2009).

Efter nästan 20 års tillämpning kan man också notera att flertalet busslinjer i Nya Zeeland drivs på avtal. En mindre volym drivs kommersiellt. Som följande figur visar är den kommersiella driftens andel (i allmänhet) högst i de viktigaste tätortsområdena:

- I Auckland är cirka 40 procent av resandet kommersiellt. Andelen sjönk påtagligt 2005 när det största kommersiella trafikföretaget avanmälde ett stort antal tjänster, vilket tvingade transportmyndigheten att i stället avtalsbinda trafiken och utlöste en diskussion om det nuvarande regleringssystemets framtid.

- Andelen är lägre (cirka 20 procent) i det näst största tätortsområdet (Wellington), även om man kan hävda att andelen i själva verket är högre, då man bör räkna in de bättre kollektivtrafiklinjerna i innerstaden, som betjänas av ett trådbussystem. Då detta drivs enligt ett nätavtal, faller det utanför en strikt definition av kommersiell trafik.
- Kommersiellt resande svarade endast för några få procent i den tredje största staden (Christchurch).
- I resten av landet drivs alla linjer – i huvudsak – på avtalsbasis. Detta är ett av skälen till att det nyzeeländska systemet ibland beskrivs som en ”avtalsmodell med kommersiella möjligheter”.¹³

Figur 7 Resande med kommersiella linjer i stora tätortsområden (i procent)



Källa: beräkningar grundade på uppskattningar av Ian Wallis (2009).

¹³ Urban Bus Reforms in Practice, Experience Down Under, Ian Wallis and David Lupton, maj 1997.

Viktigare problem

En utvärdering av kollektivtrafiklagstiftningen gjordes 2006. Den visade att *regional counties* inte var nöjda med den rådande situationen¹⁴. De viktigaste frågorna om 1989 års lagstiftning de tog upp var följande:

- De regionala transportmyndigheternas problem med att integrera kommersiell och avtalsbunden trafik.
- Trafikföretag utnyttjar anmälan av linjer för att skaffa sig fördelar eller motarbete offerter.
- Trafikföretag lämnar ifrån sig kommersiella linjer, skapar därmed ett behov av en brådskande ersättning och begär plötsligt en ökning av finansieringen.
- Rapporter om låg kundnöjdhet och otillfredsställande pålitlighet.
- Kortsiktig inriktning på kommersiella system som inte förmår uppfylla kollektivtrafikens långsiktiga (politiska) mål.
- Ytterligare ett orosmoment var att vissa politiska mål kan ha varit svåra att uppnå (som att stimulera minskade CO₂-utsläpp genom ökat utnyttjande av kollektivtrafik och renare bussar), då politiker inte trodde att den befintliga lagstiftningen gav dem tillräckliga befogenheter att driva den fria bussmarknaden i den riktningen.
- Undersökningar visar att trafikföretagens förtjänster på kommersiella linjer var lägre än på avtalsbundna linjer.

Bus and Coach Association hade en avvikande uppfattning. De ansåg att ”mycket av kritiken mot det rådande systemet beror på missförstånd om vad man kan uppnå med den aktuella lagstiftningen¹⁵.” Det påpekades också att myndigheten skulle kunna utöva sitt inflytande på den kommersiella trafiken även genom den avtalsbundna trafiken. Krav som uppfyller olika önskemål på t.ex. lägre utsläpp skulle kunna ställas i avtalen, och marknadsläget i Nya Zeeland skulle göra att trafikföretagen ändå använde samma fordon på de kommersiella linjerna, vilket de facto skulle ge myndig-

¹⁴ Procurement Strategy for Bus and Ferry Services, Greater Wellington Regional Council, oktober 2008.

¹⁵ Public Transport Procurement Legislation Review, maj 2006.

heterna indirekt kontroll på de använda fordonens utsläpp (och andra aspekter).

Dessutom erkände man allmänt att kommersiell trafik även spelar en mycket viktig social roll genom att betjäna kunder som inte behöver subventioner och genom att skapa innovationer i trafiken (som att utveckla nya linjer) som myndigheten inte tänkte på¹⁶.

I den diskussion som följde diskuterades alternativ som att bibehålla nuvarande ordning och att skapa möjlighet för *regional counties* att avtalsbinda all trafik i sin region. Det slutade med att lösningen ansågs ligga någonstans mittemellan. Ett lagförslag utarbetades som gör det möjligt för *regional counties* att få mera kontroll över kommersiella linjer, medan trafikföretagen fortfarande kan driva linjer kommersiellt (se nästa avsnitt).

3.2 2008 års lagförslag om förvaltning av kollektivtrafik

Huvudsyftet med 2008 års lagförslag om förvaltning av kollektivtrafik (Public Transport Management Bill), som ersätter Public Transport Services Licensing Act (1989), är att hjälpa *regional counties* att leverera en bättre kollektivtrafik genom att ge dem bättre styrmedel för kollektivtrafiken i deras region¹⁷. Detta förväntas göra det lättare för *regional councils* att säkerställa att minimistandarder för prestation och trafikens kvalitet uppnås, liksom att förbättra integrationen av trafik och biljetthantering.

Detta illustreras bäst i det sätt på vilket *regional counties* nu kan få kontroll över den kommersiella trafiken. Tidigare hade *counties* kontroll över den avtalsbundna trafiken, men de trafikföretag som bedriver den kommersiella trafiken kunde mer eller mindre göra vad de ville, förutsatt att de tillkännagav införda ändringar med 21 dagars varsel. Nu har *counties* två speciella metoder för att kontrollera även den kommersiella trafiken: kollektivtrafikplaner och kontroller. Dessutom kan de nu kräva information om den kommersiella kollektivtrafiken.

¹⁶ Procurement Strategy for Bus and Ferry Services, Greater Wellington Regional Council, oktober 2008.

¹⁷ Public Transport Management Bill, As reported from the Transport and Industrial Relations Committee, 2008.

Kort presentation av 2008 års avreglerade system

I korthet är den nya modell Nya Zeeland införde 2008 organiserad på följande sätt:

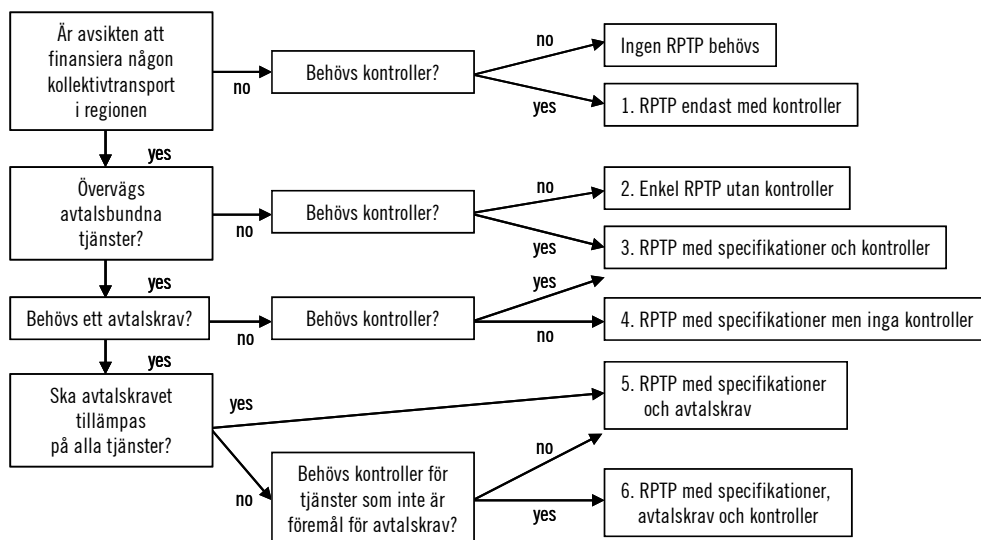
Ett regionalt *county* måste anta en *Regional Public Transport Plan* (RPTP), såvida det inte avser att engagera sig i att bedriva kollektivtrafik¹⁸.

- Syftet med RPTP är att specificera hur *regional councils* avser att verkställa de avsnitt om avser kollektivtrafik i den vidare *Regional Land Transport Strategy* (där alla transportsätt ingår) och att medverka till syftet med den nya lagstiftningen på ett effektivt och kraftfullt sätt (detta måste motiveras för alla beslut som tas i RPTP).
- Dessa planer måste sedan hållas aktuella i minst tre och högst tio år¹⁹.
- RPTP kan innefatta, men är inte begränsade till, politik för:
 - den information som trafikföretag i kollektivtrafiken måste lämna till *regional council* (för planering, avtalsbindning och övervakning),
 - kvalitets- och prestationsstandarder,
 - att driva eller främja ett integrerat kollektivtrafiksystem (som trafik, hantering av biljetter, taxor och teknik),
 - trafik som ska drivas som en grupp (helt avtalsbunden eller helt kommersiell, på samma linje eller ej),
 - taxor för avtalsbunden trafik (eller metod eller formel för taxesättning, som tid, zon, sätt, rabatter etc.),
 - gemensamma emblem, skyltar eller utförande på fordonen,
 - stimulans till samverkan mellan *regional councils* och trafikföretag för att ge allmänheten information om tidtabeller och färdplanering i en viss form (elektronisk eller tryckt),
 - en minimiperiod för att bedriva kollektivtrafik i regionen,
 - andra speciella riktlinjer specificerad trafik till vilken *regional councils* avser att ge finansiell hjälp,
 - riktlinjer för standarder och övervakning.

¹⁸ Guidelines for the development of Regional Public Transport Plans, NZ Transport Agency, januari 2009.

¹⁹ Public Transport Management Act 2008, 25 september.

- därför kan en RPTP ha olika innehåll för att passa varje regional myndighets speciella behov (se figuren nedan):
 - I detta ingår *krav* på avtal och *kontroller* (båda begreppen förklaras vidare nedan).
 - Huruvida en region tar in krav på avtal och/eller kontroller eller inte beror alltså på vad respektive *regional county* anser är lämpligt.
- New Zealand Transport Agency (i transportministeriet) sammanfattar alternativen på följande sätt:



- Ett minimikrav är att alla RPTP måste beskriva den trafik som *regional county* föreslår ska levereras, vilket kan innefatta (men inte är begränsat till) en redovisning eller beskrivning av linjer, kapacitet, tider och frekvenser för trafik, samt all annan taxi- trafik eller pendeltrafik till vilka det avser att lämna finansiellt stöd²⁰.

Det står varje *regional council* fritt att inom denna RPTP ge ut en samling spelregler för bedrivande av kollektivtrafik på dess territorium, kallade "kontroller". *Kontroller* är allmänna spelregler för

²⁰ En funktionell beskrivning av tjänsterna (t.ex.med avseende på allmän tillgänglighet), verkar inte föreskrivas, men den verkar inte heller vara förbjuden.

bedrivande av kollektivtrafik i det område som styrs av *regional council*. Alla förvaltningsgrenar i dess område måste hålla sig till kontrollerna. Här är några exempel på åtgärder som kan vidtas enligt detta system, och som finns i de riktlinjer som New Zealand Transport Agency i transportministeriet publicerar:

Typ av kontroll	Tillåten kontroll
Funktionstid	Att fastställa en minimiperiod för bedrivande av kommersiella tjänster
Servicepaket	Att kräva bedrivande av kommersiella tjänster som en del av en grupp
Servicens nivå och kvalitet	Att kräva att tjänsterna ska bedrivas med turtäthet, kapacitet och antal turer som fastställs i RTPP Att kräva att tjänsterna följer standarder för kvalitet och prestationer
Integration	Att kräva att tjänsterna ska vara integrerade Att kräva gemensamma emblem, skyltar eller utförande Att kräva att trafikföretagen använder integrerad teknik Att kräva att trafikföretagen utfärdar, använder och accepterar en integrerad biljett Att fastställa och fördela integrerade avgifter Att kräva att trafikföretag tar in en integrerad avgift för andra trafikföretags räkning Att specificera när en integrerad avgift ska betalas Att kräva att trafikföretag accepterar en andel av en integrerad avgift som full betalning för resa med företaget Att hindra att trafikföretag tar upp avgifter när en integrerad avgift redan har betalats

- För varje kontroll som utfärdas i RTPP måste RTPP motivera skälen för införandet, de alternativ som övervägts och de effekter som väntas av varje kontroll.
- Genomförandet av sådana kontroller kan påverka befintlig kommersiell trafik. Denna skyddas på ett sådant sätt att en kontroll inte kan användas för att eliminera den. Detta innebär dock inte att åläggande av en kontroll aldrig skulle kunna leda till att pågående kommersiell trafik dras tillbaka.

Ett *regional council* kan förklara i en RTPP att all eller viss kollektivtrafik i dess område som beskrivs i planen måste avtalsbindas

och att befintlig kommersiell trafik som beskrivs i planen därmed måste upphöra (vilket kallas ett *avtalsvillkor*). Detta kan göras först när ett antal test har gjorts, varvid övergångsarrangemangen ska ge visst skydd för de etablerade trafikföretagen.

Sammanfattningsvis betyder det nya systemet följande:

- Det är nu obligatoriskt för regionala transportmyndigheter att utarbeta en regional kollektivtrafikplan om de avser att
 - ingå avtal om betalning för leverans av kollektivtrafik,
 - införa kontroll av kommersiell kollektivtrafik,
 - införa krav på avtal,
 - ge finansiellt stöd till något trafikföretag eller användare av en taxiservice eller pendeltrafik.
- Om det inte finns något totalt krav på avtal står det enligt detta nya system fortfarande kommersiella trafikföretag fritt att anmäla trafik som de räknar med att kunna driva på kommersiell basis.
- Nu måste de dock följa de krav som ställs i ”kontroller” och som kan ha fastställts av den regionala transportmyndigheten.
- Varselperioden är nu minst 35 arbetsdagar. Grundläggande förutsättningar för att anmäla kommersiell trafik är fortfarande bland annat att trafikföretag ska ha de intyg om yrkeskunskap som krävs, och att den föreslagna linjen måste vara lämplig för att bedriva den trafik som anmäls.
- En anmälan av kommersiell trafik kan fortfarande avslås om den föreslagna trafiken konkurrerar alltför mycket med en pågående avtalsbunden trafik och kan antas ha en betydande negativ effekt på den finansiella bärkraften i en avtalsbunden kollektivtrafik.
- Den regionala transportmyndigheten kan fortfarande inrätta program för nedsatta taxor för särskilda befolkningsgrupper (*Concessionary Fares Schemes*). Trafikföretagen kompenseras för skillnaden mellan full och nedsatt avgift på grundval av antalet befordrade resenärer.
- Regionala transportmyndigheter kan fortfarande komplettera den kommersiella trafiken med avtalsbunden trafik, t.ex. för att uppnå de transportpolitiska målen i en regional transportplan, som genom att bedriva busstrafik där ingen skulle köra på

kommersiell basis. Sådan trafik måste då lämnas till trafikföretag enligt förfaranden för konkurrensutsatt upphandling.

Systemet i praktiken

Man kan ännu inte visa något resultat av det nya systemet, då 2008 års Public Transport Management Bill trädde i kraft först i slutet av år 2008. *Regional councils*, som ansvarar för regional kollektivtrafik, håller på med en revision av sina riktlinjer och strategier mot bakgrund av de nya befogenheter de fått med stöd av den nya lagstiftningen.

En allmän förhoppning är att *Regional councils* i större utsträckning kommer att utnyttja de nya befogenheter de har fått. Dessa befogenheter har kommit till just för att lösa ett befintligt problem, och *Councils* hade ett stort inflytande när den nya lagstiftningen utformades.

Det kan också förväntas att avtalsbindning kan få större betydelse än tidigare. En allmän tillämpning av avtalsbindning och avskaffande av den fria marknaden kan också tänkas i några områden, en uppfattning som några myndigheter tidigare har fört fram. Ändå måste speciella förfaranden fortfarande tillämpas innan sådana beslut kan tas, och det är för tidigt att dra några slutsatser i denna fråga.

En trend att ersätta nettokostnadsavtal med bruttokostnadsavtal tycks vara väntad, liksom längre avtal (upp till 12 år) och att större avtal ersätter linjeavtal. Längre och större avtal antas kunna dra till sig mera konkurrens från andra delar av landet och från utlandet. Bristen på konkurrenter är ett av de regionala transportmyndigheternas klagomål för närvarande (ofta lämnar endast ett trafikföretag offert på trafik vid konkurrensutsatt upphandling).

Övergången till bruttokostnadsavtal hänger nära samman med de starka önskemålen från några regionala transportmyndigheter att integrera biljetter och taxor. Denna övergång ska dock inte tolkas som någon mera allmän övergång från att låta trafikföretagen ta risker och från att utnyttja trafikföretagens innovationsförmåga i samband med avtalsbindning. Den motiveras snarare av svårigheten att fördela taxeintäkter när taxorna börjar integreras och osäkerheten när det gäller de därmed förknippade riskerna, vilket gör en konkurrensutsatt upphandling av ett sådant avtal svår. Att gå tillbaka till nettokostnadsavtal skulle då vara ett andra steg

sedan både myndigheten och trafikföretaget har fått bättre kunskap om de åtföljande riskerna och en välinformerad, effektiv avtalsbindning kan ordnas.

4 Avreglering i olika länder i Europa

Följande tabell ger en kort översikt av avregleringsgraden på buss- trafikområdet i ett antal länder i Europa.

För varje land anger vi om konkurrens tillämpas (konkurrensutsatt upphandling och/eller avreglering). Vi skiljer så långt möjligt mellan situationen på urbana, lokala och regionala marknader, långfärdsmarknader och järnvägsmarknader.

Observera!: Denna tabell är endast avsedd att ge en översikt av situationen. Det är varken möjligt eller tänkt att tabellen ska täcka alla detaljer och undantag som kan finnas i de länder som ingår.

Land	Form
Norge	<ul style="list-style-type: none"> • Konkurrensutsatt upphandling tillämpas ofta, men inte generellt. • I Oslo: konkurrensutsatt upphandling i delar av busstrafiksektorn, avtalsbindning med offentliga trafikföretag för andra transportsätt. • Många traditionella (privata eller offentliga) trafikföretag. • Avreglerad långfärdsbusstrafik i konkurrens med järnvägarna. • Ingen konkurrensutsatt upphandling i järnvägssektorn utom i ett fall på försök.
Finland	<ul style="list-style-type: none"> • Konkurrensutsatt upphandling i delar av Helsingforsområdet i busstrafiksektorn. Avtalsbindning med offentligt trafikföretag för spårvagn och tunnelbana. • Långfärdsbusstrafik på anbud. • Ingen konkurrensutsatt upphandling i järnvägssektorn.
Danmark	<ul style="list-style-type: none"> • Konkurrensutsatt upphandling tillämpas generellt, linje för linje eller i delar, för all lokal och regional busstrafik. • Långfärdsbusstrafik mellan Köpenhamn och Jylland sköts av den privata sektorn. Även trafik i samarbete mellan passagerartransportmyndigheter i Jylland. • Konkurrensutsatt upphandling på regionala järnvägar i några fall.

Land	Form
Irland	<ul style="list-style-type: none"> • Offentliga trafikföretag dominerar försörjningen, men en spårvagnskoncession i Dublin föremål för konkurrensutsatt upphandling. • Ingen konkurrensutsatt upphandling i regional busstrafik. Viss konkurrens med fritt tillträde i regional-/pendeltrafik, men inte alltid helt lagenlig. • Ny lagstiftning införs 2009, ger ett visst spelrum för alla marknadsaktörer, både privata och offentliga.
Storbritannien	<ul style="list-style-type: none"> • Avreglerad busstrafik utanför Londonområdet: fritt tillträde, direkt konkurrens på gatan tillåten. • Konkurrensutsatt upphandling tillämpas för att komplettera det kommersiella nätet (cirka 85 procent kommersiell, 15 procent anbud). • Linjevis konkurrensutsatt upphandling för busstrafik i London med centralplanering och integration av <i>Transport for London</i> (liknar den skandinaviska modellen, som ursprungligen inspirerades av Londonmodellen). • Avreglerad långfärdsbusstrafik. • Konkurrensutsatt upphandling för merparten av järnvägstrafiken, i nät, med nettokostnadsavtal. Visst begränsat öppet tillträde som komplettering till det nätet (mycket begränsad).
Nederländerna	<ul style="list-style-type: none"> • Ökande tillämpning av konkurrensutsatt upphandling i lokal och regional kollektivtrafik, både för buss och regionala järnvägar. Lagen föreskriver obligatorisk tillämpning av konkurrensutsatt upphandling för all kollektivtrafik utom det nationella järnvägssystemet. • De viktigaste tätortsnetten (inklusive spårvägar och tunnelbana) har ännu inte lämnats ut till konkurrensutsatt upphandling. Parlamentet begärde nyligen att ministeriet skulle avskaffa kravet på konkurrensutsatt upphandling för de tre största städerna, som har ett offentligt trafikföretag. • Konkurrensutsatt upphandling sker per nät i större delen av landet. Trafikföretagen har någon form av nettokostnads- eller resestimulerande avtal för resenärerna, risk för intäktsbortfall och åtminstone viss frihet att planera trafiken. Några myndigheter väljer den skandinaviska modellen (centralplanering, bruttokostnadsavtal och ingen frihet för trafikföretaget). • Ingen långfärdsbussektor. • Ökat utnyttjande av konkurrensutsatt upphandling för regionala järnvägslinjer. Det nationella järnvägsbolaget har ensamrätt till det nationella nätet. Inget öppet tillträde till passagerartrafik på järnväg.

Land	Form
Belgien	<ul style="list-style-type: none"> All kollektivtrafik bedrivs av offentligt ägda bolag i Bryssel, ingen konkurrensutsatt upphandling. De två regionala trafikföretag som bedriver kollektivtrafik i resten av landet lämnar 50 procent av sin trafik till privata underleverantörer. I Flandern tillämpar trafikföretaget konkurrensutsatt upphandling vid val av underleverantörer. I Vallonien tillämpas förhandlingar. Inget fritt tillträde och ingen konkurrensutsatt upphandling i persontågstrafik. Långfärdsbussektor inte avreglerad. Ingen konkurrensutsatt upphandling och inget öppet tillträde till persontågstrafik.
Tyskland	<ul style="list-style-type: none"> Kommunala trafikföretag bedriver huvuddelen av städernas kollektivtrafik. De facto inget privat tillträde, men rättsliga möjligheter finns. Några privata försök och rättsfall har förekommit nyligen, men finansieringssystemet för kollektivtrafik tenderar att gynna (offentligt ägda) etablerade trafikföretag. Nästan ingen konkurrensutsatt upphandling, endast en början på sina håll, myndigheter tvekar ännu att tillämpa den och det finns inget tvång. De som har börjat, tillämpar antingen bruttokostnadslinjeavtal eller ibland nätavtal för regionstäder. Dock ökad tillämpning i regionala busstrafiksektorn. Ingen avreglerad långfärdsbussektor, även om tillträde i viss mån är rättsligt möjligt och förekommer i nischmarknader, som trafik till Berlin och några flygplatser. Konkurrens med järnvägarna är i princip inte tillåten (ännu), varför trafiken för närvarande är begränsad till mycket få linjer. Några rättsfall kan utmana detta ytterligare i framtiden. Ökat utnyttjande av konkurrensutsatt upphandling i sektorn för regionala järnvägar. Fritt tillträde till marknaden för långdistansresor med järnväg (de jure), men nästan inget tillträde till denna marknad (de facto).
Schweiz	<ul style="list-style-type: none"> Traditionella koncessioner i lokal- och regiontrafik, men konkurrensutsatt upphandling börjar tillämpas i busstrafiksektorn. Inga avreglerade långfärdsbusstjänster. Ingen konkurrensutsatt upphandling i järnvägssektorn utom ett (gammalt) experiment.
Österrike	<ul style="list-style-type: none"> Offentliga trafikföretag dominerar tätortstrafiken, ingen konkurrensutsatt upphandling. Traditionella trafikföretag i regiontrafiken, konkurrensutsatt upphandling i några områden. Ingen avreglerad långfärdsbussektor Ingen konkurrensutsatt upphandling i järnvägssektorn. Öppet tillträde kan snart leda till nya kommersiella trafikföretag.

Land	Form
Frankrike	<ul style="list-style-type: none"> • Merparten av tätortstrafiken lämnas till konkurrensutsatt upphandling av hela (tätorts)nät. Myndighet förblir ägare till fordon och alla installationer, personal överförs till vinnande anbudsgivare. Lokal myndighet förbehåller sig rätt att bedriva kollektivtrafik med eget trafikföretag. Parisnätet är inte föremål för konkurrensutsatt upphandling (ännu). • Flertalet avtal är någon variant av nettokostnadsavtal. Trafikföretagen har i allmänhet begränsad frihet att utforma trafiken. De kan föreslå ändringar i denna till myndigheten, som förbehåller sig beslutsrätt. • Regional kollektivtrafik lämnas i regel till konkurrensutsatt upphandling i delar. • Ingen avreglerad långfärdsbusssektor. • Regionala järnvägar endast bundna av avtal med det nationella järnvägsbolaget, ingen konkurrensutsatt upphandling. Ingen möjlighet till fritt tillträde till marknaden.
Italien	<ul style="list-style-type: none"> • I huvudsak kommunala trafikföretag i större städer. Några städer har infört konkurrensutsatt upphandling, men kommunala trafikföretag vinner många kontrakt. Några exempel på anbud på hela nät (liksom i Frankrike), viss (svag) övergång mot den skandinaviska modellen i Rom. Ett visst mått av öppet tillträde verkar rättsligt genomförbart i tätortsområden men har inte noterats i praktiken. • Även viss konkurrensutsatt upphandling av regiontrafik. • Konkurrens på marknaden för långfärdsbussar tillåten. • De italienska regionerna har ansvar för regionala järnvägar (alla subventionerade), med nettokostnadsavtal mellan regioner och trafikföretag. Anbudsförfarande är obligatoriskt men har hittills endast tillämpats i några få fall. • Öppet tillträde till det nationella järnvägsnätet, utan avtal eller subventioner. Trafik på privat konkurrerande höghastighetsjärnväg kommer att inledas snart, i konkurrens med statsjärnvägarna. Viss järnvägstrafik på längre sträckor bedrivs enligt ett avtal (subventionerad, främst natttrafik norr-söder).
Spanien	<ul style="list-style-type: none"> • Olika former av offentligägda trafikföretag i storstadsområden. Delar av nätet (oftast förortstrafik) föremål för konkurrensutsatt upphandling. • Konkurrensutsatt upphandling av långfärdsbusstrafik (i allmänhet långtidsavtal), kompletterar/konkurrerar med järnvägstrafik.
Portugal	<ul style="list-style-type: none"> • Offentliga trafikföretag i storstäderna. • Olika traditionella och privatiserade trafikföretag på de regionala marknaderna. • Långfärdsbusstrafik konkurrerar med järnvägarna. • Åtminstone ett exempel på konkurrensutsatt upphandling i regionala järnvägssektorn.

5 Slutsatser

I detta kapitel dras några slutsatser grundade på den information som samlats in i denna undersökning. Det första avsnittet sammanfattar några framträdande drag i de internationella erfarenheterna av avreglering i de länder som analyserats för undersökningen. Det andra avsnittet ger sedan några kommentarer till det aktuella svenska avregleringsförslaget mot bakgrund av de vittnesmål som samlats in från de länder som studerats i denna rapport.

5.1 Olika konkurrenssystem

Konkurrens förekommer i driften av kollektivtrafik i många länder, men de villkor den arbetar under varierar i hög grad från land till land.

Avreglering i allmänhet

Som framgår av tabellen i föregående kapitel är förekomsten av helt avreglerade marknader på lokal-, regional- och långfärdsbusmarknaderna i Europa ganska begränsad:

- Storbritannien är det viktigaste undantaget. Där finns en helt avreglerad lokal-, regional- och långfärdsbusmarknad utanför Londonområdet. I övriga länder som undersöks här tenderar avreglerade busmarknader att vara vanligare i långfärdsbussektorn än på de lokala och regionala marknaderna.
- Nya Zeeland är ett annat viktigt undantag, och det har till stor del kopierats från det brittiska exemplet (på 1980-talet).
- Det bör också nämnas att länderna i Central- och Östeuropa (som inte undersöks här) uppvisar en blandad bild med mycket varierande organisationsformer, från statsföretag till fria marknadsinitiativ, av vilka en del är lagliga och andra har osäker status. Ett exempel på det sistnämnda är den minibustrafik som har uppstått i många länder (t.ex. Polen, Ukraina och Ryssland) och som i vissa fall tenderar att drivas i konkurrens med

kommunala trafikföretag, i andra fall i konkurrens med varandra utanför tätortsområdena.

Konkurrensutsatt upphandling i allmänhet

Läget varierar något om vi betraktar marknaderna utifrån i vad mån konkurrens utnyttjas som en del av organisationsformen. Här kan vi se att konkurrensutsatt upphandling i stor och ökande omfattning tillämpas i hela Europa:

- I många länder tar detta formen av linjevisa bruttokostnadsavtal. Systemet har internationellt gjort sig känt som "den skandinaviska modellen" och tillämpas i stor utsträckning och av allt fler transportmyndigheter. Kontrakt bygger i regel på bruttokostnadsavtal, och trafikföretaget har i princip ingen befogenhet att ändra definitionen av trafiken.
- Det viktigaste alternativet till detta är att ordna en konkurrensutsatt upphandling för hela nät. Detta är den modell som används i Frankrike (utanför Paris) och Nederländerna. Avtalen är i allmänhet av nettokostnadsnatur, och trafikföretaget har åtminstone några (Frankrike) och ibland många (Nederländerna) möjligheter att (om)definiera trafiken, både i det konkurrensutsatta upphandlingsförfarandet och under avtalsperioden.

Valet av ett avreglerat system

De länder som studerats och som har infört ett avreglerat system i lokal kollektivtrafik har gjort detta på ganska dogmatiska grunder. Margaret Thatchers regering i Storbritannien var en av de drivande krafterna bakom denna ide. Den kopierades sedan av Nya Zeeland i en något modifierad version.

Avreglering anses ha fungerat positivt på långdistansmarknader (flyg, långfärdsbussar). Avreglering av lokal och regional busstrafik visar dock ofta en negativ bild, beroende på det allmänna ryktet för (de första stegen av) den brittiska avregleringen. Detta beror i huvudsak på minskningen av antalet passagerare, som inte hejdades av den brittiska avregleringen (när man ser till den nationella nivån)

och på det instabila serviceutbudet, som upplevdes som ett problem under de första åren efter dess införande i Storbritannien.

Det bör observeras att det speciella sätt som avregleringen av den lokala busstrafiken genomfördes på i Storbritannien var ganska "ortodox", för att inte säga dogmatisk. Sektorn stod från den tidpunkten under kontroll av konkurrensmyndigheterna, vilka effektivt hindrade de flesta former av samordning, samarbete eller integration mellan de olika trafikföretagen. Detta stod i bjärt kontrast mot de dominerande idéer som många trafikplanerare och yrkesfolk i sektorn hävdade. Av mer eller mindre ideologiska skäl hade centralregeringen också begränsat den totala volymen av subventioner som tilläts flöda till sektorn.

Detta innebär att den vanliga negativa bild som är knuten till en avreglering av busstrafik i huvudsak beror på det särskilt dogmatiska sätt på vilket den genomfördes i Storbritannien. Två viktiga kommentarer måste göras när man drar slutsatser om detta:

- Det är viktigt att inse att det finns andra sätt att avreglera marknader än det "ortodoxa" sätt på vilket det gjordes i Storbritannien. Särskilt kan önskvärda samordningsdrag fogas in i systemet, i motsats till de ursprungliga brittiska tillämpningarna. Den utveckling som sedan skedde i Storbritannien och även i Nya Zeeland ger exempel på detta. Flera exempel på dessa senare tillägg till de båda avreglerade systemen har getts i denna rapport.
- Även om den bild som den nationella statistiken ger av avregleringen i Storbritannien inte är särskilt positiv när det gäller följderna av avregleringen av busstrafiken, måste man observera att läget kan vara ett helt annat på lokalplanet. De exempel som ges i denna undersökning (som York eller Oxford) visar att framsteg också kan uppnås med lokala bussnät vid rätta förutsättningar. Här ingår en allmän lokal transportpolitik som främjar kollektivtrafik, begränsar bilanvändningen och kanske främjar kollektivtrafik genom att utforma en lämplig fysisk planering. Betydande ökning av resandeströmmen har uppnåtts i de nämnda städerna, och det visar sig att merparten av tätortstrafiken där kan bedrivas kommersiellt.

Erfarenheten från Nya Zeeland visar att en framgångsrik avreglering av busstrafiken också beror på många andra faktorer. Det bör noteras att mängden och andelen av rent kommersiell busstrafik är

mycket lägre i Nya Zeeland än i Storbritannien. Detta kan bero på flera faktorer. För att bara nämna några: Järnvägar saknas praktiskt taget i Nya Zeeland, folktätheten är mycket lägre även i tätortsområdena, befolkningens "livsstil" (ett samhälle som bygger på biltrafik) kan skilja sig mycket från situationen i Europa etc. Även om Nya Zeelands folktäthet (generellt) är mera jämförbar med Sveriges än med Storbritanniens, är det möjligt att ekonomin och rörelsemönstret i Storbritannien (bilanvändning, shopping etc.) mera liknar Sveriges än Nya Zeelands. Dessa faktorer komplicerar jämförelser av de tre länderna om man inte ytterligare analyserar den sociologiska, ekonomiska och geografiska bakgrunden.

Ett viktigt skäl till att analysera avregleringen i Nya Zeeland var emellertid att använda den som referenspunkt för att jämföra utvecklingen i det landet jämfört med i Storbritannien. Denna fråga behandlas i följande avsnitt.

Utvecklingen av avreglerade system

Det är av intresse att studera erfarenheterna från andra länder vid en tidpunkt när Sverige överväger att reformera sitt regelsystem. Då den reform som nu övervägs i Sverige kan karakteriseras som en "avreglering", är länder som redan har infört sådana system naturliga jämförelseobjekt.

Denna studie innefattar erfarenheterna från Storbritannien och Nya Zeeland, vilka båda har fördelen att de genomfördes för omkring 20 år sedan. Detta betyder att länderna har kunnat experimentera med det system som utformades då, och – viktigare från det aktuella svenska perspektivet – att de har haft möjlighet att fundera igenom och genomföra ändringar av sina system för att ta itu med de problem som utan tvivel har uppstått under tiden.

Om man jämför utvecklingen av det brittiska och det nyzeeländska systemet kan vi notera följande:

- Båda systemen startade på ett ganska dogmatiskt sätt. Mycket av det berodde på 1980-talets "tidsanda".
- Det brittiska systemet har ändrats två gånger sedan dess. Ingen av ändringarna ifrågasatte den grundläggande avregleringsprincipen (även om några grupper hellre hade sett en återgång till ett reglerat system, kanske grundat på konkurrensutsatt

upphandling). Nya Zeelands system undergick flera mindre ändringar, och den senaste och viktigaste av dessa har rapporterats i denna undersökning.

- Alla de ändringar som gjorts i både det brittiska och det nyzeeländska systemet tenderade att ge plats för mera samordning, samarbete och integration mellan levererade tjänster och/eller en möjlighet för myndigheterna att ordna med ett antal fasta anläggningar utefter vägarna som trafikföretagen inte var beredda att investera i på egen hand. I detta ingick olika former av partnerskap mellan trafikföretag och/eller myndigheter, som i Storbritannien. I många fall spelade integrering av biljetthantering och taxor eller samordning av tidtabeller en roll, eller tillhandahållande av allmänna nyttigheter från myndigheternas sida (bussfiler, regnskydd, trafikarrangemang etc.), mot att trafikföretagen satte in bättre fordon eller trafik. För Nya Zeelands del verkar integration spela en viktig roll, men detta hänger också samman med en annan balans mellan kommersiell och avtalsbunden trafik jämfört med i Storbritannien.
- Det finns i denna utveckling en tendens för några av de lokala planeringsorganen att vilja återvända till ett centralplanerat system (men med konkurrensutsatt upphandling), särskilt i medelstora till större städer, där avreglering anses vara problematisk. Detta är fallet både i Storbritannien och i Nya Zeeland, där den nya lagstiftningen nu gör det möjligt att avskaffa den fria marknaden under ett antal speciella förutsättningar. Det system man då överväger som ersättning blir sannolikt "Londons konkurrensutsatta upphandlingssystem".

Sammanfattning av observationerna

Det är givetvis alltid svårt att jämföra erfarenheter från olika städer och länder. Många faktorer påverkar handlingsmönstret, och för en grundlig analys krävs att man tar hänsyn till dessa skillnader. Flera allmänna observationer kan göras på grundval av den analys som görs här. Vi sammanfattar dem i följande lista:

- Avreglering av busstrafik kan, riktigt genomförd, skapa moderna kollektivtrafiksystem av hög kvalitet (se t.ex. de moderna bussarna och den höga turtätheten i York eller Oxford).

- I många regionstäder som är typiska för europeiska förhållanden kan sådana nät skapas på kommersiella villkor, om än med vissa subventioner genom rabatterade taxor för speciella befolkningsgrupper (som äldre). De taxor som tillämpas är ekonomiskt riktiga i den meningen att de medger en tillräckligt hög resandefrekvens för kommersiell drift av turer med cirka 10 minuters intervall.
- Det är möjligt att kombinera tjänster från olika trafikföretag i ett informationssystem, men detta måste skötas av myndigheten. Många frågor relaterade till ändringar i trafikföretagens verksamhet uppstår dock. Ett enskilt trafikföretag har inga direkta incitament till att publicera information om sina konkurrenter. En fråga att uppmärksamma i detta sammanhang är huruvida antalet tidtabellsändringar som trafikföretagen får göra varje år ska begränsas.
- Taxorna kan integreras på olika sätt, men dominerande trafikföretag kommer högst sannolikt att tillämpa sina egna (lägre) taxor för att attrahera och knyta resenärerna till sina nät. Detta är särskilt fallet när tillhandahållande av nät är intressant för resenärerna (som i tätortsområden). Behovet är inte lika uttalat i landsortsområden där flertalet resenärer använder endast en linje. Även samordnade taxor kan dock vara mindre aktuella i sådana områden.
- Befolkningen, folktätheten och kundunderlaget i Nya Zeeland, Storbritannien och Sverige är olika. Prestationerna från respektive transportsystem i dessa länder skiljer sig också. Detta innebär att vederbörlig hänsyn bör tas till skillnaderna innan man drar förenklade slutsatser av den effekt ett system kommer att få när det tillämpas i ett annat land.
- Avregleringen av busstrafiken i Storbritannien gav goda resultat på det lokala planet, men detta gäller inte på den nationella nivån. Man bör dock vara försiktig med att dra förenklade slutsatser, då många särdrag i genomförandet av busstrafikens avreglering i Storbritannien bör beaktas.
- Det bör dock betonas att det var den dogmatiska formen av avregleringen som vållade problem i dessa områden genom att göra all (önskvärd) samordning svår eller omöjlig. Det återstår att se om samordningsåtgärder som blivit möjliga genom de

lagändringar som nyligen genomförts kan mildra problemen. Mindre tätortsområden, regionstäder och även landsbygdsområden verkar mera nöjda med resultatet av även ganska enkla former av avreglering. Centralplanering verkar inte framföras här som en lösning på de lokala problemen. Olika former av partnerskap verkar i stället föredras.

- Framgång på det lokala planet verkar bero på flera faktorer. Dessa är en politik som främjar kollektivt resande (genom att svara för god infrastruktur, skydd och informationssystem) och en politik som motverkar användning av bil (där parkeringsavgifter och parkeringsutrymme används i trafikreglerande syfte). Framgången tycks främst vara koncentrerad till attraktiva tätortsområden, särskilt när även markanvändningsplanering bidrar till att främja utnyttjandet av kollektivtrafik. Som exempel, utöver Oxford och York som beskrivs i denna studie, skulle man kunna anföra nämna Brighton och Nottingham, som inte nämns här.
- Utvecklingen av regleringen i de länder som har valt ett avreglerat system är intressant att följa. Både Storbritannien och Nya Zeeland har ändrat sina system vid några tillfällen, och utvecklingen går mot en varsam återreglering av marknaden. Möjligheter till mera samordning och integration mellan trafikföretag av information, taxor och biljetthantering spelar en viktig roll här, liksom möjligheter för myndigheterna att investera åtminstone i fasta transportinstallationer (infrastruktur).
- Det är tyvärr alltför tidigt att rapportera om effekterna av dessa varsamma återregleringar, då de i båda länderna införts först i slutet av år 2008 eller just håller på att genomföras. Vad som dock är intressant att notera är att många av de ändringar som nyligen gjorts i Storbritannien och Nya Zeeland har många likheter med de regleringsinslag som nu föreslås i Sverige.
- Den största utmaningen bakom dessa reformer är att skapa en riktig balans mellan frihet för marknaden att göra innovationer som en centralplanerare inte kan förutse, och behovet av lämplig ”kontroll” (integrerande regleringsåtgärder) som främjar marknadens funktion. Alltför lite kontroll leder till trafik som är mindre attraktiv än den skulle kunna vara, då den fria marknaden inte tar tillvara vissa nätfördelar. Alltför rigorös kontroll kväver innovation och minskar flexibiliteten. Det finns inget

enkelt recept för att lösa detta, och den lokala situationen bör ge viktig vägledning till den rätta balansen. Alltför mycken intervention skulle oundvikligen leda till den fria marknadens död och ett återinförande av centralplanering.

- Om man vill skapa en riktig balans mellan frihet och kontroll måste de som har ansvar för uppgiften på lokalplanet kunna sköta sin uppgift på ett varsamt, sakkunnigt och professionellt sätt och undvika att ta till obefogade ingrepp som inte skulle stämma överens med principerna för ett sådant avreglerat system.

5.2 Kommentarer till det svenska förslaget

I detta avsnitt ges några kommentarer till det aktuella svenska avregleringsförslaget som det presenterades av Ulf Lundin vid det seminarium som hölls den 19 februari 2009 i Stockholm. De bilder som Lundin använde för att presentera förslaget är utgångspunkt för våra kommentarer. Kommentarererna är utformade som svar på texten i var och en av dessa bilder.

Trafikförklaringsmodellen (forts)

- Lokal kollektivtrafikansvarig myndighet som uttrycker samhällets behov i en trafikförklaring.
- Söker marknadens kommersiella förmåga genom ett öppet förfarande.
- Ingriper först när den kommersiella trafiken inte levererar tillräckligt utbud.
- Tillförsäkrar vissa gemensamma funktioner.

Skapningen av en ny kollektivtrafik



Kommentarer inno-V

- Den grundläggande principen i förslaget liknar de avreglerade systemen i GB och NZ (först kommersiell trafik, sedan avtalsbunden trafik).
- Tonvikten ligger på myndighetens allmänna (politiska) mål och på ett antal integrationsaspekter. Detta liknar den nya versionen av avregleringen i NZ.



Kommentarer inno-V

- Detta steg liknar i hög grad (men med flera smärre skillnader) den nya version av avreglering i NZ som antogs i slutet av 2008.

1. Trafikförklaringen

- Steg 1: Lokal kollektivtrafikansvarig myndighet tolkar transportpolitiska mål och omsätter till funktionskrav för sin region!
- Steg 2: Upprättar ett förslag till vilka behov av trafik som finns.
- Steg 3: För en dialog med berörda parter (kommuner, företag, vårdinrättningar, resenärer)
- Steg 4: Trafikförklaringen fastställs!

Handlingen är en icke-judicial process

Kommentarer inno-V

- Detta första steg syftar till att fastställa ett policydokument som formulerar transportbehoven funktionellt. En sådan funktionell bedömning tillämpas inte i GB och NZ.
- Funktionell bedömning av transportbehoven är troligen ett bättre sätt att formulera allmänna politiska mål utan att gå in i verksamhetens detaljer och ”styra” tjänsteleverantörerna. Detta skapar i princip utrymme för mera innovation i marknaden.
- Innovation bör ha en framträdande plats, men många marknader på landsbygden har sannolikt inget större utrymme för innovation.
- Det finns en risk för att funktionskraven på trafiken blir så detaljerade eller så omfattande att det i själva verket inte återstår mycken frihet. Myndigheternas utmaning i genomförandet av denna del av förslaget ligger då i att vara så generella att onödiga ingrepp och alltför många detaljer undviks.



2. Anmälan om kommersiell trafik

- Kollektivtrafikföretagen ska inom en angiven tid anmäla sitt intresse att bedriva kommersiell trafik till lokala myndigheten.
- Anmälan ska innehålla:
 - Upptagningsområde
 - Stoppmönster
 - Produkt (dag/natt/express/flex/komfort)
 - Frekvens och regularitet
 - Anmälan är bindande

Meddelanden om ny (2) kollektivtrafik



Kommentarer inno-V

- Vad händer när flera bolag anmäler samma eller likartad kommersiell trafik? Kommer alla att få bedriva parallell trafik uppstår troligen förr eller senare finansiella svårigheter om marknaden är för tunn. Detta kommer då att lösas genom att någon av konkurrenterna lämnar marknaden. Man måste inse problemet, men det bör troligen överlåtas åt marknaden att lösa det. Det kan dock antas skapa bekymmer, i varje fall under avreglerings inledningsskede.
- Vad händer om ett trafikföretag medvetet vill gå in på marknaden i avsikt att plundra den? Finns det tillräckliga kontroller mot detta i konkurrenslagstiftningen för att skydda mindre trafikföretag från större, resursstarka företag? Här behövs lämpliga åtgärder för att undvika segslitna domstolsfall som inte blir lösta förrän konkurrenterna gjort konkurs. Bör det finnas verktyg för att hindra inträden som uppenbart är konkurrensfientliga? Detta kommer troligen att bli svårt att bevisa.
- Hur kan anmälan göras bindande vid denna tidpunkt? Det verkar svårt att begära finansiella garantier på denna punkt. En anmälan som är godkänd bör vara bindande, men även här bör ett särskilt verktyg skapas för att genomdriva detta.

3. Värdering av anmälningarna

- Det sammantagna utbudet värderas.
- Prövning görs om den anmälda kommersiella trafiken är tillräcklig.
- Om inte trafiken är tillräcklig dras "linjen" bort, helt eller delvis, från det öppna tillträdet och tas in i den allmänna trafikplikten.
- Den kommersiella trafiken får starta först när prövningen genomförts.



Kommentarer inno-V

- Här kan tiden bli ett problem. Kommer alla utvärderingar att göras samtidigt? Efter den första introduktionen kommer detta att bli en ständig och inte en samtidig process.
- Det krävs professionell personal som är öppen för nya idéer på det lokala planet för att utvärdera alla förslag. Lämplig utbildning behövs för att göra detta arbete, då myndigheter traditionellt sysslat med centralplanering av trafik inom sektorn.
- Vad är "tillräcklig"? Det finns en risk att transportkraven ställs så högt att inget kommersiellt förslag någonsin kommer att kunna klara av dem. Resultatet skulle bli att all trafik anses ligga på den offentliga sektorns ansvar, och marknaden "kopplas bort". En (partiell) lösning på detta problem är att tvinga myndigheter som fastställer höga standarder i trafikförklaringarna att genomföra dem eller sänka kraven (vilket man gör i NZ).
- När ska man besluta att delvis och inte helt dra bort en "linje" från marknaden? Detta kan kräva diskussioner med trafikföretag för att besluta vad som fortfarande kan drivas kommersiellt under dessa förutsättningar och är en potentiell källa till konflikter.

- Att dra bort en "linje" från den fria marknaden verkar stämma dåligt med det faktum att myndighetens trafikförklaring är tänkt att vara funktionsbunden. Det verkar mera logiskt att vägra en kommersiell tjänst som varande "otillräcklig", utan att överföra den "linjen" till allmän trafikplikt. Det tycks därför mera logiskt att "se" resultatet av den fria marknaden (som accepterat) och att börja på nytt utifrån de funktionella specifikationerna och fritt, som myndighet, bestämma vilken trafik som saknas och som bör vara avtalsbunden.

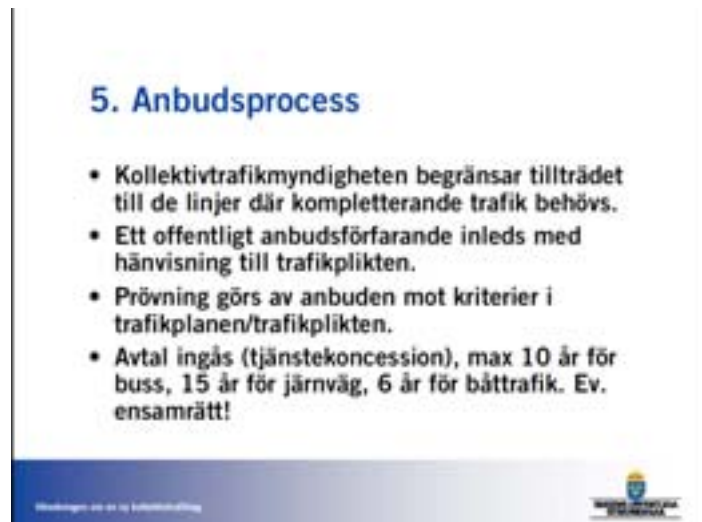
4. Trafikplan - Trafikplikt

- Kollektivtrafikansvarig myndighet upprättar en trafikplan.
- Trafikplanen innehåller den kommersiella trafiken per linje.
- Trafikplanen uttrycker också samhällets behov av kompletterande trafik – allmän trafikplikt.

Meddelagen utgår från en trafikförklaring

Kommentarer inno-V


- Den trafikplan som blir resultatet leder till en konkret begäran om avtalsbindning av tillägstrafik (se anmärkningen ovan om myndighetens utformning av denna trafik).
- Det bör finnas en skyldighet för myndigheten att faktiskt uppfylla sin egen funktionella specifikation från det första steget, som att hindra myndigheter från att "med avsikt" kräva alltför detaljerade uppgifter för att omöjliggöra all kommersiell trafik.



5. Anbudsprocess

- Kollektivtrafikmyndigheten begränsar tillträdet till de linjer där kompletterande trafik behövs.
- Ett offentligt anbudsförfarande inleds med hänvisning till trafikplikten.
- Prövning görs av anbuderna mot kriterier i trafikplanen/trafikplikten.
- Avtal ingås (tjänstekoncession), max 10 år för buss, 15 år för järnväg, 6 år för båttrafik. Ev. ensamrätt!

Statens offentliga utredningar



Kommentarer inno-V

- Hur ska den konkurrensutsatta upphandlingen organiseras? Hur stor frihet att utforma sin trafik kommer trafikföretaget att ha när anbudet lämnas in och under gällande avtal? Tillämpningen av konkurrensutsatt upphandling i Nederländerna visar att sådan frihet kan ges, men den visar också att detta är en process som bör hanteras försiktigt och att det finns en risk att myndigheterna gör alltför detaljerade avtal.
- Det förra steget (trafikplan) verkar innebära att myndigheten kommer att utarbeta en konkret linjeplan. Det verkar dock vara möjligt, och kanske även önskvärt, att skapa en möjlighet att begära in områdesvisa anbud som uppfyller funktionskrav som den etablerade trafiken ännu inte uppfyllt. Samordningsåtgärder kommer säkert att behövas för att se till att detta fungerar, och det kan bli svårt att genomföra i praktiken.
- Användning av ordet ”tjänstekoncession” verkar innebära att trafikföretaget faktiskt har något att säga till om när det gäller trafiken och (i hög grad) bär risken för sin verksamhet. Olika slag av finansiella incitament kan utarbetas för att det ska fungera, men detta kräver omsorgsfull utformning som att myndigheterna inte är nöjda med trafikföretagets beteende (vilket ibland kan observeras i Nederländerna).

- Tillämpning av ensamrätt för avtalsbunden trafik bör vara restriktiv för att inte minska möjligheten till innovation. Å andra sidan bör det också erkännas att avtalsbunden trafik utan ensamrätt i vissa fall kan öka avtalspriset. Detta problem bör dock vara rätt begränsat beroende på det fria marknadstillträdet som ett första steg i systemet.



Kommentarer inno-V

- Öppet tillträde (enligt avtalsförfarandet ovan) bör kunna ske när som helst under året. Särskild uppmärksamhet bör dock ägnas åt information till resenärerna (detta nämns också längre fram i detta förslag). En fråga här är om sådant tillträde bör begränsas till endast några tidpunkter under året för att de potentiella resenärerna ska få en tydlig trafikinformation (se erfarenheten från GB). Utmaningen är tydligen att finna den rätta balansen mellan alltför få och alltför många tillfällen.
- En anmälningsperiod på en månad verkar realistisk med hänsyn till den internationella erfarenheten. Utvidgningen av perioden till 35 eller 42 dagar som i GB verkar snarare avse utträdet än tillträdet.

- Man bör vara noga med att undvika alltför starkt skydd av avtal för allmän trafikplikt, vilket effektivt skulle hindra inträde på dittills oupptäckta marknader.



Kommentarer inno-V

- Dessa är nödvändiga åtgärder som kan kräva att myndigheten medger ett tillfälligt avtal utan skyldighet till konkurrensutsatt upphandling (som skulle ta alltför lång tid).nt



Kommentarer inno-V

- Dessa är väsentliga bestämmelser i detta förslag. De innebär en betydande förbättring jämfört med de dogmatiska versionerna av de första förslagen från GB och NZ, där det mesta av detta saknades eller omöjliggjordes. Dessa krav kan endast välkomnas.
- Man måste emellertid också inse att medan några krav faktiskt kan förbättra konkurrensnivån genom att konkurrenter får tillgång till näteffekter, kan andra krav faktiskt öka kostnaderna till sådana nivåer att den trafikvolym som drivs kommersiellt minskar. Även här blir utmaningen att finna den rätta balansen.
- Inskränkning av antalet tidtabellsändringar och trafikgaranti för minst tre månader är två exempel på krav som i sig är önskvärda men som också ökar riskerna för trafikföretag när myndigheterna inte gör vad de hade väntat sig.
- Denna tremånadersperiod är betydligt längre än vad som är vanligt i GB och NZ, men det tycks vara ett gott val att undvika alltför mycken instabilitet i nätet. Det kommer emellertid också att i viss mån minska innovationerna.
- Kravet på anknytning mellan trafikföretag verkar generellt vara en god idé. Det kan dock i särskilda fall vara ett överdrivet krav. All trafik behöver inte nödvändigtvis anknyta till all trafik. Det

bör finnas utrymma för skräddarsydda arrangemang för att täcka marknadens faktiska behov och för att undvika de kostnadshöjningar som sådana krav också orsakar (förutom en viss intäktsökning).

- En fråga är om man inte skulle kunna tänka sig att bedriva viss försöksverksamhet med olika nivåer på ”reglering av avregleringen” i olika delar av landet. Alternativt skulle den nationella regleringen av systemet kunna ge mera frihet åt regionala myndigheter att själva besluta hur mycken integrerande reglering de behöver i sin region (i likhet med NZ-systemet), då samordningskraven i renodlade landsortsområden troligen skiljer sig från kraven i större tätortsområden.



Kommentarer inno-V

- Fastställande av nationella standarder verkar användbart på dessa marknader och bör välkomnas.
- Den lokala nivån kommer troligen att behöva hjälp från den nationella för att säkerställa att dessa avreglerade system fungerar bra, med beaktande av det tidigare systemet där de regionala myndigheterna arbetade.



Tidplan för genomförande?

- Successiv övergång.
- Övergång av befintliga avtal till lokal kollektivtrafikmyndigheten. 2012? Utgör ett "golv" i den första trafikförklaringen.
- Öppnande av marknad i takt med att befintliga avtal går ut. Viss fri etablering under övergångsperioden.
- Befintlig långväga buss måste börja anmäla kommersiell trafik när öppnandet börjar.
- Linjetillstånden för buss eller trafikeringsrätter för järnväg behövs inte längre.

Meddelandet är ett av flera i serien



Kommentarer inno-V

—

Slutanmärkning till detta förslag:

- Förslaget är betydligt mindre dogmatiskt än de ursprungliga versioner av avreglerad busstrafik som genomförts i Storbritannien och Nya Zeeland. Det tycks också mindre sannolikt att det skulle leda till sådan instabilitet som var fallet i den första fasen av avregleringen i Storbritannien, även om en sådan inte helt kan uteslutas.
- Förslaget är anmärkningsvärt i den meningen att det redan tar hänsyn till ett antal problem som först nu börjar angripas med lagstiftning som införts helt nyligen i både Storbritannien och Nya Zeeland.
- Med beaktande av den aktuella marknadssituationen och myndigheternas organisation i Sverige bör det noteras att passagerartrafikföretagen för närvarande inte har någon erfarenhet av marknadsföring, då den anbudsinfordrande myndigheten har utslutande behörighet till detta. Det innebär att en betydande ändring av behörighet och utbildning krävs på båda sidor av bordet för att det nya systemet ska fungera.

Ansvarsnivåer för kollektivtrafik

*Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI
Lina Jonsson*

Inledning

Denna promemoria redovisar ett uppdrag från Utredningen om en ny kollektivtrafikslag gällande vem som är mest lämplig att vara behörig lokal myndighet för den lokala och regionala kollektivtrafiken och vad ansvaret bör omfatta.

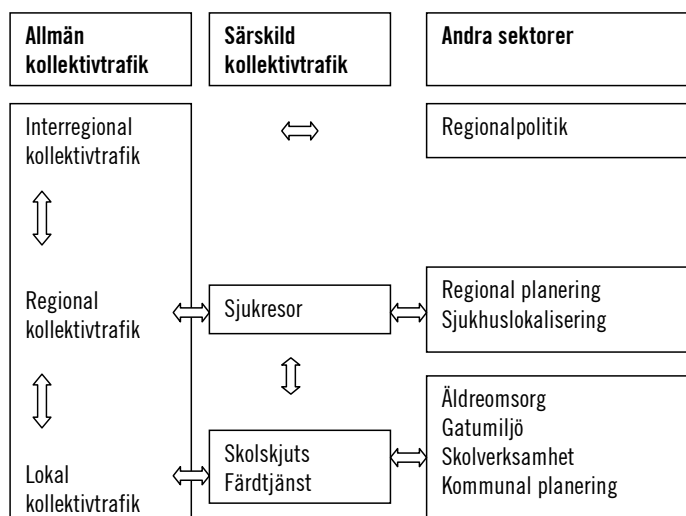
Kollektivtrafik kan delas in i två delar, allmän och särskild kollektivtrafik. Det som i vardagligt tal benämns kollektivtrafik är den allmänna kollektivtrafiken, dvs. trafik som erbjuds allmänheten exempelvis via tidtabeller. Den särskilda kollektivtrafiken är däremot trafik som endast är öppen för individer med särskilt tillstånd. Dit hör färdtjänst, riksferdtjänst, skolskjutsar och sjukresor. Det finns även trafikformer som ligger mitt emellan den allmänna och den särskilda kollektivtrafiken. Dit hör olika typer av service-linjer som ibland enbart är öppna för personer med färdtjänstillstånd men i vissa fall även är öppna för allmänheten. Här kan trafiken både vara linjelagd eller anropsstyrd, med fasta busshållplatser eller med upphämtning och avlämning så nära resenärens start- och målpunkt som möjligt.

Idag är ansvaret för de olika trafikformerna uppdelat på trafik-huvudmännen, landstingen och kommunerna. En viktig fråga är hur stora samordningsfördelarna är mellan de olika trafikformerna och om de är så pass stora att det motiverar en gemensam huvudman. Figur 1 visar de olika trafikformerna och deras beröringspunkter dels med varandra men även med andra samhällssektorer. De samordningsvinster som identifierats kan delas in i tre grupper; samordningsvinster mellan olika geografiska nivåer av den allmänna kollektivtrafiken respektive mellan olika typer av särskild kollektivtrafik, samordning mellan den allmänna och den särskilda kollektivtrafiken samt samordning mellan kollektivtrafik och andra

sektorer. Denna promemoria kommer att följa denna uppdelning och diskutera storleken på de olika samordningsfördelarna i tur och ordning. Det är uppenbart att man i viss mån måste välja mellan vilka samordningsfördelar som ska styra valet av organisation. Att välja en huvudman som tar till vara på samtliga samordningsfördelar både inom trafiksektorn och med andra sektorer är en omöjlighet.

Analysen i promemorian tar hänsyn till den nya roll som den lokala kollektivtrafikansvariga myndigheten får i och med ett öppnare marknadstillträde men de resonemang som förs gäller i stort sett även under nuvarande regelverk.

Figur 1 Olika trafikformer och deras beröringspunkter



Dagens system

Ansvar för den allmänna kollektivtrafiken delas idag av landstinget och kommunerna i ett län. Enligt lagstiftningen (SFS 1997:734) ska det i varje län finnas länstrafikansvariga som ansvarar för den lokala och regionala linjetrafiken för persontransporter och vars uppgifter handhas av en trafik huvudman. Länstrafikansvariga är landstinget och kommunerna i länet gemensamt utom i Stockholms län där landstinget är ensamt ansvarig och på Gotland där kommunen är ensamt ansvarig. Det finns sedan 2002 en möjlighet

att komma överens om att låta endera endast kommunerna eller endast landstinget vara länstrafikansvarig, något som hittills utnyttjats endast i Skåne. Lagstiftningen är flexibel när det gäller hur ansvaret i praktiken ska fördelas och det finns en stor variation när det gäller hur olika länstrafikansvariga har organiserat huvudmannaskapet. I Stockholms län och Skåne ansvarar landstinget respektive regionen för både den lokala och regionala kollektivtrafiken. I ett flertal län, däribland Gävleborg, är däremot ansvaret uppdelat på så sätt att kommunerna trafikpolitiskt och ekonomiskt ansvarar för busstrafiken inom respektive kommun medan landstingen ansvarar för den regionala tåg- och busstrafiken, något som ibland benämns Gävleborgsmodellen. I andra län är kostnadsansvaret gemensamt mellan landsting och kommuner och kostnaden för kollektivtrafiken fördelas ut bland kommunerna i relation till vissa nyckeltal såsom andelen av det totala utbudet som trafikerar respektive kommun.

När det gäller den särskilda kollektivtrafiken bär kommunerna ansvaret för färdtjänsten men det finns sedan drygt 10 år tillbaka en möjlighet för kommunerna att överlåta ansvaret inklusive tillståndsgivningen på trafikhuvudmannen vilket har utnyttjats i vissa kommuner. Syftet med att låta trafikhuvudmannen ta över ansvaret för färdtjänst är att ge ekonomiska incitament att handikappanpassa den allmänna kollektivtrafiken för att därigenom sänka kostnaderna för de resor som annars skulle göras med färdtjänst. När det gäller sjukresor har landstinget en skyldighet att lämna ersättning för resor till vård men har inget trafikeringsansvar. I vissa landsting finns dock särskilda sjukreselinjer som ofta drivs av trafikhuvudmannen i länet. Skolskjuts är ett kommunalt ansvar som inte kan överlåtas till trafikhuvudmannen, däremot är naturligtvis samordning möjlig. Majoriteten av de elever som har skolskjuts åker också i den ordinarie linjetrafiken.

Det finns alltså en stor variation när det gäller hur ansvaret för både den allmänna och den särskilda kollektivtrafiken har delats upp mellan kommuner och landsting/regioner.

Samlat huvudmannaskap för lokal och regional trafik

Kollektivtrafik är en verksamhet där nyttan av ett sammanhållet nätverk av linjer ofta är större än nyttan av de enskilda linjerna var för sig. Nyttan för resenären av ett trafiksystem med bytespunkter

och ett gemensamt prissystem och möjlighet till ersättningstrafik hela vägen vid trafikproblem är förmodligen stor. Det finns därför fördelar med att organisera kollektivtrafik i just nätverk och låta den geografiska utbredningen på den trafik som organiseras gemensamt bestämmas av resmönstren. I regioner där en stor del av trafiken sker över kommungränserna, t.ex. i storstadsregionerna, kan det vara lämpligt att organisera kollektivtrafiken över kommungränserna. I andra fall där i princip allt resande med kollektivtrafik sker inom en kommun kan det räcka med att organisera kollektivtrafiken gemensamt inom kommunen.

En stor del av kollektivtrafiken består av arbetspendling. Ett av motiven för att subventionera kollektivtrafik är även att underlätta rörligheten på arbetsmarknaden. Det är svårt att hitta uppgifter om hur stor del av kollektivtrafiken som korsar kommungränser i olika län. För att titta på vilka län och regioner som har en omfattande trafik över kommungränserna och därmed har mest att vinna på en gemensam organisation av trafiken kan man istället studera storleken på arbetsmarknadsregionerna.

Figur 2 visar indelningen i lokala arbetsmarknadsregioner enligt SCB:s indelning i s.k. LA-regioner. Den lokala arbetsmarknadsregion som består av flest antal kommuner är Stockholm som består inte bara av de 26 kommuner som ingår i Stockholm läns landsting utan dessutom ytterligare 10 kommuner. Den arbetsmarknadsregionen som har näst flest ingående kommuner är Malmö-Lund bestående av 25 kommuner.

Det faktum att det är just i Stockholm och Skåne som all kollektivtrafik planeras på en överkommunalnivå kanske kan ses som en följd av att det även är där som arbetsmarknadsregionen består av flest antal kommuner. En arbetsmarknad bestående av många kommuner innebär också att en stor del av arbetsresorna korsar kommungränser, i många fall flera stycken.

Även arbetsmarknadsregionen i Göteborg innefattar relativt många kommuner, 17 stycken. Majoriteten av arbetsmarknadsregionerna, 58 av 87, består dock av enbart 1 eller 2 kommuner. I dessa fall är alltså arbetspendlingen över kommungränsen inte lika omfattande vilket också innebär att behovet av en överkommunal samordning av kollektivtrafiken är mindre.

Den lokala och regionala kollektivtrafiken i Sverige subventioneras i varierande grad med skattemedel. Även med ett öppnare marknadstillträde kommer förmodligen en stor del av den trafik som idag bedrivs att även fortsättningsvis kräva subventioner. Den som ansvarar för den lokala och regionala kollektivtrafiken ska alltså i stor utsträckning besluta om omfattningen på den trafik som ska bedrivas och stå för en stor del av finansieringen. Vid beslut om omfattningen på trafiken är det lämpligt att beslutsfattaren tar hänsyn till både de nyttor som ges av trafiken och den kostnad som den innebär. Detta förenklas om samma geografiska område som får ta del av nyttorna också står för finansieringen. Ett huvudmannaskap på regional nivå innebär att finansieringen av den subventionerade kollektivtrafiken delas lika av invånarna i landstinget/regionen oavsett hemkommun. I fall då utnyttjandet av kollektivtrafiken varierar mycket mellan kommuner kan detta vara problematiskt då det i praktiken innebär att vissa kommuners invånare i hög grad subventionerar andra kommuners invånares resor. I de län där ansvaret idag delas ekonomiskt mellan landstinget och kommunerna kan det genomsnittliga bidraget per invånare för den inomkommunala trafiken skilja sig åt kraftigt. I Gävleborg är bidraget per invånare för den kommunala trafiken hela 637 kronor/invånare i Gävle medan kostnaden i Ovanåker endast är 198 kronor/invånare för år 2007.¹ Att lägga hela ansvaret för kollektivtrafiken på länsnivå skulle innebära att kostnaderna för den inomkommunala trafiken skulle delas lika av alla länsinvånare. Även mellan olika län skiljer sig bidraget per invånare sig åt stort. Stockholm ligger i toppen med 2 860 kronor/invånare följt av

¹Uppgifter hämtade från X-trafiks årsredovisning 2007 tillsammans med uppgifter om befolkning från SCB för 2007.

Västra Götaland med 1 337 kronor/invånare medan Blekinge och Västmanland har de lägsta bidragen per invånare på 546 respektive 605 kronor/invånare och år (SIKA, 2008).

I ett trafiknät kan kostnadstäckningsgraden, dvs. den andel av kostnaderna som täcks av biljettintäkter, variera kraftigt mellan olika linjer och olika geografiska områden. Vissa linjer kan vara företagsekonomiskt lönsamma och dess resenärer korssubventionerar då andra linjers resenärer. Skånetrafiken har undersökt kostnadstäckningsgraden på sina linjer och det visar sig att det finns enskilda linjer som redan med dagens biljettpriser är lönsamma, t.ex. både tåg- och busstrafiken mellan Malmö och Lund, och som därigenom ger ett bidrag till den övriga trafiken (Skånetrafiken 2006 & 2007). Ju större trafiknätet är desto större är även möjligheterna till sådan korssubvention. I en situation med ett öppnare marknadstillträde minskar dock möjligheten till korssubvention eftersom nya operatörer kan komma in på de linjer som drivs med ett företagsekonomiskt överskott. Motivet att ha stora trafiknät för att kunna korssubventionera mellan olika linjer minskar därmed vid ett öppet tillträde.

Dagens system innebär i huvudsak att den interregionala kollektivtrafiken ska bedrivas på kommersiella grunder medan den lokala och regionala kollektivtrafiken får bedrivas med subventioner från trafikhuvudmännen. Den interregionala trafik som inte är företagsekonomiskt lönsam men däremot anses vara samhällsekonomiskt motiverad upphandlas av Rikstrafiken. I praktiken innebär det att lokal och regional kollektivtrafik som mest organiseras gemensamt inom ett län, med undantag för den gemensamma trafikeringsrätten i Sydsverige som innehas av Skånetrafiken, Västtrafik, Hallandstrafiken, Blekingetrafiken, Länsstrafiken Kronoberg och Kalmar Länstrafik gemensamt. Bortsett från försöksverksamheten med gemensam trafikeringsrätt i Sydsverige är det i princip inte tillåtet för länstrafikansvariga att bedriva trafik utanför det egna länet och därigenom med subventionerade priser konkurrera på den interregionala marknaden. I frågan om vem som är mest lämpad att vara huvudman för den regionala trafiken ligger också en fråga om var gränsen ska dras för vilken trafik som är regional kontra interregional. Den gemensamma trafikeringsrätten i Sydsverige samt eventuella framtida storregioner komplicerar denna fråga ytterligare.

Hur stora fördelarna är av ett gemensamt huvudmannaskap i ett helt län/region beror till stor del på hur de faktiska och potentiella

trafikströmmarna ser ut. I en region där en stor del av arbetspendlingen sker över kommungränserna är det viktigt med ett kollektivtrafiksystem som inte låter sig hejdas av en kommungräns. Om den kommunale beslutsfattaren endast tar hänsyn till nyttan av trafiken för de resenärer som hör till den egna kommunen samtidigt som trafiken nyttjas även av resenärer från andra kommuner riskerar det subventionerade utbudet av kollektivtrafik att bli mindre än vad som vore samhällsekonomiskt effektivt. I andra regioner där pendlingen mellan kommunerna är en mycket liten del av de kollektivtrafikresor som görs är fördelarna av en gemensam huvudman mindre. I sådana regioner kan istället den lokala kollektivtrafiken vinna på en huvudman med kännedom om de lokala förutsättningarna.

Samlat huvudmannaskap för olika trafikformer

Förutom den allmänna kollektivtrafiken som är öppen för alla resenärer så finns det specialutformad trafik för resenärer med särskilt tillstånd som anordnas och subventioneras av det allmänna. Färdtjänst är kollektivtrafik för personer som har varaktiga problem med att resa med allmän kollektivtrafik eller att förflytta sig på egen hand. Under många år har ett anpassningsarbete pågått i den allmänna kollektivtrafiken för att möjliggöra för fler personer med olika typer av funktionshinder som idag reser med färdtjänst att istället kunna använda den allmänna kollektivtrafiken. Genom att ha samma huvudman för den allmänna kollektivtrafiken och färdtjänsten är tanken att intresset för att göra anpassningar i den vanliga kollektivtrafiken ska öka om trafikhuvudmannen också kan tillgodogöra sig de besparingar som detta leder till i färdtjänsten. Lagstiftningen möjliggör redan idag för kommunerna att överlåta färdtjänsten inklusive tillståndsgivningen på trafikhuvudmannen vilket har gjorts i vissa kommuner.

Hur stor potentialen är att genom smärre förändringar i den allmänna kollektivtrafiken kunna överföra resor från färdtjänst till allmän kollektivtrafik är svårt att svara på. I Ståhl och Petzäll (1997) uppskattas att cirka två tredjedelar av de färdtjänstberättigade i Uppsala skulle kunna åka med en servicelinje medan en tredjedel uppskattas kunna åka med låggolvsbussar i vanlig linjetrafik. I Jenstav et al. (2004) görs beräkningar för Stockholms län där en kombination av lågt insteg i bussar, handikappanpassning av buss-

hållplatser, ytterligare service-/flexbusslinjer tillsammans med en taxeförändring som innebär att det för den enskilde resenären i varje enskilt fall blir billigare att resa med den allmänna kollektivtrafiken jämfört med att åka färdtjänst ger en minskning av färdtjänstresandet med upp till 46 procent. I rapporten betonas att färdtjänsttaxans konstruktion har en nyckelroll för att åstadkomma en överflyttning. Det krävs helt enkelt ekonomiska incitament för att den enskilde resenären ska välja att åka med t.ex. en servicelinje istället för färdtjänst eftersom resuppostringen i form av bland annat gång- och väntetid är så pass mycket större vid vanlig kollektivtrafik jämfört med färdtjänst. Värt att nämna är att Stockholms läns landsting än idag har en taxekonstruktion där den som åker mer än 10 (6) resor i månaden genom ett högkostnads-skydd får en marginalkostnad på 0 kronor för ytterligare resor, dvs. det finns inga ekonomiska incitament för dessa resenärer att i möjligaste mån åka med den vanliga kollektivtrafiken eller närtrafiken istället för färdtjänst.²

Försök har gjorts där den färdtjänstberättigade ska hänvisas till servicelinjer vid de tillfällen då sådana finns. Erfarenheter från Helsingborg visar dock att det i praktiken är sällan som de färdtjänstbeviljade nekas en taxiresa vid beställning (Ståhl och Svensson, 2000) trots att de har en legitimeringsgrad som innebär att de ska hänvisas till servicelinjer när sådana går. För att åstadkomma en överflyttning från färdtjänsttaxi till servicelinje krävs alltså både incitament hos resenärerna att välja servicelinje men också incitament för handläggarna hos beställningscentralen att hänvisa till servicelinje. För resenärerna är nämligen en taxiresa ofta att föredra framför en resa med servicelinje, allt annat lika.

En färdtjänsttaxiresa är betydligt dyrare att anordna än motsvarande resa med allmän kollektivtrafik, servicelinje eller flexbuss. Enligt Stockholms läns landsting kostar en färdtjänsttaxiresa i genomsnitt 236 kronor i jämförelse med 50 kronor för en resa med Närtrafiken och 40 kronor för en resa med SL (www.sll.se). En överföring av resenärer från färdtjänsttaxi till andra färdmedel kan alltså ge betydande besparingar, åtminstone i tätbebyggda områden.

För att möjliggöra för funktionshindrade att resa med den allmänna kollektivtrafiken krävs inte bara anpassningar av fordonen.

²Avgiften är 70 kronor per påbörjad 30 km men ett högkostnads-skydd träder in vid 690 resp. 420 kronor (pensionärer, individer med sjukersättning, handikappersättning mm) per månad. Under förutsättning att resor beviljas kostar alltså ytterligare färdtjänstresor utöver 690 (420) kronor/månad inget för resenären. Färdtjänstbeviljade reser även gratis med SL samt servicelinjer (www.sll.se).

Anpassningar måste också göras av stationsmiljöer, hållplatser och linjedragningen. Servicelinjer ger kortare gångavstånd till hållplats vilket i många fall är det som omöjliggör resor med vanlig linjetrafik. Men gatumiljön påverkar också hur långt resenärerna klarar av att gå för att ta sig till en hållplats. Sådant som bättre vinterväghållning av gångvägar kan här vara centralt. Åtgärder i gatumiljön är i huvudsak ett kommunalt ansvar vilket talar för ett tätt samarbete mellan färdtjänstansvariga och det kommunala gatukontoret.

För att flytta över resenärer från färdtjänsttaxi till billigare former av kollektivtrafik krävs alltså både att den allmänna kollektivtrafiken anpassas, t.ex. genom införandet av olika typer av servicelinjer, men även att gatumiljön förbättras så att det blir möjligt att ta sig till busshållplatsen och att färdtjänsttaxan utformas på så sätt att den ger incitament för den enskilde resenären att om möjligt välja att åka med det trafikslag som ger lägst kostnader. Frågan här är hur stor betydelse huvudmannskapet har. Som ett exempel ansvarar landstinget både för kollektivtrafiken och färdtjänsten i Stockholms län men har samtidigt inte lyckats utforma en färdtjänsttaxa som uppmuntrar till resor med allmän kollektivtrafik för de resenärer som reser mycket.

Skolskjuts är idag ett kommunalt ansvar som inte går att överlåta på trafikhuvudmannen. Majoriteten av de barn som har skolskjuts åker trots detta i den allmänna kollektivtrafiken. I dessa fall ersätter kommunen trafikhuvudmannen för hela kostnaden för resan, i vissa fall inklusive den subvention som ges vanliga resenärer. Skyldigheten att ge skolskjuts gäller endast till den skola där kommunen har placerat barnet, vid val av annan kommunal skola eller friskola finns ingen skyldighet för kommunen att svara för skolskjuts. När det gäller barn som bor växelvis hos sina föräldrar har de enligt nuvarande praxis rätt till skolskjuts från båda adresserna under förutsättning att föräldrarna bor i samma kommun. Både möjligheten att fritt välja skola och rätten till skolskjuts från flera adresser gör planeringen av skolskjutsar till en allt mer komplex uppgift för kommunerna.

Det finns förmodligen en potential att genom smärre förändringar i både schemaläggning, tidtabellsläggning och turutbud överföra skolelever från särskilt ordnade skolbussar till den linjelagda trafiken. Ett exempel är Helsingborg där ett projekt genomfördes i mitten på 90-talet för att samordna grundskoletransporter och linjetrafiken där i ett första skede 250 elever fördes över till linje-

trafik (Börjesson et al., 1999). Förmodligen finns en viss återstående potential att samordna skolskjutsarna med linjetrafiken i vissa kommuner, även om det är praxis redan idag med ett samarbete mellan trafikhuvudmännen och kommunerna. Något som komplicerar samordningen mellan linjetrafik och skolskjuts är de särskilda krav på t.ex. säkra busshållplatser och övrig trafiksäkerhet som ställs i och med att det är skolpliktiga barn som ska åka.

En samordning mellan linjetrafiken och skolskjutsarna kan förutom att minska kostnaderna också ge ökade resmöjligheter för allmänheten på de platser där efterfrågan är för låg för att vanlig linjetrafik ska vara aktuell. Skolskjutsar går ofta ungefär vid samma tidpunkt som är aktuell för arbetsresor vilket gör att lediga platser i skolbussen skulle kunna upplåtas till arbetspendlare. Det faktum att skolbussar i stor utsträckning går i högtrafik gör dock att potentialen för att samutnyttja fordon och förare mellan linjetrafik och skolskjuts är relativt liten. Ett hinder för att öppna upp skolskjutsar för övriga resenärer är biljetthanteringen för dessa tillkommande resenärer. För att kunna ta betalt måste biljettautomater installeras och eventuellt måste även föraren hantera en biljettkassa vilket innebär kostnader och är ett säkerhetsproblem.

Landstingen har en skyldighet att lämna ersättning för resekostnader för resor till vård men har inget trafikeringsansvar. I vissa landsting anordnas ändå särskilda sjukresebussar, endera av landstinget direkt eller av trafikhuvudmannen. Landstingen beslutar själva över vilka regler och egenavgifter som gäller för sjukresorna. En samordning sker redan idag på många platser mellan färdtjänst och sjukresor.

Såväl färdtjänstresor som sjukresor sker till stor del under lågtrafiktid. En överföring av resenärer från dessa trafikformer till allmän kollektivtrafik skulle därför kunna ske utan att kapaciteten behöver utökas under de timmar där det är som dyrast och svårast att ge plats för fler resenärer. Med skolskjutsarna ser det däremot annorlunda ut, de sker till stor del under högtrafik vilket innebär att möjligheten att samutnyttja fordon och förare är begränsade. Däremot kan skolskjutsar om de öppnas upp för vanliga resenärer ge ökade resmöjligheter för arbetspendling på platser där det inte existerar någon allmän kollektivtrafik.

Såväl rätten till skolskjuts som kostnadsersättning för resor till sjukvård utgår ifrån en situation då skolelever och patienter hänvisades till den skola eller vårdinrättning som låg närmast. I ett

system med fritt skolval och vårdval blir dessa trafikformer mindre relevanta. Istället får den allmänna kollektivtrafiken en större roll att spela för att möjliggöra för elever och patienter att kunna ta sig till den skola eller vårdgivare som de har valt.

Den särskilda kollektivtrafiken är i många kommuner och län en stor kostnadspost i förhållande till de subventioner som ges den allmänna kollektivtrafiken. I flera kommuner i Gävleborg är kostnaderna enbart för färdtjänsten i samma storleksordning som kostnaderna för den inomkommunala allmänna kollektivtrafiken.³ Därtill kommer kostnader för t.ex. servicelinjer och skolskjuts. I de delar av landet där den särskilda kollektivtrafiken dominerar över den allmänna kollektivtrafiken kan det vara lämpligt att vid valet av ansvarig myndighet utgå ifrån den särskilda kollektivtrafikens förutsättningar snarare än den allmänna kollektivtrafikens.

Samordning av olika typer av resor kan ske i flera steg. Många kommuner som själva sköter tillståndsgivningen inom färdtjänsten tar hjälp av trafikhuvudmannen för upphandling av såväl trafiken som beställningscentralen. En hel del samordningsvinster kan alltså göras utan att det kommunala självbestämmandet över trafiken upphör. På samma sätt köper kommunerna platser i den ordinarie linjetrafiken för skolskjutsberättigade elever. En viktig fråga är hur mycket ytterligare samordningsfördelar som uppstår i och med ett gemensamt huvudmannaskap. För den kommunpolitiker som står inför valet att lämna över en del av sin trafik till trafikhuvudmannen, oavsett om det gäller färdtjänsten eller den lokala kollektivtrafiken, ligger i ena vågskålen det förlorade inflytandet och därmed kostnadskontrollen över verksamheten. I den andra vågskålen ligger de samordningsvinster som kan göras, realiserade endera som ökade resmöjligheter för kommunens invånare eller som kostnadsbesparingar.

Samordningsfördelar med andra sektorer

Kollektivtrafik liksom annan trafik är inget självändamål utan syftet är att möjliggöra och förenkla andra aktiviteter. Hur olika verksamheter är lokaliserade i relation till var människor bor är en faktor

³ I t.ex. Ovanåker var nettokostnaden 2007 för färdtjänst och sjukresor 2 464 000 kronor medan nettokostnaden för den kommunala busstrafiken var 2 340 000 kronor enligt X-trafiks årsredovisning 2007. Samma förhållande mellan kostnadsposterna fanns i Hofors, Nordanstig och Sandviken.

som starkt påverkar möjligheten att bedriva och kostnaderna för en ändamålsenlig kollektivtrafik. Kommunerna har genom sitt planmonopol stora möjligheter att styra lokaliseringen inte bara av de verksamheter som de själva är ansvariga för såsom skolor och äldreomsorg utan även av sådant som nya bostadsområden, handelsplatser och industriområden. Förutsättningarna för att utveckla en attraktiv kollektivtrafik underlättas om kollektivtrafikfrågorna är med redan från början vid planeringen av nya bostadsområden, arbetsplatser och handelsområden. Stadsutvecklingsfrågor och kollektivtrafik är alltså två områden med tydliga beröringspunkter där kommunerna idag är de som i första hand har rådighet över stadsutvecklingsfrågorna. I en situation med starkare regioner kan dock en förskjutning ske mot ett större regionalt inflytande över planering och stadsbyggnadsfrågor.

Kommunerna ansvarar även för det kommunala gatunätet. För att kunna införa exempelvis stombusslinjer och i synnerhet spårvagnstrafik som kräver stora ingrepp i gatumiljön är det därför nödvändigt att ha ett samarbete mellan trafikhuvudmannen och kommunens gatukontor. Smärre insatser i gatumiljön är också ofta nödvändiga för att öka busstrafikens attraktionskraft, främst genom kortare restider. För personer med svårigheter att förflytta sig är väghållningen, särskilt vintertid, av stor vikt för att de ska kunna ta sig till exempelvis busshållplatser.

Skolskjuts är ett kommunalt ansvar tillsammans med ansvaret för själva skolverksamheten. Speciellt i glesbygdskommuner är det en reell avvägning mellan att ha många små skolor vilket innebär höga kostnader för bland annat lokaler eller att istället ha få större skolor och då få högre kostnader för skolskjuts. Kostnaderna för sjukresor är naturligtvis starkt beroende av hur vården lokaliseras i förhållande till var patienterna bor. Lokalisering av äldreboenden och primärvård kan i viss utsträckning påverka behovet av färdtjänst.

Kommunerna har en nyckelroll när det gäller flera av de faktorer som påverkar kostnaderna för en effektiv kollektivtrafik. I vissa fall kan det vara bättre med ett gemensamt kommunalt ansvar både för den särskilda kollektivtrafiken och den lokala allmänna kollektivtrafiken jämfört med att överföra ansvaret för t.ex. färdtjänst till trafikhuvudmannen.

Drivkrafter hos kommuner och landsting

Drivkrafterna för en välfungerande kollektivtrafik med "lagom" grad av subvention och utbud är i mångt och mycket desamma oavsett om ansvaret ligger på den kommunala nivån eller landstingsnivån. Såväl kommuner som landsting vill ses som attraktiva för boende för att därigenom locka till sig invånare, helst sådana med högre inkomster, genom en välfungerande kollektivtrafik och en låg skattesats. En välfungerande kollektivtrafik kan förbättra matchningen på arbetsmarknaden vilket ger högre sysselsättning och högre löner, något som gynnar både kommuner och landsting.

Även kommunerna har alltså starka intressen av en välfungerande regional trafik, i synnerhet gäller detta utpendlingskommuner. Det är därför inte självklart att ett starkt kommunalt inflytande över kollektivtrafiken leder till att den inomkommunala trafiken prioriteras framför den regionala trafiken.

Idag finns i princip tre typer av organisationsmodeller för huvudmannaskapet som var och en ger lite olika incitament för parterna i form av kommuner och landsting. Modellen med gemensamt kostnadsansvar mellan landsting och kommuner innebär att incitamenten för enskilda kommuner att styra trafikutbudet är svaga då förändringar i såväl utbud som biljettintäkter ger små förändringar i den egna kommunens kostnader för kollektivtrafiken. Kommunerna som ägare har i denna organisationsmodell ett litet inflytande över hur deras skattepengar används i kollektivtrafiken.

I Gävleborgsmodellen där ansvaret för trafiken delats upp mellan kommuner och landsting blir sambandet mellan vilken trafik som erbjuds kommuninvånarna och kostnaderna för densamma tydligt. Detta gör också att det blir enklare att utkräva ett politiskt ansvar av såväl kommun- som landstingspolitikerna. Kommunerna får även tydliga incitament att genomföra åtgärder som ökar kollektivtrafikens konkurrenskraft, t.ex. i gatunätet, då biljettintäkterna behålls av kommunen. En fungerande Gävleborgsmodell kräver dock att kommunerna har en egen kompetens i kollektivtrafikfrågor för att kunna agera kunniga beställare av trafik från trafikhuvudmannen, något som kan vara svårt att uppnå i små kommuner.

I en framtid med ett större regionalt ansvar för planering och infrastruktur kan ett huvudmannaskap för kollektivtrafiken på regional nivå ge drivkrafter att samordna planeringsfrågor och

investeringar i infrastruktur med kollektivtrafiken på ett tydligare sätt än idag. Ett regionalt ansvar innebär också att ingen avgränsning behöver göras mellan lokal och regional trafik såsom i Gävleborgsmodellen, en avgränsning som i vissa fall är svår att göra och som kan leda till "svarte Petter"-spel mellan kommuner och landsting.

Oavsett om finansieringen av den del av kollektivtrafiken som inte går att bedriva kommersiellt läggs på landstingsnivån eller den kommunala nivån så kommer kollektivtrafiken att vara en relativt liten budgetpost i den totala landstings- respektive kommunbudgeten. Om det finns något samband mellan ett utgiftsområdes storlek och det politiska intresset för området så har det en relativt liten betydelse för kollektivtrafikens plats i den politiska diskussionen om ansvaret för finansieringen läggs på den kommunala eller landstingskommunala nivån.

Slutsatser

Dagens lagstiftning är flexibel vilket har gett upphov till olika lösningar i olika delar av landet. I storstadsregionerna Stockholm och Skåne ansvarar trafikhuvudmännen för hela den allmänna kollektivtrafiken. I många andra län är ansvaret och därmed finansieringen uppdelad på ett sådant sätt att kommunerna ansvarar för den lokala trafiken och landstinget för den regionala. Även när det gäller den särskilda kollektivtrafiken finns en inbyggd flexibilitet i dagens lagstiftning i och med att det finns en möjlighet men ingen skyldighet för kommunerna att överlåta ansvaret för färdtjänsten på trafikhuvudmännen. Även i många av de kommuner som har behållit ansvaret för färdtjänstlegitimeringen finns ett omfattande samarbete med trafikhuvudmännen gällande t.ex. upphandling av trafiken och beställningscentraler.

Antalet ingående kommuner i de lokala arbetsmarknadsregionerna ger en bild av behovet av samordning av kollektivtrafiken över kommungränserna. Det faktum att det just är i Stockholm och Skåne som all kollektivtrafik planeras på en överkommunalnivå kanske kan ses som en följd av att det även är där som arbetsmarknadsregionen består av flest antal kommuner. En arbetsmarknad bestående av många kommuner innebär också att en stor del av arbetsresorna korsar kommungränser, i många fall flera stycken. Majoriteten av arbetsmarknadsregionerna i Sverige består dock av

endast en eller två kommuner vilket innebär att behovet av en överkommunal samordning av kollektivtrafiken är betydligt mindre.

I figur 3 sammanfattas de förhållanden då det kan vara lämpligt att lägga ansvaret för kollektivtrafiken på läns/region nivå respektive kommunnivå. Oavsett processen med ett öppnare marknadstillträde kommer en stor del av den kollektivtrafik som idag subventioneras att även fortsättningsvis behöva subventioner. Frågan om huvudmannaskap handlar till stor del om vem som är bäst lämpad att sätta rätt nivå på dessa subventioner.

Figur 3 Huvudmannaskap

	Ansvar på läns/region nivå	Ansvar på kommunnivå
Faktiska trafikströmmar	+ Om stor andel trafik över kommungränser	+ Om mest inomkommunal trafik
Potentiella trafikströmmar	+ Om växande arbetsmarknadsregion över kommungränser	+ Om huvudsakligen kommunal arbetsmarknad
Utnyttjande	+ Om liknande resvanor i hela länet	+ Om både utbud och resande varierar kraftigt mellan kommuner
Samordning andra sektorer	+ Regional planering	+ Kommunal planering och stadsbyggnad + Gatunät
Samordning särskild kollektivtrafik	+ Sjukresor och lokalisering av sjukhus	+ Skolskjutsar och skollokalisering + Färdtjänst
Var hamnar nyttorna av trafikeringen?	+ Stor del resenärer i kommun A som bor i kommun B	+ Trafiken utnyttjas mest av den egna befolkningen i kommunen

Hur stora samordningsvinster som kan göras genom att samla den allmänna kollektivtrafiken och den särskilda kollektivtrafiken i form av färdtjänst, sjukresor och skolskjuts under samma huvudman är svårt att svara på och varierar förmodligen mellan olika kommuner. Situationen i storstadsområden är förmodligen radikalt annorlunda jämfört med situationen i glesbygdskommuner. Ett sätt att låta operatörerna själva upptäcka och utnyttja eventuella samordningsfördelar är att rigga upphandlingen av trafiken på sådant sätt att det både är möjligt att lägga anbud på all kollektivtrafik inklusive den särskilda trafiken eller bara vissa trafikformer.

Finns det stora kostnadsbesparingar att göra genom att organisera den allmänna och särskilda kollektivtrafiken tillsammans så kommer det att avspeglas i de anbud som lämnas. Detta försvårar dock möjligheten att låta den som ansvarar för trafikeringen också ansvara för tillståndsgivningen för färdtjänst eftersom färdtjänstlegitimeringen är ett myndighetsbeslut.

Ett öppnare marknadstillträde kommer förmodligen att få olika stort genomslag i olika delar av landet. Skånetrafiken har undersökt kostnadstäckningsgraden för sina olika linjer och områden och drar slutsatsen att stadsbusstrafikens trafikekonomi har ett tydligt samband med storleken på staden där de större städerna har en högre kostnadstäckningsgrad (Skånetrafiken, 2006). I enlighet med dessa resultat kommer potentialen för operatörer att hitta företagsekonomiskt lönsam trafik att vara större i de tätbefolkade delarna av landet jämfört med de mer glest befolkade delarna. I de fall då en stor andel av kollektivtrafiken trafikeras utan samhällseliga subventioner förändras det offentliga roll från praktisk planering av trafiken till en mer strategisk roll. I de fall där utbudet av företagsekonomiskt lönsam trafik blir litet eller obefintligt kommer däremot det offentliga att få behålla många av de uppgifter som trafikhuvudmännen idag arbetar med. När det gäller den särskilda kollektivtrafiken kommer det offentliga åtagande att bestå i oförändrad form. Det ett öppnare marknadstillträde kan leda till för den särskilda kollektivtrafiken är fler operatörer som kan vara aktuella för subventionerade priser för skolelever eller färdtjänstresenärer på samma sätt som kommuner idag köper platser i trafikhuvudmannens linjetrafik för dessa grupper.

Det faktum att organisationen av både den allmänna och den särskilda kollektivtrafiken varierar så mycket över landet kan vara ett tecken på att det inte finns någon universallösning. I glesbygdskommuner där den särskilda kollektivtrafiken dominerar över den allmänna och där resandet över kommungränserna är litet kan ett gemensamt kommunalt ansvar och organisation av den allmänna och särskilda kollektivtrafiken vara att föredra. De fördelar som därigenom ges är i första hand ökade resmöjligheter om den särskilda kollektivtrafiken, t.ex. skolskjutsar, kan öppnas upp för andra resenärer. I storstadsområden där en stor del av resandet sker över kommungränser är det desto viktigare med en samordning mellan den lokala och regionala trafiken och där manifesteras vinster av samordning mellan den allmänna och särskilda kollektivtrafiken sig främst genom minskade kostnader då färd-

tjänstresenärer kan överflyttas till kostnadseffektivare trafikformer. Kanske är den flexibilitet som råder idag en styrka som bör bevaras och inte riskeras genom att tvinga in alla kommuner och län i samma organisatoriska form.

Förslag

I frågan om lämplig behörig myndighet för den lokala och regionala kollektivtrafiken föreslås att även fortsättningsvis ha en ansvarig myndighet som består av både kommuner och landsting för att ge möjlighet till ett kommunalt inflytande men även med en möjlighet att lägga hela ansvaret på länsnivå för de län som finner det lämpligt. Detta motsvarar dagens lagstiftning med länstrafikansvariga. Vid ett eventuellt bildande av storregioner med ett större ansvar än idag för bland annat infrastruktur och planeringsfrågor är det därigenom möjligt att lägga över hela ansvaret på den regionala nivån. Samtidigt kan de län som framgångsrikt delat upp ansvaret trafikpolitiskt och ekonomiskt mellan kommun och landsting behålla detta, åtminstone fram till dess att en eventuell organisation med storregioner med omfattande ansvarsområden kommit på plats.

Även fortsättningsvis kommer många av de uppgifter som idag utförs av trafikhuvudmännen att behöva utföras av det offentliga. När det gäller den trafik som inte kan drivas på kommersiell grund kommer även fortsättningsvis det offentliga att utföra upphandling av trafiken, besluta om taxesättning eller pristak samt besluta om trafikens omfattning. Den kompetens som idag finns hos trafikhuvudmännen bör därför bevaras vid införandet av en ny kollektivtrafikansvarig myndighet.

När det gäller den särskilda kollektivtrafiken finns idag en möjlighet att överlåta ansvaret för färdtjänsten på trafikhuvudmannen. Möjligheten att lägga ansvaret för färdtjänsten hos den trafikansvariga myndigheten bör finnas kvar och eventuellt göras till huvudregel men med fortsatt möjlighet till kommunalt inflytande i någon form, kanske på samma sätt som för den lokala kollektivtrafiken i Gävleborgsmodellen. Skolskjutsar är en verksamhet med starka kopplingar till skolverksamheten vilket talar för att även fortsättningsvis låta kommunerna ansvara för denna verksamhet. På samma sätt är kostnadsersättningen för sjukresor starkt beroende av hur sjukvården lokaliserar och organiseras vilket talar för att

även fortsättningsvis låta landstinget stå för dessa kostnader. Även utan ett gemensamt huvudmannaskap är det möjligt att samordna t.ex. upphandlingen av skolskjutsar och sjukresor med den allmänna kollektivtrafiken.

Referenser

- Börjesson M, Ståhl A, Svensson H, *Utveckling av samhällsbetalda resor: Erfarenheter från Bjuv, Helsingborg, Höganäs, Landskrona och Svalöv*, KFB-rapport 1999:28.
- Jenstav M et al., *Färdtjänst i samverkan mellan landstinget och kommunerna i Stockholms län*, Transek, 2004.
- Statens institut för kommunikationsanalys, *Lokal och regional kollektivtrafik 2007*, SIKA Statistik 2008:17.
- Ståhl, A, Petzäll J. *Servicelinjetrafik eller Låggolvbuss: Studie av äldre och färdtjänstberättigades resande i Uppsala*, Bulletin 146, Institutionen för trafikteknik, Lunds Tekniska högskola, 1997.
- Ståhl, A, Svensson, H, *Servicelinjerna – en del av färdtjänsten i Helsingborg*, KFB-rapport 2000:5.
- Skånetrafiken, *Med buss i Skåne – Strategi för busstrafiken*, 2006.
- Skånetrafiken, *Tågstrategi 2008–2030 – Dialog om inriktning och principer*, 2007.
- X-trafik, *Årsredovisning 2007*.

Statens offentliga utredningar 2009

Kronologisk förteckning

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiors rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokal-försörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat.
+ Bilagor. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetenskatalog.
En problemorientering. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen.
Ju.
19. Aktiv väntan – asylökande i Sverige. Ju.
20. Mer järnväg för pengarna. N.
21. Redovisning av kommunal medfinansiering. Fi.
22. En ny alkohollag. S.
23. Olovlig tobaksförsäljning. S.
24. De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. N.
25. Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. Fi.
26. Det växande vattenbrukslandet. Jo.
27. Ta klass. U.
28. Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. U.
29. Fritid på egna villkor. IJ.
30. Skog utan gräns? Jo.
31. Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. N.
32. Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. S.
33. Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. Fi.
34. Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. Ju.
35. Moderna hyreslagar. Ju.
36. Främja, Skydda, Övervaka
– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. IJ.
37. Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. Ju.
38. Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. S.
39. En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. N.

Statens offentliga utredningar 2009

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]
Säkerhetskopiers rättsliga status. [5]
Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]
Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]
Kommunal kompetenscatalog.
En problemorientering. [17]
Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]
Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. [19]
Förenklningar i aktiebolagslagen m.m. [34]
Moderna hyreslagar. [35]
Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. [37]

Försvarsdepartementet

Ransonering och prisreglering i krig och fred. [3]

Socialdepartementet

En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]
En ny alkohollag. [22]
Olovlig tobaksförsäljning. [23]
Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. [32]
Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. [38]

Finansdepartementet

Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]
Återkrav inom välfärdssystemen.
– Förslag till lagstiftning. [6]
Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]
Skatt i retur. [12]
Redovisning av kommunal medfinansiering. [21]
Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. [25]
Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. [33]

Utbildningsdepartementet

Ta klass. [27]
Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. [28]

Jordbruksdepartementet

Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]
Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. [8]
Det växande vattenbrukslandet. [26]
Skog utan gräns? [30]

Miljödepartementet

Miljöprocessen. [10]

Näringsdepartementet

Nya nät för förnybar el. [2]
Mer järnväg för pengarna. [20]
De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. [24]
Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. [31]
En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. [39]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Fritid på egna villkor. [29]
Främja, Skydda, Övervaka
– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. [36]

Kulturdepartementet

Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat. + Bilagor. [15]
Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. [16]