

13 Ekonomi och finansiering

Kommitténs bedömning

Underskotten hos trafikhuvudmännen förväntas öka kraftigt under de kommande åren samtidigt som ägarnas ekonomiska utveckling ser mycket bekymmersam ut. Kommittén bedömer att ägarnas möjligheter att täcka de ökande underskotten hos trafikhuvudmännen är mycket begränsade. Det finns en stor risk att trafikhuvudmännen tvingas skära ned trafiken.

I glesbygd kan det innebära att människors möjligheter att klara sina dagliga ärenden försvinner. I storstäderna kan det leda till allvarliga problem med ökad trängsel och svårigheter att klara miljömål. Det behöver därför tillföras mer statliga medel till kollektivtrafiken.

Idag missgynnas kollektivresenärer jämfört med de bilister som har tillgång till fri parkering på sin arbetsplats. Biljetter, periodkort och resor i kollektivtrafiken som subventioneras av arbetsgivaren beskattas, vilket i praktiken sällan sker för fri parkering.

Kommitténs förslag

- Regeringen bör låta utreda hur kort eller resor med kollektivtrafik kan subventioneras av arbetsgivare utan att resenärerna förmånsbeskattas (13.2).
- Regeringen bör låta utreda ett nytt avdragssystem med resavdrag per kilometer oavsett färdmedel och hur det påverkar de som åker kollektivt respektive bil idag, olika delar av landet och hur man kan beakta de som inte har tillgång till kollektivtrafik respektive de som pendlar riktigt långt med bil (13.2).
- Regeringen bör låta utreda möjligheterna att beskatta eller avgiftsbelägga fria parkeringsplatser i storstadsområden med rimliga krav på kontroll (13.2).

- Kommittén vill peka på möjligheten att se kollektivtrafiken som en del i de regionala tillväxtprogrammen och i EU:s struktur-fondsprogram samt utnyttja medel ur dessa för investeringar i kollektivtrafikanläggningar. En större del av de statliga investeringsmedlen bör användas för investeringar i kollektivtrafikprojekt. Det bör också vara möjligt att använda dessa investeringsmedel för objekt där kommunerna är väghållare (13.3).

(Reservationer från c, fp, kd, m och v. Särskilt yttrande från mp)

13.1 Trafikhuvudmännens och ägarnas ekonomiska situation

Trafikhuvudmännens ekonomiska situation

Kommittén har låtit genomföra en inventering av den ekonomiska situationen hos trafikhuvudmännen och deras ägare, kommuner och landsting.¹ Den baseras dels på en enkät till trafikhuvudmän, dels på statistik. Inventeringen visar att kostnaderna förväntas öka kraftigt hos många trafikhuvudmän de kommande åren.

Tabell 13.1 Kostnadsutvecklingen (brutto) hos trafikhuvudmännen 1999 till 2002 enligt enkät, respektive THM:s egen uppskattning för perioden 2003 till 2005.

Genomsnittlig förändring (ovägt)	Utveckling kostnader per år						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Totalt riket	1%	8%	8%	5%	7%	9%	9%
Totalt Storstadslän	5%	12%	10%	9%	6%	15%	11%
Totalt Skogslän	-1%	5%	4%	4%	8%	12%	12%
Totalt Övriga län	1%	9%	9%	5%	6%	6%	7%

Som framgår av tabellen är kostnadsutvecklingen mycket negativ. Värt att nämna är exempelvis Västerbottens län som räknar med kostnadsutveckling som är 20 % årligen 2003–2005. Kronobergs län visar också på en hög kostnadsutveckling. (Uppgifter för enskilda huvudmän framgår av underlagsrapporten.)

Eftersom biljettintäkterna enligt trafikhuvudmännens bedömning inte kan höjas lika mycket som kostnaderna beräknas under-

¹ Haglund m.fl., maj 2003. Sammanställning av kommuner och landstings finansiella situation samt kollektivtrafikens resultatutveckling. Öhrlings, PricewaterhouseCoopers

skotten öka kraftigt åren framöver, för hela landet 10–13 % per år under åren 2003 till 2005. Störst förväntas ökningen bli i storstads-länen och i skogslänen med runt 20 %, se tabell 13.2. Det viktigaste skälet till de kraftiga ökningarna är att kostnaderna vid nya upphandlingar ökat kraftigt och beräknas fortsätta öka. Utfallet i olika delar av landet är beroende av när nya upphandlingar infaller. Andra bidragande orsaker är krav på handikappanpassning och ökade miljökrav.

Tabell 13.2 Underskott hos trafik huvudmännen 1999 till 2002 enligt enkät. Respektive THM:s egen uppskattning för perioden 2003 till 2005

Genomsnittlig förändring (ovägt)	Utveckling "underskott" per år						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Totalt riket	3%	9%	5%	8%	10%	13%	13%
Totalt Storstadslän	4%	3%	0%	10%	8%	22%	18%
Totalt Skogslän	-1%	6%	-1%	4%	14%	20%	16%
Totalt Övriga län	5%	12%	8%	9%	8%	7%	10%

Ställt i relation till förändringen av skatteintäkter och generella statliga bidrag till kommunerna (som ska finansiera delar av underskottet) är förändringarna markanta. Enligt kommunförbundets prognos (april 2003) ökar skatteintäkter och generella statsbidrag 2003–2005 med ca 3,7–3,9 % per år.

De förväntade underskotten kan åtminstone teoretiskt mötas på olika sätt, dels genom taxehöjningar, dels genom neddragningar av trafiken och dels genom ytterligare tillskott från ägarna eller via statliga bidrag. Troligen blir det nödvändigt med en kombination av åtgärder. Problemet med att möta kostnadsökningar med taxehöjningar är att dessa då blir mycket stora, eftersom biljettintäkterna normalt bara täcker ca 60 % av kostnaden. Om kostnaden stiger med t.ex. 15 %, måste taxan höjas med 25 % för att täcka kostnadsökningen. En sådan taxehöjning minskar dessutom resandet och därmed biljettintäkterna vilket medför ytterligare krav på taxehöjning.

I norrlandslänen måste neddragningar av trafiken drabba glesbygden där utbudet redan i dag är mycket begränsat. Det kan innebära att vissa delar av glesbygden blir helt utan fungerande kollektivtrafik. I storstäderna kan en neddragning av den kollektiva trafiken få stora negativa effekter med ökad trängsel i biltrafiken och ökade miljöproblem.

Ägarnas möjligheter att öka tillskotten till trafikhuvudmännen har studerats i inventeringen. Av den framgår att kommunernas och landstingens ekonomiska situation förväntas bli mycket negativ åren framöver. Deras möjligheter att öka tillskotten till huvudmännen torde därför vara mycket begränsade.

En möjlighet att reducera kostnaderna kan vara att effektivisera trafiken. Det kan t.ex. ske genom framkomlighetshöjande åtgärder i de största städerna. Sådana åtgärder ger också kortare restider och därmed lägre kostnader och fler passagerare genom att bussens konkurrenskraft ökar. I delar av glesbygden kan en samordning av olika typer av samhällsbetalda resor och anropsstyrning ge besparingar. En annan möjlighet är att öka intäkterna genom ökat resande eller ökade taxor. Ökat resande kan ge ökade intäkter om man kan identifiera situationer där marginalintäkterna är högre än marginalkostnaderna. Det gäller t.ex. ofta under dagtid då det finns ledig kapacitet.

Kommunernas och landstingens ekonomiska situation.

I inventeringen har man dels analyserat kommunernas och landstingens ekonomiska situation idag dels redovisat en prognos för utvecklingen framöver. Situationen idag baseras på en sammanvägning av resultaten 2000–2002 samt tillgångarna. (För en närmare beskrivning av metoden hänvisas till underlagsrapporten.²) Kommunerna och landstingen har rangordnats efter den ekonomiska situationen först var för sig och sedan sammanvägt. Den senare får betraktas som en mycket grov rangordning för hela länets ekonomiska situation. För Stockholms län gäller att endast landstinget idag svarar för finansieringen av kollektivtrafiken. Därför bör man för att bedöma dagens situation endast titta på landstingets ranking.

² Haglund m.fl., maj 2003. Sammanställning av kommuner och landstings finansiella situation samt kollektivtrafikens resultatutveckling. Öhrlings, PricewaterhouseCoopers

Tabell 13.3 Kommunernas och landstingens ekonomiska situation. Rangordning efter en sammanvägning av resultat och tillgångar. Kommunernas situation har summerats över hela länet. Resultaten baseras på uppgifter från åren 2000–2002. När det gäller utdebitering kan bilden se delvis annorlunda ut för 2003.

1. Kommunernas sammanvägda finansiella situation, enligt ranking	2. Landstingens sammanvägda finansiella situation, enligt ranking	3. Sammanvägd finansiell situation, ranking, kommuner + landsting	4. Total utdebitering, medel för län jämfört med riket	5. Potential + om den samman- lagda utdebiteringen än lägre än rikssnittet - annars
<i>Övre tredjedel</i>				
1. Hallands län	1. Blekinge	Hallands län	-1,07	+
2. Jämtlands län	2. Södermanland	Jämtlands län	+1,58	-
3. Skåne län	3. Gävleborg	Jönköpings län	+0,42	-
4. Västra Götaland	4. Kronoberg	Södermanland	-0,30	+
5. Jönköpings län	5. Jämtland	Västmanland	-0,34	+
6. Västmanlands län	6. Halland	Västra Götaland	+0,53	-
7. Västerbottens län	7. Östergötland	Östergötland	-0,38	+
<i>Medel</i>				
8. Östergötlands län	8. Uppsala	Blekinge	+0,95	-
9. Värmlands län	9. Västra Götaland	Gävleborg	+0,70	-
10. Södermanlands län	10. Jönköping	Norrbottnen	+0,35	-
11. Stockholms län*	11. Västmanland	Skåne	-0,56	+
12. Norrbottens län	12. Norrbotten	Uppsala	+0,41	-
13. Uppsala län	13. Västerbotten	Värmlands	+1,23	-
14. Blekinge län	14. Örebro	Västerbotten	+1,12	-
<i>Nedre tredjedel</i>				
15. Örebro län	15. Värmland	Dalarna	+1,12	-
16. Gävleborgs län	16. Dalarna	Gotland	+1,58	-
17. Kalmar län	17. Västernorrland	Kalmar	+0,77	-
18. Västernorrlands län	18. Skåne	Kronoberg	-0,34	+
19. Kronobergs län	19. Kalmar	Stockholm*	-0,81	+
20. Dalarnas län	20. Stockholm	Västernorrland	+1,22	-
21. Gotland		Örebro	+0,76	-

* I Stockholms län finansieras kollektivtrafiken endast av landstinget

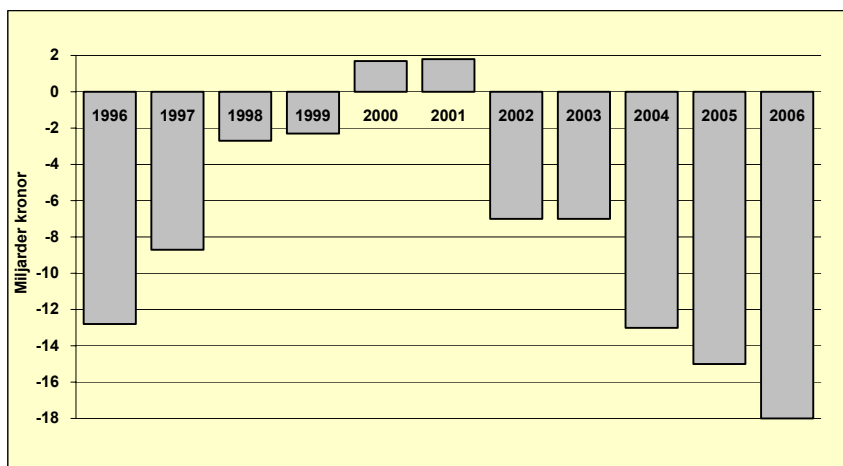
Som framgår av tabellen skiljer sig ofta situationen mellan kommunernas samlade utfall och utfallet för motsvarande landsting. Kommunerna i Hallands län har högst ranking medan landstinget kommer på sjätte plats. Omvänt gäller t.ex. för Kronobergs län där kommunerna ligger på 19 plats medan landstinget ligger på fjärde. Tabellen visar att det finns ekonomiska problem hos kommuner och landsting såväl i norra som i södra Sverige. I södra Sverige är det framför allt i Kronobergs och Kalmar län samt Gotlands kommun som man har en bekymmersam situation. I norra är det

främst Dalarnas och Västernorrland län som har en svag ekonomi. I Mälardalen ligger såväl Örebro som Stockholms län illa till.

Kommun- och landstingsförbundet tecknar en mycket mörk bild när det gäller den ekonomiska utvecklingen i kommuner och landsting de kommande åren.

Figur 13.1 Den kommunala sektorns resultat exklusive extraordina- nära poster, åren 1996–2006 (kommun- och landstingsförbundens bedömning, april 2003).

Miljarder kronor, löpande priser utfall prognos



Följande förutsättningar rörande resultatutvecklingen till 2006 kan noteras:

- De tillfälliga statsbidragen för sysselsättningsstöd ingår inte i förbundens kalkyl. Regeringen aviserade dock i vårpropositionen 2003 att dessa förlängs till att omfatta även 2004. Detta skulle innebära en intäktsförstärkning (resultatförbättring) om ca 5 miljarder kr detta år. Förlängs bidraget ytterligare erhålls motsvarande resultatförbättring även kommande år.
- Intäkterna beräknas öka med ca. 4 % per år, vilket är en svagare ökning jämfört med de senaste åren. Skälet är främst en svagare tillväxt av skatteunderlaget. Lönekostnaderna bedöms öka med måttliga 4,1 % per år under perioden.

Nedan redovisas resultatutvecklingen samt förändring av intäkter och nettokostnader i några olika typkommuner.

Tabell 13.4 Resultatutvecklingen i några typkommuner.

Kommuntyp	Resultat, genomsnitt 2000, kr per inv.	Resultat, genomsnitt 2002, kr per inv.	Skatteintäkter och generella statsbidrag, ökning 2001–2002 %	Verksamhetens nettokostnader, ökning 2001–2002 %
Storstäder	1 329	930	2,9	4,8
Förortskommuner	504	-440	4,8	6,6
Större städer	613	57	4,5	5,5
Medelstora städer	211	-168	4,7	4,7
Industrikommuner	284	178	5,3	5,3
Landsbygdskommuner	-10	205	4,8	5,0
Glesbygdskommuner	-267	455	5,3	3,7
Övriga större	-66	223	5,0	3,6
Övriga mindre	-168	206	5,2	4,9
Riksgenomsnitt	588	89	4,7	5,6

Följande information bör särskilt noteras:

- Mycket svag intäktsutveckling i storstäderna.
- Stark kostnadsutveckling i förortskommunerna samtidigt som intäktsutvecklingen är måttlig, vilket innebär en väsentlig försvagning av resultatet. Liknande förhållande finns också i större städer.
- Mycket stark intäktsutveckling med en förhållandevis svag kostnadsutveckling i landsbygdskommuner, glesbygdskommuner samt i gruppen övriga större och mindre kommuner.

Förklaringar till förhållandena går till stora delar att finna i utjämningsystemets konstruktion. Därutöver speglar förhållandet att kostnadsutvecklingen i olika delar av landet är olika, inte minst vad gäller personalkostnaderna.

Bedömning

Underskotten hos trafikhuvudmännen förväntas öka kraftigt under de kommande åren samtidigt som ägarnas resultatutveckling bedöms som mycket bekymmersam. Kommittén bedömer därför att ägarnas möjligheter att täcka de ökande underskotten hos trafikhuvudmännen är mycket begränsade. Det återstår då att höja

taxorna, dra in på trafik eller effektivisera trafiken eller kombinationer av dessa.

13.2 Incitament för ökat kollektivresande – skattefrågor

Kommittén bedömer att kollektivtrafiken är missgynnad genom att arbetstagare som får subventionerade kort eller kollektivresor förmånsbeskattas för detta medan bilister som åtnjuter fri parkeringsplats i praktiken normalt inte beskattas för detta även om det enligt lag borde ske. Här presenteras några olika möjligheter att komma till rätta med denna obalans. Vi har endast studerat det offentliga kostnader för olika alternativ. Vid en fortsatt utredning bör man dock även analysera vilken samhällsnytta som följer av förslagen. I kapitel 10 Samhällsnytta beskrivs nyttan av ett ökat kollektivt resande.

13.2.1 Skattebefriat periodkort

En möjlighet som kommittén diskuterat är att arbetsgivare ska kunna erbjuda sina anställda periodkort som är befriade från förmånsbeskattning. Det är en lösning som t.ex. landstinget i Uppsala län diskuterat och önskat pröva.

En möjlighet är att arbetstagaren betalar kortet via bruttolöneavdrag, men man kan också tänka sig att arbetsgivaren helt eller delvis betalar kortet. I båda fallen behövs en lagändring som innebär att en sådan förmån inte är skattepliktig. Det finns redan idag en del sådana förmåner som är skattebefriade. Det gäller t.ex. hemdatorer och personalvård som motionskort. Fördelen med bruttolöneavdrag är att även arbetsgivaren tjänar på konstruktionen genom att lönekostnadspåläggen minskar. Därför kan man räkna med att många arbetsgivare skulle vara intresserade av att erbjuda de anställda en sådan förmån.

I förlängningen kan man tänka sig att arbetsgivarna genom detta blir mer intresserade av de anställdas resor till/från arbetet. Det skulle t.ex. kunna innebära att man intresserar sig för hur de kollektiva förbindelserna till arbetsplatsen fungerar. Man kan också tänka sig att staten ställer krav på att arbetsgivaren tar fram en "grön plan" för företagets transporter inklusive de anställdas arbetsresor för att bruttolöneavdrag ska få ske. En sådan plan kan

t.ex. innehålla åtgärder som stimulerar de anställda att gå, cykla, samåka eller åka kollektivt.

Det är svårt att bedöma vilken effekt skattefria kort skulle få på kollektivresandet. Först och främst kan man ju anta att de som redan åker kollektivt regelbundet skulle anta erbjudandet. För dem innebär förändringen enbart att de får resandet ännu mer subventionerat. Om kortet inte är personligt, kan man anta att en del anställda skaffar ett kort och sedan överlåter det på andra t.ex. familjemedlemmar som redan åker kollektivt. För att få störst effekt bör därför kortet vara personligt även om det kan ge en del kontrollproblem.

En del bilpendlare kommer sannolikt att börja åka kollektivt om kortet subventioneras. Vi kan inte i nuläget uppskatta hur många dessa blir. Enligt SLTF:s kollektivtrafikbarometer finns dock en stor andel av befolkningen som redan idag åker kollektivt då och då, ca 40 % åker varje vecka eller varje månad. Av erfarenhet vet vi att det bland dessa finns en grupp som kan vara benägna att börja åka kollektivt mer regelbundet.

Ett annat sätt att göra en mycket grov uppskattning av effekten är att utgå från en generell priskänslighet. Om man utgår från en allmän priskänslighet på 0,3 (se vidare kapitel 3.8) och en genomsnittlig marginalskatt på 40 % så skulle kollektivresandet öka med ca 12 %. Marginalskattens påverkan gör att de med högre inkomst får en större subvention än de med lägre. Det behövs en mer omfattande studie för att kunna göra en bra bedömning av effekten av skattefria kort på kollektivresandet. Finansdepartementet har genomfört en utredning åt kommittén om vad en sådan reform kostar i form av skattebortfall.

Antaganden

- a) 10 % av alla sysselsatta erbjuds kollektivtrafikkort av arbetsgivaren, vilket ger ett totalt bruttolöneavdrag på 2,16 mdkr/år
- b) 40 % av alla sysselsatta erbjuds kollektivtrafikkort av arbetsgivaren, vilket ger ett totalt bruttolöneavdrag på 8,65 mdkr/år

Skattesatser

genomsnittlig marginalsattesats inkl	
allmän pensionsavgift	42,2 %
allmän pensionsavgift	7 %
arbetsgivaravgift	32,82 %
socialförsäkringsförmåner som andel av bruttolön	13,75 %
effektiv bolagsskatt	26,60 %

Budgeteffekter för offentlig sektor

	<i>Alt a)</i>	<i>Alt b)</i>
	10 %	40 %
Förändring i inkomstskatt	-0,91	-3,65
Förändring i utbetalda socialförsäkringsförmåner	0,17	0,69
Förändring i arbetsgivaravgifter	-0,67	-2,68
Förändring i bolagsskatt	0,12	0,50
Summa (mdkr)	-1,29	-5,14

En skattefrihet för kollektivtrafikkort enligt kommitténs förslag kan därmed uppskattas ge ett skattebortfall för offentlig sektor på ca 1,29 mdkr om 10 % av de anställda omfattas av förslaget, och 5,14 mdkr om 40 % av de anställda omfattas av förslaget.

Om bilister till följd av det skattefria kortet övergår till kollektivtrafik, skulle skattebortfallet för bilavdrag kunna minska något. Det är dock knappast troligt att bilister med bilavdrag som vinner två timmar på att använda bilen skulle övergå till kollektivtrafik. Effekterna för staten respektive kommuner och landsting framgår enligt nedan.

Budgeteffekter för staten

	<i>Alt a)</i>	<i>Alt b)</i>
	10 %	40 %
Förändring i inkomstskatt	-0,24	-0,97
Förändring i utbetalda socialförsäkringsförmåner	0,17	0,69
Förändring i arbetsgivaravgifter	-0,67	-2,68
Förändring i bolagsskatt	0,12	0,50
Summa (mdkr)	-0,62	-2,46

Skattefrihet för kollektivtrafikkort enligt Kollektivtrafikkommitténs förslag kan därmed uppskattas ge ett skattebortfall för staten på ca 0,62 mdkr om 10 % av de anställda omfattas av förslaget, resp. 2,46 mdkr om 40 % av de anställda omfattas av förslaget.

Budgeteffekter för Kommunsektorn

	Alt a)	Alt b)
	10 %	40 %
Förändring i inkomstskatt	-0,67	-2,68

En skattefrihet för kollektivtrafikkort enligt Kollektivtrafikkommitténs förslag kan därmed uppskattas ge ett skattebortfall för Kommunsektorn på ca 0,67 mdkr om 10 % av de anställda omfattas av förslaget, och 2,68 mdkr om 40 % av de anställda omfattas av förslaget.

Finansdepartementet³ ser en del principiella problem med den här typen av skattebefrielse:

I varje enskilt fall kan en skattesubvention i form av skattebefrielse av vissa löneförmåner framstå som angelägen och det skattebortfall som uppstår anses vara måttligt. Det är emellertid viktigt att beakta den samlade effekten av denna typ av undantag från beskattning. I en välfärdsstat som den svenska med omfattande offentliga välfärdssystem, krävs ett relativt stort skatteintag. För att begränsa de negativa effekter som höga skatter har på samhällsekonomin bör man sträva efter att upprätthålla den princip om breda skattebaser och låga marginalskatter som var vägledande för 1990–91 års skattereform. Införande av skatteundantag eller skattenedsättningar för vissa grupper eller verksamheter undergräver denna princip. Det skattebortfall som orsakas den offentliga sektorn måste ju finansieras på något annat sätt. Ju mer omfattande undantagen blir desto mindre blir skatteunderlaget och desto högre skattesatser krävs för att finansiera den offentliga verksamheten och de generella välfärdssystemen. Därmed ökar de för samhällsekonomin negativa effekterna av skattesystemet.

Obeskattade förmåner har också en fördelningspolitisk aspekt eftersom anställda med hög marginalskatt har mest att vinna på förmånen medan grupper som står helt utanför arbetsmarknaden, t.ex. arbetslösa och pensionärer, inte får ta del av förmånen men ändå påverkas av det skattebortfall som uppstår för den offentliga sektorn.

Sammanfattningsvis konstaterar kommittén att ett skattefritt kort innebär ett avsevärt skattebortfall såväl för staten som för kommuner och landsting. Införandet av ett sådant kort kommer att innebära, att många som redan idag åker kollektivt, kommer att utnyttja

³ Förslag från kollektivtrafikkommittén. Bruttolöneavdrag för periodkort till kollektivresor – ekonomiska konsekvenser Promemoria. Finansdepartementet 2003-04-28

möjligheten och därigenom får sina resor ytterligare subventionerade. Hur mycket kollektivresandet kommer att öka går inte att säga utan en mer omfattande utredning. Därför bör man också utreda om det kan finnas andra alternativ att subventionera de anställdas resor som inte har samma negativa konsekvenser på skattebasen m.m. som bruttolöneavdrag.

Förslag

Regeringen bör låta utreda hur kort eller resor med kollektivtrafik kan subventioneras av arbetsgivare utan att resenärerna förmånsbeskattas.

13.2.2 Kilometeravdrag för arbetsresor

Ett annat förslag som skulle kunna stimulera till att fler arbetspendlar med kollektivtrafik är att reseavdragen förändras så att man får samma avdrag per kilometer oavsett om man åker bil eller kollektivt. Ett sådant förslag kan göras utgiftsneutralt genom att man sänker nuvarande avdrag något. Den här typen av reseavdrag tillämpas idag både i Norge och Danmark.

RSV anser att en sådan förändring skulle vara välkommen genom att den gör avdragsreglerna enklare och också enklare att kontrollera. RSV har räknat på några alternativa utformningar av ett kilometeravdrag.⁴ De har beräknat hur stort avdraget skulle bli om man sätter nedre gränsen för avdrag vid 1, 2 eller 3 mil. Nuvarande avdragsregel som innebär att man får göra avdrag för kostnader som överskjuter 7 000 kr motsvarar en nedre gräns på ca 1 mil.

Tabell 13.5 Effekter av ett kilometeravdrag om man antar att den totala avdragssumman ska vara som idag.

Avdrag för enkel resa över	Avdrag i kr per mil	Antal som skulle få göra avdrag	Varav med följande färdmedel, tusental				
			fots/cykel	personbil	rälsbundet	buss	övrigt
1 mil	8,13	1 636	7	1306	157	149	16
2 mil	12,34	1 007	0	799	107	96	6
5 mil	29,53	233	0	183	22	16	3

⁴ Förenklingar av reseavdraget och för övriga utgifter, promemoria 2003-03-03. RSV

Om man lägger gränsen vid 1 mil blir alltså den summa man får göra avdrag med per mil endast ca hälften mot idag. Om man däremot lägger den någonstans kring 3 mil bör den summa med vilken man får göra avdrag bli ungefär densamma som idag.

En sådan här förändring i reseavdraget skulle innebära att en del vinner och andra förlorar, enligt RSV:s utredning. Om man sätter gränsen vid 2 mil kommer kollektivresenärer liksom de som samåker att vinna jämfört med dagens regler. Ensamåkande i bil liksom samåkande som fuskar (dvs. drar av som om de åkte ensamma) kommer att förlora. Om man sätter gränsen för lågt, kommer en del kollektivresenärer med billiga månadskort att vinna mycket, kanske oskäligt mycket. Det talar för att gränsen bör sättas i trakten av 3 mil, men detta bör studeras närmare.

Ofta invändes att minskade bilavdrag skulle drabba norrlands-länen extra hårt, men största antalet avdrag och den största totala summan som dras av finner man i storstadslänen Västra Götaland och Skåne. De genomsnittliga avdragen för de som drar av är relativt lika i landet. Norrbotten, Halland och Uppsala län har högst genomsnittliga avdrag.

Man kan tänka sig en del modifieringar av reglerna som minskar effekterna för dem som är mest beroende av bilavdragen. En är att de som har riktigt långa avstånd får behålla nuvarande avdrag. En annan som kräver mer administration från skattemyndigheterna är att tillåta dagens avdrag för dem som inte har någon kollektivtrafik. Man skulle då kunna tillämpa den definition kommittén diskuterat, se vidare kapitel 16.

Förslag

Regeringen bör låta utreda ett nytt avdragssystem med resavdrag per kilometer oavsett färdmedel och hur det påverkar de som åker kollektivt respektive bil idag, olika delar av landet och hur man kan beakta de som inte har tillgång till kollektivtrafik respektive de som pendlar riktigt långt med bil

13.2.3 Beskattning av fri parkeringsplats

I kapitel 3.3 har vi visat vilken stor inverkan tillgången till fri parkering har på färdmedelsvalet. I Stockholm åker 18 % av dem som har fri p-plats bil till innerstaden medan endast 2 % av dem som inte har fri p-plats åker bil. I Linköping är motsvarande siffror 32 respektive 6 %. En beskattning av fria parkeringsplatser kan därför förväntas ha stor effekt på valet av färdmedel. I regeringsuppdraget mellan s, v och mp ingick en överenskommelse att man skulle se över frågan om beskattning av fri parkeringsplats. Detta arbete pågår nu, men inga resultat har ännu framkommit.

Enligt nuvarande skattelagstiftning är fri parkeringsplats att betrakta som en skattepliktig förmån:

Förmån av fri parkering i anslutning till arbetsplatsen för anställd med egen bil är i princip en skattepliktig förmån. Under förutsättning att bilen används i tjänsten bör dock avdrag medges för parkeringskostnader.

Det finns också bestämmelser om hur mycket man ska använda bilen i tjänsten för att avdrag ska medges. Om man har förmånsbil ska fri parkeringsplats för denna inte beskattas. I praktiken är det dock många som har parkeringsplats betald av arbetsgivaren och som inte förmånsbeskattas för detta. RSV bedömer det dock som mycket svårt att kontrollera att en sådan fri plats tas upp som förmån. Frågan är främst aktuell i större städer där förmånen har ett stort värde.

Kommittén bedömer att en beskattning av fria parkeringsplatser skulle kunna få en relativt stor effekt i större städer men att svårigheterna att i praktiken genomföra en sådan beskattning är mycket stora och att kontrollkostnaderna därmed också skulle bli stora. Storstadstrafikkommittén⁵ kom i sitt betänkande fram till samma slutsats. En översyn av denna fråga pågår också inom regeringen. Kommittén föreslår därför att regeringen tar ett bredare grepp i frågan om beskattning av fri parkering, se nedan.

13.2.4 Beskattning av arbetsgivare för parkeringsplats

I Nottingham i England pågår ett försök där arbetsgivaren betalar en avgift för parkeringsplatser som tillhandahålls för de anställda. Det skulle kunna vara ett alternativ till det ovan diskuterade försla-

⁵ Storstadstrafikkommittén. SOU 1990:16

get att beskatta de anställda. Om arbetsgivaren betalar är tanken att denne är mindre benägen att tillhandahålla parkeringsplatser till sina anställda, alternativt ta betalt av den anställde. Effekterna på resandet av en ”beskattning” av arbetsgivaren blir dock troligen mindre än om arbetstagarna beskattas.

Workplace parking Levy i Nottingham

År 2000 togs en lag i Storbritannien (2000 Transport Act) som möjliggör för kommuner att antingen införa trängselavgifter eller avgifter på parkering. Nottingham har valt den senare lösningen för att reducera trängselproblemen. På sikt överväger man dock trängselavgifter. Systemet fungerar så att arbetsgivaren betalar för en licens för det antal parkeringsplatser denne har. Arbetsgivaren kan sedan vidareföra kostnaderna till dem som utnyttjar platserna eller stå för kostnaden själv. Man gör undantag för handikappade, små företag och utryckningsfordon. I ett inledningsskede kommer avgiften att uppgå till £ 150 per plats och år. Under en tioårsperiod ska den sedan öka till £ 350. De medel som kommer in till kommunen via avgifterna ska användas för kollektivtrafikinvesteringar t.ex. bytespunkter, park and ride, förbättringar för cykeltrafiken, trafik-säkerhetsåtgärder m.m.

Förslag

Regeringen bör låta utreda möjligheterna att beskatta eller avgiftsbelägga fria parkeringsplatser i storstadsområden. Man bör därvid försöka hitta metoder som inte ger orimligt höga krav på kontrollinsatser men som ändå kan ge betydande effekt.

13.3 Statligt stöd till kollektivtrafik

På grund av de kraftiga kostnadsökningar som under de senaste åren drabbat många län och trafikhuvudmän finns stor risk att de tvingas skära ned trafiken. I glesbygd kan det innebära att människors möjligheter att klara sina dagliga ärenden, t.ex. arbetsresor m.m. försvinner helt. Det kan i sin tur få till följd att de tvingas flytta. I storstäderna kan det leda till allvarliga problem med ökad trängsel och svårigheter att klara miljömål.

Kommittén *bedömer* därför att det behöver tillföras mer resurser till kollektivtrafiken.

Kommittén *föreslår* ett tillfälligt stöd till drift och planering av anropsstyrd trafik, se kapitel 16. Kommittén vill också peka på möjligheten att se kollektivtrafiken som en del i de regionala tillväxtprogrammen och i EU:s strukturfondsprogram samt utnyttja medel ur dessa för investeringar i kollektivtrafikanläggningar.

Vidare bör en större del av de statliga investeringsmedlen användas för investeringar i kollektivtrafikprojekt. Det bör också vara möjligt att använda dessa investeringsmedel för objekt där kommunerna är väghållare. Det senare prövas nu i några kommuner.

14 Konkurrens och upphandling

Kommitténs bedömning

Systemet med upphandling av kollektivtrafik, där operatörer konkurrerar om driften har sammantaget övervägande fördelar för konsumenter, samhälle och producenter. Systemet bör i sina huvuddrag behållas men systemet behöver förbättras och utvecklas. Det förutsätter bl.a. förändringar i regelverket, framförallt i lagen om offentlig upphandling för en ökad flexibilitet vid upphandling och i utformning av avtal. Moment av upphandling bör även utnyttjas i planeringsfasen så att man får fram fler nya idéer om och förslag till hur kollektivtrafiken kan utformas.

En generell frihet för kommersiella operatörer att bedriva lokal och regional linjetrafik har fler nackdelar än fördelar. Vid en given samhällelig resursinsats kommer det sannolikt att medföra en totalt sett sämre trafikförsörjning. Dagens system där trafikhuvudmännen i praktiken har ensamrätt till att bedriva lokal och regional trafik i länet bör därför i stort bibehållas. Det är dock önskvärt att skapa ett ökat utrymme för nya och kreativa lösningar i trafiken och kringliggande service.

Kommitténs förslag

- Trafikhuvudmännen bör i sina upphandlingar beakta strategiska arbetsmiljöfrågor och i högre grad ta tillvara erfarenheter hos operatörernas personal (14.1).
- Lagen om offentlig upphandling ses över utifrån de speciella behov som uppkommer när fleråriga tjänstekontrakt upphandlas, så att den ger rätt till omförhandling inom vissa gränser, t.ex. vid stora förändringar i samhället och resbehov (14.3.2).
- Lagen ska medge att en samordnad upphandling av olika trafikformer görs enligt ett och samma kapitel i LOU (14.3.3).

- Lagen ska medge att ägarna överför sina beställningscentraler till sina trafikhuvudmän utan föregående upphandling (14.3.3).
- Operatörer ska kunna få tidsbegränsade trafiktillstånd för kommersiell linjetrafik efter trafikhuvudmännens medgivande och de villkor denne föreskriver (14.4.2).
- Trafikhuvudmännen bör aktivt stödja initiativ från operatörer eller lokala föreningar, som kan bidra till att bättre trafiklösningar utvecklas och införs (14.4.4).
- En modell för tävling och eventuell upphandling av idéer om och förslag till utformning av kollektivtrafiken bör utvecklas. (14.6)

(Reservationer från c, fp, kd och m. Särskilt yttrande från c och mp)

14.1 Konkurrens i kollektivtrafiken

I propositionen (1997/98:56) Transportpolitik för en hållbar utveckling, kap 6 Transportpolitikens principer, medel och uppföljning så uttalade regeringen följande:

En strävan efter ökad samverkan i transportsystemet bör förenas med en politik, som främjar en effektiv konkurrens mellan olika trafikutövare och transportlösningar.

Enligt regeringen ska konkurrenspolitikens fokus vara konsumentnyttan så att konsumenterna kan välja mellan olika alternativ. Lagen om offentlig upphandling handlar dock huvudsakligen om att åstadkomma rättvisa konkurrensvillkor mellan konkurrerande operatörer. Dess tillämpning inom kollektivtrafiken har främst kommit att handla om ambitioner att få ner kostnaderna för trafiken.

Efter riksdagens beslut om att de privata linjetrafiktillstånden för busstrafik skulle upphöra 1989 så har upphandling under konkurrens varit möjlig att genomföra. Andelen upphandlad trafik har successivt ökat och uppgår nu till mer än 90 % av all lokal och regional kollektivtrafik. Upphandlingsprocessen uppskattas ha medfört en kostnadssänkning i storleksordningen 10 till 15 %. Samtidigt har utbudet ökat och standardförbättringar åstadkommits. I de senaste upphandlingarna har dock nivåerna på anbuden höjts och kostnaderna för trafikkontrakten ökat.

En följd av den hårda konkurrensen vid upphandlingarna är att operatörerna har blivit alltmer produktionsinriktade. Funktioner och kostnader som inte omfattas av anbudsförutsättningarna, t.ex. trafikplanering, marknadsbearbetning, utvecklingsfrågor mm. har skurits bort. Trafikhuvudmännen har tagit hand om dessa frågor. Upphandlingssystemet har även bidragit till en större koncentration bland operatörerna genom sammanslagningar, företagsuppköp samt ändrad ägarstruktur. Idag utförs cirka hälften av busstrafiken i länen av endast tre stora företag.

Upphandlingssystemet har också medfört minskad lönsamhet för transportföretagen. Det har sannolikt flera orsaker. Fixeringen vid ett lågt pris har drivit fram alltför låga anbud. De valda indexen har under senare år inte motsvarat kostnadsutvecklingen i branschen av bl.a. löneökningar samt höjda skatter på diesel och fordon.

Avtalen var, och är, fortfarande till stor del av bruttokaraktär (dvs. transportföretagen får betalt för produktionen medan intäkterna tillfaller trafikhuvudmännen). Det har inneburit att operatörerna inte har haft någon drivkraft att arbeta för fler eller nöjdare kunder. Antalet avtal med inslag av incitament är lågt men ökar.

I Konkurrensverket rapport *Vårda och skapa konkurrens – vad krävs för ökad konsumentnytta?* (mars 2002) redogör verket för de erfarenheter konkurrenslösningar gett och ger råd om hur den konkurrensutsatta delen av ekonomin ska öka. Verket pekar ut följande områden som viktiga och relevanta för kollektivtrafiken.

- Det krävs omsorgsfulla förberedelser vid tillämpning av konkurrenslösningar.
- Särskild uppmärksamhet bör riktas mot s.k. upphandlingsmarknader, dvs. tjänsteområden där ett begränsat antal offentliga aktörer är beställare av tjänsterna.
- Det sker en utveckling med ett ökat inslag av frihet för brukarna av kommunala tjänster att välja utförare.

Enligt Konkurrensverket har den stora fördelen med upphandling i konkurrens varit lägre kostnader för trafikhuvudmännen och deras ägare. Operatörerna har blivit effektivare och har fått en högre produktivitet än tidigare. Enligt branschorgan och Konkurrensverket har upphandlingssystemet också medfört utbudsökningar och kvalitetsförbättringar för resenärerna. Kommittén anser dock att bilden inte är entydig. Det finns exempel på motsatsen, t.ex. störningar i trafiken, som orsakats av byte av operatör, personal

som inte har möjlighet att vara serviceinriktade mot resenärerna på grund av snäva körtider m.m. De ökade kraven på personalen har sannolikt även bidragit till att föraryrket har förlorat i attraktivitet. Flera av de problem som uppstått är möjligen barnsjukdomar, som kan arbetas bort när aktörerna har blivit mer säkra på sina roller och förutsättningar samt utvecklat formerna och processerna för hur man ska interagera.

I SLTF:s och BR:s arbete med ett gemensamt policydokument om nya roller och avtal i kollektivtrafiken *Rollerna spelar roll* läggs en god grund för ytterligare steg i en sådan riktning. Avsikten med det kommande policydokumentet är att det ska fungera som generell vägledning och ge viss rekommendation i specifika frågor inför kommande upphandlingar.

Vår sammanfattande bedömning är att systemet med upphandling, där operatörer konkurrerar om driften av kollektivtrafiken har övervägande fördelar för konsumenter, samhälle och producenter. Systemet bör i sina huvuddrag behållas men systemet behöver förbättras och utvecklas. Det utvecklingsarbete som pågår i branschen bör fortsätta och intensifieras så att kommande upphandlingar fokuserar mer på termer som konsument, kvalitet, service och intäkter som komplement till tidigare fokus på producent, trafik, fordon och kostnad. Det är även viktigt att trafikhuvudmännen i sina upphandlingar beaktar strategiska frågor om arbetsmiljö för entreprenörernas anställda. Trafikhuvudmännen bör även i högre grad efterfråga och ta tillvara de erfarenheter, som personalen hos operatörerna har. Det är även önskvärt med vissa förändringar i lagen om offentlig upphandling.

Mer om upphandlingens effekter står att läsa i kapitel 5 samt vårt delbetänkande *Kollektivtrafik med människan i centrum* (SOU 2001:106)

Förslag

Trafikhuvudmännen bör i sina upphandlingar beakta strategiska arbetsmiljöfrågor och i högre grad ta tillvara erfarenheter hos operatörernas personal.

14.2 Lagen om offentlig upphandling

I och med att en så stor del av trafiken upphandlas i konkurrens har Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) kommit att spela en allt större roll för kollektivtrafiken. Lagen vann laga kraft den 1 januari 1994. Den har tillkommit som en följd av Sveriges anknäytning till EES-avtalet och anslutning till EU. Sverige valde att skriva om det sakliga innehållet i direktiven och sammanförde dem i LOU. Lagen innehåller också regler för upphandling som är undantagen i direktiven. LOU gäller förutom för staten, kommunerna och landstinget även för andra juridiska personer. Vem som omfattas av begreppet ”upphandlande enheter” och måste följa lagen framgår av 1 kap 5 § samt 4 kap 1 § LOU.

EU-rätten, som införlivats i svensk lagstiftning, ger inget uttryck för att de som handlar upp ska göra ekonomiskt bra affärer. EU-rätten reglerar i huvudsak att leverantörerna ska behandlas rättvist. Sverige måste i enlighet med de intentionerna följa principer som icke-diskriminering, öppenhet och förutsebarhet, likabehandling och proportionalitet. Tanken är att man genom rättvisa mellan operatörerna automatiskt ska uppnå ekonomiska fördelar för både producenter och konsumenter. De angivna principerna innefattas i LOU:s begrepp ”affärsmässighet”, ett begrepp som fanns med redan i förarbetena till upphandlingsförordningen.

Från den 1 juli 2002 infördes en del ändringar i LOU, bl.a. ska tilldelningsbeslut med uppgift om vem som fått uppdraget och skälen lämnas ut innan kontrakt tecknats. Lagen tydliggör också miljökrav och särskilda kontraktsvillkor. Prövningstillstånd krävs för att länsrättens beslut eller domar ska tas upp till prövning i kammarrätten. En följdändring har också gjorts i sekretesslagen så att anbud blir offentliga när anbuden offentliggörs, tilldelningsbeslutet fattas eller ärendet har slutförts. Den tidpunkt som tidigare gällde vid avtalets tecknande har ersatts med tidpunkten för tilldelningsbeslutet.

Möjligheten till ändringar i den svenska lagstiftningen begränsas dock av EU-direktiven. Kollektivtrafiken och andra samhällsbetalda resor är utformade på olika sätt i medlemsländerna. Sverige är i stort sett ensamt om att tillämpa kontrollerad upphandling och de problem vi har beaktas inte i det gemensamma regelverket.

Det pågår ett omfattande arbete inom EU med upphandlingsfrågor. Offentlig upphandling är ett område som enligt kommissionens handlingsplan för den inre marknaden bör prioriteras.

Kommissionen anser att reglerna ska göras enklare, mer flexibla och anpassade efter förändringar på marknaden. Miljöhänsynen betonas särskilt. I ett tolkningsmeddelande från oktober 2001 presenterade kommissionen dessutom sin tolkning av möjligheterna att ta sociala hänsyn i upphandlingen.

Det finns krafter inom EU som anser att det strider mot grundfördragets bestämmelser om en öppen marknad, att bedriva kollektivtrafik i egen regi. Kommissionen har därför lagt ett förslag till reglering, där man föreslår att upphandling av kollektivtrafik skall vara obligatorisk. Man kan konstatera att den reglering kommissionen föreslår, "controlled competition" i princip motsvarar den svenska modellen. Bland medlemsländerna är motståndet stort, framför allt mot att upphandling ska vara obligatorisk. Motståndet har dock minskat det senaste året. Italien inför nu EU-reglerna och all kollektivtrafik ska upphandlas under en övergångsperiod på två år.

14.3 Problem och möjligheter

14.3.1 Lagen är alltför komplex och bör förenklas

LOU är ett detaljerad, svårläst och ett svåröverskådligt lappverk.

Lagen ställer stora krav både på upphandlande enheter och på företag, som vill lägga anbud. Formfel kan lätt uppstå och inbjuda till onödiga tvister och stoppade upphandlingsförfaranden. Det har också blivit allt vanligare med tvister och skadeståndsmål.

Regeringen har i sin konkurrenspolitik aviserat fler åtgärder för att stärka konkurrens- och konsumentintresset. Regeringen anser att det är önskvärt att öppna nya marknader, där det idag råder monopol, för konkurrens. På områden där fri konkurrens av olika skäl inte är möjlig måste det finnas konkurrensmekanismer. Konkurrenspolitikens fokus ska vara konsumentnyttan så att konsumenterna kan välja mellan olika alternativ.

Regeringens ambitioner att stärka konkurrenskraften motarbetas dock av lagens krav genom att småföretagare inte kan upprätthålla den kompetens och lägga ner den tid och kostnad det innebär att lägga ett anbud. Det innebär att lagkraven riskerar att medverka till att det inom kollektivtrafiken sker en allt större koncentration till större operatörer och att uppköparnas och konsumenternas valfrihet därmed begränsas.

Lagstiftningen är relativt lätthanterlig vid upphandling av varor. Rättvis principen t.ex. är lätt att applicera när det är varor som handlas upp. Lagstiftningen ska skydda företagen från otillbörlig konkurrens och de upphandlande enheternas godtycke. Om det är fel på varorna gäller vanliga köprättsliga regler. Även tjänster i form av konsulter och liknande, som tillgodoser den upphandlade enhetens behov under en kort tid, är lättanpassade till lagstiftningen. För tjänster som kollektivtrafik passar den sämre. Det har att göra med att kollektivtrafiken är ett komplext system, som knappast kan jämföras med en enskild tjänst eller vara.

Kollektivtrafiktjänster levereras till någon annan än den upphandlande enheten – brukarna. Brukarna saknar en självständig rätt att klaga på den levererade tjänsten, eftersom de inte har något avtal med operatören. Brukarnas rätt kan inte tillgodoses genom den lagstiftning som styr själva upphandlingen utan måste lösas genom t.ex. resgarantier eller inom konsumenträtten. Resgarantier tas upp i kapitel 8.

14.3.2 Möjligheter att ha en bra affärsrelation är begränsade

I och med att verksamheter konkurrensutsätts möts offentliga och privata företag, vilka i grunden har olika mål och utgångspunkter. Detta kan leda till konflikter. Det är naturligt att det finns ett starkt intresse från den offentliga sektorn att t.ex. via konkurrens värna om allmänna medel och att inte särskilt gynna utvalda företag. Operatören å sin sida vill framförallt tjäna pengar. Från båda sidor finns dock ett intresse av att ha en jämlik affärsrelation, där det bör vara möjligt att justera redan ingångna avtal med anledning av oförutsedda händelser under kontraktperioden.

Noggrannhet vid utformandet av förfrågningsunderlaget måste bygga på erfarenhet och/eller ytterst kvalificerade gissningar om framtiden. När förfrågningsunderlaget är klart så är verksamheten därefter i det närmaste permanentad. Om det visar sig att verkligheten blir en annan eller tar en annan inriktning än den tänkta så uppstår ett behov av att justera innehållet i tjänsten utan att behöva handla upp igen.

Under kontraktperioden finns det ofta behov av att experimentera med nya trafiklösningar. I en dynamisk verksamhet föds nya idéer kontinuerligt och det är angeläget att snabbt kunna pröva

olika uppslag i faktisk trafik. Det kan även gälla möjligheter att pröva olika prisstrategier. Det kan också finnas behov av att ändra trafiken om det sker förändringar i kollektivtrafikens omvärld. Det kan också visa sig att de marknadssatsningar som finns med i förfrågningsunderlaget inte ger önskad effekt. Det är då nödvändigt att flexibelt och kanske på kort tid kunna förändra och anpassa trafik och annan service till nya förutsättningar, till oförutsedda förändringar i samhället och till ändrade resbehov och resmönster hos konsumenterna.

Klausuler som möjliggör anpassning till förutsedda förändringar och situationer kan skrivas in i upphandlingsunderlaget, men alla väsentliga omförhandlingar är i grunden olagliga. De begränsade möjligheter som finns till omförhandling förhindrar ett dynamiskt affärstänkande.

Affärsmässigheten har i direktiven och EU uttryckts genom kravet att en upphandlande enhet ska anta det anbud som har lägst pris eller det anbud som är ekonomiskt mest fördelaktigt. I det ligger att hänsyn ska tas inte bara till pris utan även leveranstid, driftskostnader, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service, tekniska egenskaper, miljöpåverkan m.m. De flesta kriterierna är lättare att applicera på varor än på tjänster.

Förslag

Lagen om offentlig upphandling;

- ses över utifrån de speciella behov, som uppkommer när fleråriga tjänstekontrakt upphandlas och att man i förarbetena tar in vad som är att betrakta som affärsmässigt i dessa sammanhang.
- ska ge rätt till en, inte i förväg preciserad, omförhandling inom kontraktets ram, framförallt betingad av oförutsedda förändringar i samhället och av påtagliga förändringar i resenärernas resbehov och resefterfrågan under kontraktstiden.

14.3.3 Lagen försvårar samordning

För att kunna åstadkomma en effektivare och attraktivare kollektivtrafik är en ökad samordning av olika transportlösningar, som linjetrafik, färdtjänst, sjukresor och skolskjutsar absolut nödvändig. En ökad samordning är även nödvändig för att man ska kunna göra

transportsystemet tillgängligt för alla. Detta ställer ökade krav på upphandlingsprocessen.

Linjetrafik upphandlas idag enligt 4 kap LOU. En förutsättning för att upphandlingen ska ske enligt 4 kap är att den upphandlande enheten bedriver sådan verksamhet som särskilt anges i detta kapitel. Transporter som endast är till för en viss grupp, t.ex. skolskjutsar, omfattas varken av direktivet 93/38 EEG eller 4 kap LOU. Upphandling av sådan verksamhet sker därför enligt 5 kap LOU. När olika transportformer samordnas är det ibland angeläget att kunna genomföra en gemensam upphandling av dem. Det beror på att gränserna mellan de olika transportformerna blir flytande när samordningen drivs långt. Många regler är dock gemensamma men problem kan uppstå om man måste avstå från de fördelar som ges i kap 4. Kommittén anser att i de fall linjetrafik, skolskjutsar, färdtjänst och sjukresor ska ingå i ett och samma system så måste de kunna upphandlas enligt samma kapitel i LOU.

Regeringsrätten har slagit fast att kontrakt på driften av beställningscentraler för sjukresor som läggs på en annan juridisk person måste upphandlas. Kontraktet kan inte läggas på ett landstings- eller kommunalägt bolag utan föregående upphandling. Upphandling av färdtjänstfordon och färdtjänstlegitimering kan dock enligt speciallagstiftning överlämnas till trafikhuvudmännen. Frågan om detta även omfattar beställningscentralen har ännu inte prövats rättsligt.

Om kommuner, landsting och trafikhuvudman vill skapa en gemensam beställningscentral för olika typer av resor så måste man enas om att upphandla en totallösning vid ett och samma tillfälle, för att inte bryta mot lagstiftningen. Detta gör det i praktiken omöjligt för kommuner, landssting och trafikhuvudmän att successivt samordna och pröva vilka lösningar som är bäst. Regeringen har uppmärksammat på problemet och tillsatt en särskild utredare som ska överväga förändringar i lagstiftningen i bl.a. detta avseende (kommittédirektiv 2002:108).

Det är inte rimligt att de beställningscentraler för färdtjänst och sjukresor m.m. som idag är en del i kommunernas och landstingens verksamhet ska behöva upphandlas separat om grundtanken är en ökad samordning under samhällets kontroll. Detta är ofta syftet med ambitionen att integrera kommuners och landstings olika beställningscentraler under ett organ, i de flesta fall deras trafikhuvudmän. Lagen om offentlig upphandling bör därför ändras så

att ägarna ska kunna överföra sina beställningscentraler till sina trafikhuvudmän utan föregående upphandling.

Förslag

Lagen om offentlig upphandling ska medge;

- att en samordnad upphandling av olika trafikformer görs enligt ett och samma kapitel i lagen,
- att ägarna överför sina beställningscentraler till sina trafikhuvudmän utan föregående upphandling.

14.4 Ökad konkurrens i den regionala kollektivtrafiken

14.4.1 Inledning

Det har i olika sammanhang diskuterats om en ökad kommersiell frihet för buss- och taxioperatörer att själva bestämma var, när och till vilket pris man vill utföra kollektiva persontransporter skulle kunna ge konsumenterna en bättre transportförsörjning än med dagens system. Ett för konsumenterna positivt utfall skulle tänkas kunna uppstå om de kommersiella operatörerna är kreativa och lyckas utforma och etablera en kompletterande trafik med andra kvaliteter än den befintliga kollektivtrafiken har. Om operatörerna däremot endast börjar trafikera på sträckor där resandeunderlaget är stort och där det redan finns en väl utbyggd kollektivtrafik i trafikhuvudmännens regi så överväger nackdelarna sannolikt fördelarna.

Tillstånd till att bedriva linjetrafik på väg trafik ges av Vägverket för den långväga, dvs. länsgränsöverskridande trafiken. För övrig trafik, dvs. inom länen, utfärdas tillstånd av Länsstyrelsen efter hörande av trafikhuvudmännen. Dessa har i praktiken ett monopol på planering och trafikering med lokal och regional linjetrafik.

En av/omreglering kan göras olika omfattande och rätten att köra linjetrafik kan förenas med villkor av olika slag. Det kan handla om informations- och biljettsystemsamordning med annan trafik, garantier för viss varaktighet i trafiken samt andra kvaliteter i transporttjänsten. Det krävs dock inte samordning av taxenivåer, men sannolikt en harmonisering av definitioner, som åldersgränser etc.

Konsumenterna har intresse av tillgängliga, frekventa, snabba, komfortabla, tillförlitliga och prisvärda kollektiva transporter. I tillgängligheten ligger bl.a. att trafiksystemet som helhet är samordnat och lätt att använda. Det förutsätter att informations- och helst också biljettsystemen är samordnade. Om en eventuell avreglering skulle innefatta full frihet för kommersiella aktörer att när de så önskar att ändra utbud och taxesystem så blir en sådan samordning sannolikt omöjlig att åstadkomma. Det är intressantare för stora operatörer att försöka knyta sina kunder till sig med egen information och bokning. Kommittén föreslår i kapitel 8 att det tas initiativ till ett samordnat informationssystem med obligatorisk informationssamverkan. Detta är även en gemensam utgångspunkt i de följande resonemangen.

Om de positiva eller negativa effekterna av en av/omreglering skulle överväga är svårt att bedöma enbart utifrån teoretiska överväganden. Helst borde praktiska försök ha genomförts för att se om fördelar eller nackdelar överväger. Följande är ett försök att utan sådant underlag försöka bedöma vad olika nivåer av ökad kommersiell frihet för operatörerna skulle kunna få för effekter för operatörerna, trafikhuvudmännen och resenärerna/konsumenterna.

14.4.2 Total avreglering

En total avreglering skulle innebära att privata buss- och taxioperatörer får etablera linjetrafik utan begränsning i tid och rum och köra på kommersiella villkor, dvs. utan bidrag från samhället. Trafiktillstånden bör emellertid villkoras med krav på informations-samordning med trafikhuvudmännen samt eventuellt krav på en viss uthållighet i trafiken, t.ex. för en hel tidtabellsperiod.

Konsekvenser för operatörerna

De kommersiella operatörerna får därmed möjlighet att konkurrera med den trafik som trafikhuvudmännen ansvarar för. Utan bidrag blir detta bara intressant på sträckor med stort resandeunderlag. Om trafikhuvudmännen drar ner på sin trafik på dessa sträckor så kommer den kommersiella operatörens konkurrensförmåga att öka ytterligare men sträckorna blir för få för att det ska kunna bli ett nätverk av linjer.

Med dagens priser på månadskort blir det sannolikt svårt för kommersiella operatörer att priskonkurrera med trafikhuvudmännen, trots att denna kan antas ha ett visst överskott på vissa linjer. Det blir dock möjligt att konkurrera om kontantbetalande (ofta tillfälliga resenärer) och kanske på långa linjer i län som har avståndsbaserad taxa. De flesta som arbetspendlar gör det med någon form av subventionerat månadskort. Om ett månadskort kostar 800 kr i trafikhuvudmannatrafiken och att den genomsnittlige pendlaren gör 40 enkelresor till och från arbetet per månad, så innebär det en kostnad på 20 kr/enkelresa. Det är därför inte sannolikt att kommersiella operatörer kan priskonkurrera med trafikhuvudmännens trafik i någon större utsträckning utan att erbjuda ett mervärde i förhållande till den.

Affärsmöjligheten för kommersiella operatörer ligger snarare i att försöka åstadkomma en kvalitativt bättre produkt för en specificerad grupp relativt sett betalningsstarka resenärer. Det kan t.ex. handla om att etablera inomregionala expressbussturer med högre service och ett högre pris än vad som tillämpas inom trafikhuvudmannatrafiken. Då kan vissa kundgruppers krav tillgodoses på ett bättre sätt än idag, framförallt när det gäller arbetsresor.

Om resandeunderlaget är stort så kan flera kommersiella operatörer komma in på marknaden med en hård konkurrens som följd. Vi kommer att närma oss den tidiga engelska avregleringen med konkurrens vid hållplatsstolpen. Erfarenheter från England visar dock att detta lugnar ned sig efter ett tag. Effekten blev dock att utbudet ökade i efterfrågestarka relationer och minskade i svaga, t.ex. i glesbygd. Jämfört med att köra på kontrakt för trafikhuvudmännen så blir situationen mer osäker för operatörerna. Det blir svårt för operatörerna att planera långsiktigt.

Konsekvenser för trafikhuvudmännen

Erfarenhetsmässigt genererar ny trafik nya resenärer, tar resenärer från andra turer, från andra kollektiva trafikslag och från individuella färdmedel, som bilen. Det gäller sannolikt även den trafik som inriktar sig mot betalningsstarka resenärer. Trafikhuvudmännen kommer att förlora en del resenärer på de tunga trafikstråken. De förlorar mer om de kommersiella operatörerna profilerar sig som priskonkurrerande och mindre om de profilerar sig som kvalitetskonkurrerande.

I priskonkurrensfallet kan det s.k. russionlockar-fenomenet uppstå, dvs. trafikhuvudmannatrafiken dominerar i länet totalt sett, men de kommersiella operatörerna gör kraftiga inbrytningar på sträckor och tider med stort resande. Trafikhuvudmännen får konkurrens på sådana sträckor som ger överskott, som tidigare har använts till att finansiera t.ex. glesbygdstrafik med lågt resande. Intäkterna kommer att minska för trafikhuvudmännen. Då måste de, med oförändrat tillskott från ägarna, minska utgifterna, dvs. minska utbudet och/eller höja taxorna. Trafikhuvudmännen får svårt att upphandla med nettoavtal, där den upphandlade operatören tar hela eller delar av intäkterna. Intäkterna blir svårare att kalkulera om det kan dyka upp andra kommersiella operatörer på samma linjer under kontraktperioden.

Om trafikhuvudmännen tillåts att svara på priskonkurrensen genom att sänka sina biljettpriser på de sträckor där kommersiella operatörer börjat köra, så kan han sannolikt ganska lätt konkurrera ut den kommersielle operatören. Trafikhuvudmän med yttäckande månadskort kan dock knappast ändra priset på dessa kort. Om trafikhuvudmännen använder avståndsbaserad taxa är det tekniskt möjligt att sänka priset på enskilda turer och linjer för att klara konkurrensen. Konsumenterna på linjer där det inte finns någon konkurrens kan uppleva det som orättvist att de ska behöva betala mer än de som åker i trafikhuvudmannatrafik, som är konkurrensutsatt av en kommersiell operatör. Det andra problemet är att konkurrenslagen kanske inte tillåter en sådan differentierad prissättning från trafikhuvudmännen sida, med motivering att trafikhuvudmännen är dominerande aktör. Däremot kan trafikhuvudmännen som ett svar på konkurrensen troligen sänka priset över hela länet. Det är dock sannolikt dyrare än att minska det egna utbudet på de konkurrensutsatta linjerna.

Trafikhuvudmännen måste minska kostnaderna i motsvarande grad som intäkterna har minskat. I lyckosamma fall kan kommersiella operatörer komma att täcka en del av trafikhuvudmännens behov av extrabussar på de tunga sträckorna. Sannolikt är dock att trafikhuvudmännen har kvar kostnaden för extrabussar i högtrafik på sträckor med stort underlag och istället tvingas skära där produktionskostnaden per resenär är hög, dvs. i glesbygdstrafiken. Konsekvensen blir därmed ökade skillnader i transportförsörjning mellan landsbygd och tätort. För ägarna och deras trafikhuvudmän återstår att bedriva den kollektivtrafik, som kommersiella operatö-

rer inte tycker är kommersiellt intressant. Situationen blir snarlik den i England.

Konsekvenser för konsumenterna

Om de kommersiella operatörerna "nischar" sig, t.ex. etablerar inomregionala expressbussturer med högre service än trafik-huvudmannatrafiken, så kan vissa kundgruppers krav tillgodoses på ett bättre sätt än idag, framförallt när det gäller arbetsresor. En sådan service är främst riktad mot betalningsstarka konsumenter, som tidigare inte varit så flitiga användare av kollektivtrafiken. Med en sådan inriktning kan den kommersiella trafiken bli ett komplement till trafikhuvudmannatrafiken och en arena för produktutveckling. Om trafikhuvudmännen inte svarar med att skära ner i sin trafik så kan det totala trafikutbudet i bästa fall öka i de trafik-tunga stråken och trafikutbudet kan bli mer diversifierat.

Den andra möjligheten är att nya kommersiella operatörer endast priskonkurrerar med trafikhuvudmannatrafiken på de linjer och turer, där resandeunderlaget redan är stort och där trafik-huvudmännen har en god trafikering. Då får konsumenten sannolikt tillgång till ett mindre utbud på grund av de neddragningar som trafikhuvudmännen tvingas till för att täcka upp för de intäkts-minskningar som följer av bortfallet av resenärer. Sannolikt kommer effekten att bli störst i glesbygd.

När det gäller information så blir det ingen större skillnad jämfört med innan, eftersom informationen är tänkt att vara samordnad enligt ovan. Den kommersiella trafiken kan rimligtvis inte samordnas med trafikhuvudmannatrafiken med avseende på biljett-systemet. I detta avseende blir den nya situationen sämre än tidigare eftersom systemet blir uppsplittrat och mer svårtillgängligt för resenären. Det kan gälla även om den kommersiella trafiken och trafikhuvudmannatrafiken, mot förmodan, sammantaget skulle få ett större omfång än före.

De kommersiella operatörerna har med stor sannolikhet inget alternativt nätverk att erbjuda länets innevånare. Det kommer att handla om punktvisa satsningar, ibland kanske merutnyttjande av beställningsbussar. För resenärer, som behöver använda både trafikhuvudmannatrafiken och den nya kommersiella trafiken blir det då sammantaget dyrare och kanske krångligare att resa.

Sammanfattning

En fri konkurrens i den regionala kollektivtrafiken kan ge ett bättre utbud framförallt för betalningsstarka pendlare i stråk med stort resandeunderlag. För övriga resenärer försämras utbudet och troligtvis mest i glesbygd. Informationssamordning kan få fungera men troligen inte biljettsamverkan. Trafikhuvudmännens färdbevis gäller sannolikt inte på de kommersiella operatörernas alla linjer. Kommersiella operatörer har möjlighet att tjäna pengar på en mer utvecklad produkt av högre kvalitet. Om marknaden visar sig vara god kommer flera kommersiella operatörer att intressera sig för den. Det kommer att verka prispressande, men samtidigt också öka svårigheterna för kommersiella operatörer att planera. En priskonkurrens med trafikhuvudmännen blir sannolikt inte tillräckligt framgångsrik. En överströmning av resenärer till den kommersiella trafiken medför ett intäktsbortfall för trafikhuvudmännen, vilket innebär att denne måste skära ner på trafiken, både på konkurrensutsatta sträckor och på andra håll, förmodligen mest i glesbygd. För trafikhuvudmännen försvåras eller omöjliggörs nettoupphandling.

Vår slutsats blir att en total avreglering leder till en sämre situation för både konsumenter, trafikhuvudmän och deras ägare. Sannolikt kommer även situationen för operatörerna att försämras eftersom möjligheterna att få bra avtal med trafikhuvudmännen minskar då den upphandlade trafiken minskar i omfattning. Därför anser kommittén att en total avreglering inte bör genomföras. Där emot bör enskilda operatörer kunna ges tidsbegränsade trafikstillstånd till viss kommersiell linjetrafik efter trafikhuvudmännens medgivande. Det bör löna sig att komma med förslag till nya lösningar.

Kommittén har även studerat ett alternativ där alla kommersiella operatörer skulle få ett bidrag från de kollektivtrafikansvariga, t.ex. i proportion till antalet resenärer. Vi konstaterar att detta skulle leda till en avsevärt sämre situation för konsumenter, trafikhuvudmän och deras ägare. Det är även tveksamt om operatörskollektivet som helhet skulle få några fördelar eftersom trafikhuvudmannatrafiken i så fall måste skäras ned kraftigt. Kommittén avvisar enligt detta alternativ.

Förslag

Operatörer ska kunna ges tidsbegränsade trafiktillstånd för kommersiell linjetrafik efter trafikhuvudmännens medgivande och med de villkor denne föreskriver.

14.4.3 Partiell avreglering – endast för långfärdsbussar.

Kommittén har även övervägt vad konsekvenserna skulle bli av en partiell avreglering. En sådan skulle kunna vara att tillåta de kommersiella operatörer, som bedriver långväga linjetrafik att undervägs bedriva inomregional trafik.

Konsekvenser för kommersiella operatörer

De som kör buss eller taxi i linjetrafik över länsgräns får ta upp och släppa av passagerare inom ett och samma län även om deras trafik konkurrerar med trafikhuvudmännens trafik. Operatören kan själv bestämma taxan och behålla hela intäkten. Taxan kan sättas lågt eftersom marginalkostnaden är nära noll om det ändå finns plats i bussen.

Eftersom långlinjetrafiken har sina flesta resenärer och därmed intäkter på långa sträckor är det knappast intressant att anpassa linjedragningen efter önskemål från ett fåtal kortväga resenärer. Istället handlar det om att på marginalen försöka få extra resenärer, när och där bussen ändå passerar. Ett samarbete med trafikhuvudmännen förefaller vara det bästa för de kommersiella operatörerna. Eftersom de flesta operatörer, som bedriver långväga linjetrafik med buss redan har ett samarbete med trafikhuvudmännen så innebär en avreglering i stort sett marginella förändringar för dessa operatörer i förhållande till dagens situation.

En relativt stor ytterligare marknad kan uppstå om vissa kommersiella operatörer börjar köra ny linjetrafik över en länsgräns med syfte att komma åt inomlänssträckor med stort resandeunderlag. Syftet är då att tjäna pengar på det regionala resandet. Sådan trafik kommer sannolikt att uppkomma in mot storstäderna. kommersiella operatörer får en möjlighet att utan total avreglering ändå komma åt flera av de linjer som kommersiella operatörer skulle kunna bedriva i fallet total avreglering.

Konsekvenser för trafikhuvudmännen

De flesta långlinjebussar samarbetar redan med trafikhuvudmännen, som ofta köper in sig på den del av långlinjen som går genom länet. Trafikhuvudmännens taxa blir oftast tillämplig på linjen. Om man inte kommer överens om att trafikhuvudmännens taxa ska gälla på de kommersiella bussarna så kommer färre resenärer vara intresserade av att åka med den kommersielle operatören. Detta blir dock ett intäktsbortfall för trafikhuvudmännen, såvida det inte är så lyckligt att trafikhuvudmännens behov av extrabussar bortfaller. Om inga nya kommersiella operatörer tillkommer så blir det en marginell påverkan på trafikhuvudmannatrafiken och deras trafikförsörjning eftersom endast cirka 200–300 bussar kör i långlinjetrafiken dag.

Det kan dock bli större påverkan på trafikhuvudmannatrafiken om det tillkommer nya kommersiella operatörer som bara kör över en länsgräns för att därmed få rätt att köra inomregionala delsträckor med stort resandeunderlag, framförallt in mot storstäderna. Konsekvensen kan bli likartade som vid en total avreglering, åtminstone nära storstadsregionerna. Effekten blir lägre intäkter för trafikhuvudmännen på de linjer där kommersiella operatörer börjar köra. Eftersom trafikhuvudmännen har svårt att förändra sin taxa under tidtabellsperioden, så blir det svårt att åstadkomma någon priskonkurrens, åtminstone på kort sikt. Antingen måste tillskotten från ägarna öka eller så måste trafikhuvudmännen skära ned i utbudet.

Om man vill begränsa möjligheten att bedriva sådan trafik kan man reglera så att trafiken skall passera minst två länsgränser för att kommersiella operatörer ska få rätt att bedriva personbefordran inom ett och samma lön. Villkoret att man passerar en länsgräns för att få bedriva interregional trafik kan finnas kvar. Den långväga trafiken kan därmed bedrivas precis som idag. En alternativ begränsning kan vara att kräva en minsta längd på den interregionala linjen, t.ex. 10–20 mil för att operatören ska få rätt att bedriva inomregional personbefordran. Med tanke på Norrlandslänens stora utsträckning bör en sådan gräns nog läggas på 20 mil. Villkoret att man passerar en länsgräns för att få bedriva interregional trafik behöver inte påverkas heller i detta fall.

Konsekvenser för konsumenterna

I de fall där trafikhuvudmännen och operatören är överens om informations- och biljettsamarbete kommer transportförsörjningen att förbättras. Eftersom vi som en förutsättning för avreglering har föreslagit en obligatorisk samordning av information så kan vi anta att informationen till resenärerna blir i princip densamma med eller utan kommersiella operatörer. Om taxesamarbete inte kan åstadkommas så blir antalet "övergående" trafikanter sannolikt marginellt eftersom konsumenten i många fall måste betala för, dels ett månadskort för trafikhuvudmannatrafiken, som gäller i ett sammanhållet nät, dels för resor med den nya kommersiella förbindelsen. För trafikanter där den nya trafiken passar väl i förhållande till deras resbehov så kan en viss överströmning ändå tänkas ske.

Sammanfattning

En avreglering som enbart riktar in sig på den befintliga, reella, långväga linjetrafiken med buss kommer att få marginella för- och nackdelar för såväl konsumenter, som operatörer och trafikhuvudmän. Om avregleringen dock görs på ett sådant sätt att det blir möjligt för den kommersielle operatören, som endast kör över en länsgräns, att bedriva inomregional trafik, så kan det leda till en situation, som liknar en total avreglering i trafiktunga stråk i storstädernas närhet. Konsekvenserna blir snarlika, dock av mindre omfattning. Det går lätt att reglera så att denna trafik förbjuds. Med tanke på att fördelarna sannolikt är mycket marginella så anser Kommittén att en sådan avreglering inte bör göras.

14.4.4 Partiell avreglering – kompletterande trafik med buss och taxi

Kollektivtrafiken är inte bra överallt. Den konventionella kollektivtrafiken är, relativt resandeunderlaget, dyr att bedriva i trafiksvaga områden. Även s.k. efterfrågestyrd trafik kan vara för dyr. Det är angeläget att hitta lösningar som kan tillgodose det behov av transportservice som ändå finns hos de människor som bor och vistas i dessa områden. Trafiksvaga områden finns även i tätorter på kvällar, nätter och helger.

Om buss- och taxioperatörer eller lokala sammanslutningar av människor (den s.k. sociala ekonomin) ges tillstånd att utveckla och etablera olika former av gemensam transportservice, inklusive linjetrafik i områden, i relationer eller på tider där trafikhuvudmännen inte bedriver trafik, så är det fullt tänkbart att nya och kreativa transportlösningar kan uppstå.

Operatörerna får endast tillgång till en mycket mager marknad. Antalet etableringar blir sannolikt inte särskilt stor. I resande räknat blir det ännu mer marginellt.

Trafiken konkurrerar per definition inte med trafikhuvudmännens trafik. Den bidrar till transportförsörjningen utan att kosta trafikhuvudmännen något. Sannolikheten för etablering kan dock öka om trafikhuvudmännen ger ett visst bidrag till dessa operatörer. Trafikhuvudmännen bör uppmuntra tillkomsten av sådan trafik t.ex. genom att hjälpa till med information och marknadsföring. Det kan handla om att inrätta byabussar i glesbygd, taxibuss till idrottsanläggningar för idrottande skolungdom, evenemangstrafik som hockeytrafiken i Karlstad eller kollektiva nattaxilinjer på helger när diskoteken tystnat.

Sannolikheten för att det uppstår regelbunden kommersiell trafik med buss där trafikhuvudmännen inte finner det mödan värt att trafikera är ganska liten. Kanske kan det uppstå viss trafik, där kommersiella operatörer i det aktuella området också har annan sysselsättning, t.ex. samhällsbetalda resor med taxi. Taxi är sannolikt den troligaste nya operatören. I bästa fall kommer vissa taxioperatörer att etablera trafik där sådan saknas idag, vilken förbättrar transportförsörjningen lokalt. Den nya trafiken har liten betydelse totalt sett för konsumenterna men kan få stor betydelse lokalt för boende i glesbygd och även på udda tider i tätort.

Sammanfattning

Lokalt kan den nya trafiken betyda mycket för personer som tidigare inte haft någon trafikförsörjning. Det är dock inte fråga om någon större marknad för kommersiella operatörer. Taxioperatörer och/eller den sociala sektorn är mest troliga aktörer. Trafikhuvudmännen bör därför ge sitt bifall vid ansökningar om trafiktillstånd i glesbygd och på udda tider i tätort. Reglerna för tillståndsgivning måste ses över eftersom det kan handla om kombinationer av linjetrafik, efterfrågestyrd trafik och annan transportservice. Trafik-

huvudmännen bör överväga att ge ett aktivt, ekonomiskt och professionellt stöd till sådana initiativ, från kommersiella operatörer eller lokala föreningar eftersom de kan hjälpa trafikhuvudmännen att uppehålla en tillfredsställande trafikförsörjning.

Förslag

Trafikhuvudmännen bör aktivt stödja initiativ från operatörer eller lokala föreningar, som kan bidra till att bättre trafiklösningar utvecklas och införs.

14.5 Ökad konkurrens i den regionala tågtrafiken

Det finns även en problematik som rör regional konkurrens mellan olika företrädare för järnvägstrafik i länen. I dag finns det en viss, men marginell konkurrens om resenärerna mellan SJ:s kommersiella trafik och den regionala tågtrafik som trafikhuvudmännen bedriver. Denna konkurrens kan bli mer uttalad i takt med att trafikhuvudmännen utökar sitt samarbete, framförallt om den storregionala tågtrafiken

Om kommitténs förslag att storregionala trafikhuvudmän ska få etableras och dessa ges rätt att utan begränsningar bedriva kollektivtrafik inom storregionen så kommer SJ AB få en ökad konkurrens på det kommersiella nätet inom storregionen. SJ AB kommer dock fortfarande ha rätt att trafikera på det kommersiella nätet inom regionen, liksom nu inom länen. SJ AB:s konkurrensfördel inom storregionen består i att man inte utsätts för konkurrens från andra kommersiella tågoperatörer.

Enligt regeringens politik skall den interregionala trafiken i första hand drivas på kommersiella villkor. Den storregionala trafiken rör sig i ett gränsland mellan och överlappar regional och interregional trafik. Om den storregionala tågtrafiken kommer att subventioneras innebär det en konkurrensfördel gentemot delar av SJ:s interregionala trafik. Utrymmet för den kommersiella järnvägstrafiken minskar med risk för att staten via Rikstrafiken måste gå in och upphandla denna del av fjärrtrafiken. Vi kan få en situation där staten och kommunerna, via det storregionala samarbetet, kommer att konkurrera om resenärerna med subventionerad trafik på bägge sidor. Effekterna kan minskas om man kan utveckla en differentie-

rad taxa som medger en gradvis övergång mellan den kommersiella trafikens fulla kostnadstäckning och subventioneringen av den regionala kollektivtrafiken. En mer differentierad taxa är intressant att utreda vidare.

14.6 Upphandla idéer

En grundtanke med ökad konkurrens är att man via tävlan mellan olika aktörer, kan få fram de bästa idéerna och lösningar på en viss uppgift t.ex. driften av kollektivtrafiken. Idag är konkurrensen väl utvecklad på detta område. Däremot är inslaget av konkurrens mycket begränsad när det gäller att ta fram idéer, strategier och lösningar för själva upplägget av trafiken. Vi tror att det går att utnyttja själva konkurrensmomentet även i planeringsskedet. Det är extra viktigt när man upphandlar trafik och i princip låser trafiken under kontraktstiden. Framförhållningen hos den som upphandlar trafik måste vara större än hos den som bedriver trafik i egen regi. Det kräver ett utvecklat planeringsunderlag.

Trafikhuvudmännen, som vanligtvis tar fram upphandlingsunderlagen, bör ha en god uppfattning om planerade och förväntade förändringar i sin omvärld. För det krävs samarbete och dialog med alla de samhällssektorer som man ska ge service. Den framväxande regionala utvecklingsplaneringen samt kommunernas planer i olika avseenden, förväntad utveckling av skola, näringsliv etc. bör alla ingå i trafikhuvudmännens planeringsunderlag.

Trafikhuvudmännen och deras ägare måste också skaffa en väl grundad uppfattning om kollektivtrafikens framtida marknad. Det kräver att man med viss regelbundenhet gör resvane- och marknadsundersökningar för att försöka få en uppfattning om befintligt och förväntat resbehov och efterfrågan hos olika kundgrupper. Det är också ett nödvändigt underlag till en utvecklad strategisk planering.

När underlaget är på plats är nästa steg att utforma det trafiksystem som ska senare ska upphandlas. Vid utformningen av systemet förekommer i stort sett ingen konkurrens eftersom arbetet oftast utförs av trafikhuvudmännen själva. Trafikhuvudmännen har en stor kunskap om kollektivtrafiken och den ökar om kundernas/konsumenternas/resenärernas behov. För framtiden behövs dock en ökad kunskap om och ett ökat samarbete med företrädare

för de samhällssektorer och funktioner som man skall bistå med olika former av transportservice.

Vi tror att kollektivtrafiken skulle kunna utvecklas snabbare om trafikhuvudmännen regelbundet lät göra idétävlingar om hur trafiken skulle kunna läggas upp inför nästa upphandlingsperiod. Prekvalificerade konsulter och operatörer skulle kunna bjudas in att med ett kvalificerat och gemensamt planeringsunderlag som grund, göra sina analyser och ge förslag till hur trafiken skulle kunna läggas upp. Trafikhuvudmännen utser vinnande förslag, delar ut pris och jobbar vidare med inlämnade förslag för att åstadkomma ett upphandlingsunderlag för kommande upphandling. Det gemensamma och långsiktiga planeringsunderlaget blir således underlag för idé- eller koncepttävlingen. Man kan likna detta vid en traditionell arkitekttävling. Underlaget och de olika tävlingsförslagen kan sedan utgöra en grund för trafikhuvudmännens utformning av den framtida trafiken och därpå följande upphandling.

Förslag

En modell för tävling och eventuell upphandling av idéer om och förslag till utformning av kollektivtrafiken bör utvecklas.

15 Kunskap och kompetens

Kommitténs slutsatser

En ständigt pågående forsknings-, utvecklings-, demonstrations- och utbildningsprocess är en förutsättning för kollektivtrafikens utveckling och dess möjligheter att bidra till uppfyllandet av de transportpolitiska målen. En god försörjning med välutbildad personal på alla nivåer är också av stor vikt.

- Ökade FUD-insatser behövs om hur kollektivresandet kan ökas och om kollektivtrafiken som ett medel att uppnå andra samhällsmål (15.2).
- En kraftsamling måste göras på ett begränsat antal forskningsmiljöer som kan bestå under lång tid, bli internationellt konkurrenskraftiga och som också kan bidra med utbildning inom sektorn (15.4).
- Förbättra samverkan mellan finansiärer, branschaktörer och forskare. Branschen måste i högre utsträckning medverka i programutveckling och projekt. Förbättra spridningen av resultaten och utnyttja många olika kanaler (15.4).
- Ställ från trafikhuvudmännens sida krav på att bussförare och annan servicepersonal i kollektivtrafiken erbjuds en god arbetsmiljö (15.5).
- Öka kompetensen hos personalen genom rekrytering och utbildning, dels om kundrelationer, dels kring kollektivtrafikens koppling till av riksdagen antagna samhällsmål (15.5).
- Inrätta en utbildningsväg i gymnasieskolan inom servicesektorn, för blivande förare, verkstadsteknisk och annan servicepersonal i kollektivtrafiken. Stimulera unga kvinnor att söka sig till sådan utbildning. Satsa parallellt på eftergymnasial utbildning (15.5).
- Ökad vikt bör läggas på att utvärdera och sprida kunskap om försök som görs på eget initiativ av trafikhuvudmän och andra (15.6).

- Regeringen bör ge VINNOVA i uppdrag att i samarbete med trafikverken, Rikstrafiken samt branschens kommunala och privata aktörer ta fram ett samordnat och gemensamt program för forsknings-, utvecklings- och demonstrationsverksamhet samt utbildning (15.6).

15.1 Inledning

Det förekommer olika definitioner och indelningar av forskning. Ett samlande begrepp är s.k. FUD-verksamhet, dvs. forsknings-, utvecklings- och demonstrationsverksamhet. Med forskning menas ett systematiskt arbete för att ta fram *ny* kunskap. Utveckling innebär att man från *befintlig* kunskap tar fram nya produkter, metoder eller tjänster. Demonstration är en process där nya produkter, tjänster eller metoder provas och utvärderas under verkliga omständigheter.

Ofta delar man in forskning i nyfikenhets- respektive tillämpad forskning. Nyfikenhetsforskning har ibland kallats grundforskning. Med nyfikenhetsforskning avses forskning som inte har någon speciell tillämpning i sikte. Det kan t.ex. vara en språkforskare som studerar hur ett visst ord använts av en författare. Vid tillämpad forskning är ett visst tillämpningsområde underförstått. I vårt sammanhang kan det t.ex. gälla forskning om hur trafikanter värderar olika faktorer i kollektivtrafiken. Nyfikenhetsforskning torde vara ovanligt i kollektivtrafiksammanhang. Däremot kan naturligtvis resultat från nyfikenhetsforskning ibland vara av intresse för kollektivtrafik t.ex. generella studier av hur attityder och värderingar bildas och förändras.

Kommittén anser att en ständigt pågående process med FUD är en förutsättning för kollektivtrafikens utveckling och dess möjligheter att bidra till uppfyllandet av de transportpolitiska målen. En god försörjning med välutbildad personal på alla nivåer är också av stor vikt. Det gäller såväl grund- som vidareutbildning. För att detta skall kunna ske krävs ett väl utvecklat samarbete mellan samtliga aktörer inom sektorn och med berörda myndigheter. Det behövs också starka forskningsmiljöer som i samarbete med branschens aktörer kontinuerligt kan bistå med forsknings- och utvecklingsinsatser samt utbildning på alla nivåer. Härigenom kan man skapa en brygga mellan mer teoretiska studier och mer tillämpad kunskap för sektorns utveckling.

Idag finns tydliga tecken på brister i såväl FUD- som utbildningssystemet. De institutioner som idag är verksamma inom kollektivtrafikområdet är alla i farozonen för nedläggning på grund av resursbrist. Ingen av dem har idag ett grundstöd från staten. Det är därför angeläget med skyndsamma åtgärder för att komma till rätta med dessa brister. Resurser för FUD måste också säkras, men kollektivtrafikens huvudaktörer är idag ekonomiskt pressade. Var och en för sig maktar inte med att avsätta tillräckligt med resurser för en kompetensutveckling, som gör det möjligt att förbättra den lokala och regionala kollektivtrafikens attraktivitet. Därför behövs ett samarbete och att staten tar på sig en roll för ett grundläggande, långsiktigt stöd. Personalförsörjningen måste tryggas och kompetensen breddas genom kompetensutveckling och utbildningsinsatser inte minst på förarsidan men också för annan servicepersonal och teknisk personal samt för tjänstemän. Även arbetsmiljöfrågorna måste uppmärksammas.

Vi ser erfarenhetsutbyte och ökad samverkan som en möjlighet att utveckla och sprida kunskap, kompetens och goda exempel. Dels vertikalt – mellan ägarna, trafikhuvudmännen och operatörerna, dels horisontellt – mellan kollektivtrafikansvariga ägare, mellan huvudmän och mellan operatörer. Slutligen också, vad gäller FUD och högre utbildning, mellan finansiärer, konsultföretag, universitet och högskolor och branschens egna aktörer. Incitament bör skapas för sådan samverkan.

Vi har låtit kartlägga hur de närmast berörda ser på kompetensutvecklingsbehovet för kollektivtrafiken. Två studier av Wacklin¹ och Echeverri² ligger till grund för avsnitten 15.2 och 15.3 nedan. Studierna ger entydigt vid handen, att samtliga inblandade, forskarsamhället, finansiärer, kollektivtrafikansvariga, trafikhuvudmän och operatörer efterlyser tätare kontakter med övriga aktörer i alla faser av den process som leder till ny kunskap och höjd kompetens. Det gäller att gemensamt klargöra såväl roller och utvecklingsbehov som effektiva sätt som de senare kan lösas på. Det gäller allt från finansiering, utbildnings- och forskningsinriktning, startandet av FUD- projekt, dessas genomförande och inte minst spridningen inom branschen av relevant ny kunskap och kompetens.

¹ *Kunskap och kompetens, om behovet av utveckling i kollektivtrafiken*, Lisa Wacklin, analink AB. Underlagsrapport till kommittén

² *Kunskapsproduktion för svensk kollektivtrafik*, Per Echeverri, Centrum för tjänsteforskning vid Karlstads universitet. Underlagsrapport till kommittén

15.2 Angelägna forsknings- och utvecklingsområden

Kunskapsbehov finns inom två olika huvudområden, dels hur kollektivtrafiken bidrar till samhällsnytta i olika former och hur detta kan beskrivas, dels hur kundnyttan kan öka

Kollektivtrafikens samhällsnytta

När det gäller utvecklingsbehov lägger samtliga parter fokus på regional utveckling. För att klara behovet av utveckling krävs att vi vet mer om hur människor väljer t.ex. boendeort och arbetsplats i relation till transportmöjligheter. Kollektivtrafikens effekter på den regionala tillväxten är också en central fråga..

Kollektivtrafikkommittén anser att trafikhuvudmännen, liksom FUD med anknytning till persontransporter, även måste beakta samhällsnyttan såsom den uttrycks i de av riksdagen antagna trafikpolitiska målen. För det nya målet om jämställdhet behöver det utvecklas strategier och utvärderingsmetoder. De transportpolitiska målen skall tas som utgångspunkt för huvudmännen, deras verksamhet och kompetensutveckling.

Kundrelaterade kunskaper

Affärsutveckling och marknadsföring speglar en företagsekonomisk infallsvinkel. Det förefaller som om främst huvudmän och operatörer vill betrakta kollektivtrafiken som en verksamhet som ska fungera på marknadsmässiga premisser.

Följande citat från en intervju belyser att det i första hand är en kombination av kundrelaterade kunskaper snarare än mer teknisk kompetens som branschen själv efterlyser. Operatörerna hävdar, att det i växande utsträckning är tillverkarna som sköter den tekniska utvecklingen. Kunnandet om utbudet och traditionella transportplaneringsområden sägs vara väl tillgodosedda. Att veta mer om vad människor vill ha är enligt Wacklins och Echeverris studier centralt:

Branschen är alltför fixerad vid själva skapandet av verksamheten – att ställa verksamheten till förfogande för behövande med en grundläggande finansiering av allmänna medel./.../. Det krävs ett kraftfullt försäljningsarbete. Kollektivtrafikens största investeringsbehov ligger sannolikt inte i nya eller bättre fordon, bättre informationssystem eller smakfulla designprogram utan av en aktiv och kompetent försäljnings-

organisation. /.../ Här är det nödvändigt att hämta kompetens och erfarenheter från andra branscher – branscher som för sin grundläggande existens står och faller med sin försäljning.

Övriga forskningsområden

Förutom forskning kring hur dagens kollektivtrafik kan bli mer attraktiv och effektiv pekar flera aktörer på att ett FUD-område, som är relativt eftersatt i Sverige. Det handlar om FUD-behov som grovt kan rubriceras som s.k. Mobility Management. Det gäller frågor om vad som gör att människor förflyttar sig, hur och när man förflyttar sig och vad som på kort och lång sikt kan påverka ett etablerat förflyttningsmönster inom en befintlig fysisk transportinfrastruktur. Man måste göra och dra nytta av kontrollerade försök inom det här området. De forskningsresultat som nås på ett håll, kan då överföras till ett annat.

Här några exempel på frågeställningar lämpliga att pröva eller demonstrera i mindre skala innan man gör en bred implementering:

- Vilken effekt har det på resandet, om arbetstiderna i offentliga organisationer och/eller övriga företag blir ännu mer flexibla?
- Om organisationer erbjuder anställda, med uppgifter som inte kräver ständig närvaro på arbetsplatsen, att arbeta hemma en à två dagar i veckan?
- Om arbetsgivare premierar arbetsresor som sker med "gröna" transportmedel och/eller gör bilpendling till och från jobbet mindre attraktiv, t.ex. genom att inte tillhandahålla (fri) parkering?
- Om samåkning i bil underlättas och premieras eller bilpooler för tjänsteresor finns att tillgå vid större arbetsställen och bostadsområden?
- Om kollektivtrafiktaxan kraftigt reduceras för personer upp till 25 års ålder?
- Om ålderspensionärer via billiga periodkort i lågtrafik kan stimuleras att undvika att resa kollektivt i rusningstid?

Inhemska och utländska erfarenheter från den här typen av försök och åtgärder bör systematiskt tas tillvara och spridas. Nya demonstrationer bör förberedas noga, så att man kan göra relevanta och korrekta effektmätningar. Försöksverksamhet bör delfinansieras med statliga medel, bl.a. för täckning av intäktsbortfall eller

merkostnader för trafikföretag och andra organisationer som genomför försök/demonstrationer. Slutligen anser Kollektivtrafikkommittén att det är viktigt att offentlig sektor själv går i bräschen för förändringar/försök, som man vill att näringslivet i övrigt skall engagera sig i. Det kan t.ex. gälla bilpooler, samåkning, distansarbete m.m.

Avslutningsvis vill kommittén peka på vad vi säger om FUD-behov i andra delar av detta betänkande (t.ex. kapitel 16). Dessutom har vi sist i föreliggande kapitel lagt ett förslag om att utarbeta ett branschgemensamt FUD-program. Den inledande fasen i ett sådant programarbete måste bestå av en mer täckande och grundläggande analys av aktuella och långsiktiga FUD-behov än vad vi kunnat genomföra inom ramen för kommitténs arbete.

15.3 Aktörernas syn på FUD-processen

När det gäller att ta fram ny kunskap och utveckla kompetensen hos dem som arbetar med kollektivtrafik, så ser enligt de för kommittén gjorda studierna de olika aktörerna en hel del brister, främst hos andra. Detta kan bottna i bristande insikt om i vilken verklighet de andra aktörerna verkar. Olika ambitioner ställs mot varandra liksom olika föreställningar om vad var och en skall åstadkomma som kunskapsproducent. Ofta tillskrivs andra aktörer roller som inte tillfullo är accepterade av dessa. Här några exempel på synsätthämtadefrån de ovan nämnda underlagsrapporterna:

Trafikhuvudmännen ser det som en fördel om forskningen på något sätt är förankrad i den egna verkligheten. Förhoppningen är att forskningen skall leda till praktiska resultat och förmedla goda råd vad gäller förändring av verksamheten. När resultat finns framme, vill man få del av dessa på mer effektiva sätt än vad som vanligtvis används. I en del fall har den akademiska forskningen alltför svag koppling till den praktiska verkligheten. Vissa huvudmän framhåller också, att en stor del av kunskapsbehoven kan tillgodoses genom allmän lärobokskunskap utan ny forskning. Den akademiska forskningens traditionella uppgift att förklara varför saker och ting förhåller sig som de gör, är inte något som branschföreträdarna prioriterar, inte heller ren nyfikenhetsforskning.

Operatörerna ser FUD som viktigt, men säger sig numera vara extremt driftsinriktade och med för liten kompetens när det gäller

att inhämta och tillgodogöra sig ny kunskap. Bussbranschens Riksförbund försöker engagera sig i sådana projekt som anses väsentliga för medlemsföretagen. Satsning på turismforskning är ett exempel.

Forskningsfinansiärer, konsultföretag och forskare anser att trafikhuvudmännen är dåliga på att skaffa sig den generella kompetens som behövs för att tillgodogöra sig forskningsbaserad kunskap som tagits fram av andra. Det finns, påstår någon, en tendens bland dem att var för sig göra egna studier, skapa egna modeller och upphandla egna lösningar. Att göra nya egna saker förefaller vara mer attraktivt än att kopiera andras erfarenheter.

Sektorforskningsorganen i Sverige har förändrats vad gäller inriktning och organisation. Vägverket och Banverket finansierar forskning från trafikpolitiska utgångspunkter. VINNOVA, som bl.a. ersatt KFB, är inriktat på mål- och behovsrelaterad forskning, där det redan i initialskedet finns en tydlig tanke på hur resultaten skall föras in och utnyttjas i samhället. Organisationen har som krav att forskningen leder till ekonomisk tillväxt. I denna kontext är transportsystem och kollektivtrafik intressanta i den mån de kan ses som stöd för en hållbar ekonomisk utveckling och t.ex. ge ökade möjligheter till miljövänlig pendling som förstorar lokala bostads- och arbetsmarknader. VINNOVA anser att transportpolitiken är av fundamental betydelse för landets konkurrenskraft, varför dess insatser inom transportområdet också fortsättningsvis kommer att vara betydande, men med en modifierad inriktning jämfört med KFB:s.

Forskningsfinansiärerna tycker sig ha erfarit, att de starka kommunala förvaltningar, som tidigare bedrev egen utvecklingsverksamhet i transportfrågor, inte längre finns kvar. Lokalt saknas "finansiella muskler" för systematisk utvecklingsverksamhet. Operatörerna är färre och vad gäller de större också utlandsägda. Även järnvägsindustrin är globaliserad. För att få internationella företag att bedriva utvecklingsarbete just i Sverige, så måste staten se till att konkurrenskraftiga FUD-miljöer finns tillgängliga här. Utan starka, uthålliga och ämnesövergripande miljöer för FUD om kollektivtrafik riskerar forskningen på området att försvinna.

Inom det *akademiska forskarsamhället* framhävs bland dem som intervjuats, att staten även i framtiden måste stödja sådan oberoende, nyfikenhetsbaserad, inomvetenskaplig forskning, som går bortom den omedelbara samhällsnyttan. Det måste finnas utrymme för studier som t.ex. ifrågasätter statens och trafikhuvudmännens

verksamhet och som kan leda till förändringar i deras verksamhet. Sådan forskning kan vara av godo för samhället i stort, även om berörda aktörer kan se den som ett hot.

Praktiskt verksam i branschen har stora krav på att forskning skall ge direkt nytta, vilket kan ge ett minskat engagemang för grundläggande långsiktiga forskningsfrågor. Omvänt har man inom det akademiska forskarsamhället krav och förväntningar på inomvetenskaplig publicering och meritering. Om forskning ger praktisk nytta ses i denna miljö inte som helt avgörande. Erfarenheten visar också att det på förhand är mycket svårt att veta vilken forskning som kommer att ge stor nytta för samhället. Många stora framsteg har kommit fram inom nyfikenhetsforskningen, påpekas från forskarsamhället.

Forskning gynnar utbildning och ger rekryteringsbas

Forskningsinsatser inom sektorn kommer utbildningen tillgodo, framhåller också representanter från forskarsamhället. Kunniga studenter kommer ut på arbetsmarknaden som en kompetent rekryteringsbas för kollektivtrafikbranschen. Den behöver unga välutbildade individer som kan arbeta både hos berörda myndigheter, i trafikföretagen eller hos deras konsulter.

Det behövs alltså en långsiktig kunskapsuppbyggande forskning som stöd för utbildning både på akademisk grundnivå, på forskarutbildningsnivå och för fortbildning av redan yrkesverksamma. Långsiktigheten är en förutsättning för doktorandanställningar. Forskning är också betydligt billigare än praktiska utvecklings- och demonstrationsprojekt.

15.4 Forskningsprocessen

Kollektivtrafikens branschfolk tycker enligt de för kommittén gjorda studierna, att många konsultföretag är bra "översättare" av forskningsresultat till praktiken. Det räcker här inte med pedagogiska skriftliga sammanställningar av det som sker på forskningsfronten. Konsulterna har som kunskapsförmedlare förmågan att "sälja in" forskningsresultat både till ägarrepresentanter och till tjänstemän, anser trafikhuvudmännen.

Ett annat sätt att få del av forskningsresultat är att själv ta del i forskningsprocessen. Men det uppstår, framförs från konsulthåll, en svårlöst problematik när kunskap produceras i samverkan mellan praktiker och forskare och/eller konsulter. Om konsulten eller forskaren håller i ett projekt, så drivs det snabbt framåt. Men resultaten tas inte om hand tillräckligt bra i mottagarorganisationen. Om istället någon därifrån är projektledare, så tenderar forskningsprocessen att fastna i den löpande verksamheten. Farten bromsas och projektet tenderar att prioriteras ner.

Skrivna rapporter räcker inte för implementering

En slutsats vi drar av de olika aktörernas syn på hur forskningsprocessen kan förbättras är, att kunskapsproduktionen inte slutar med publikationer, presentationer och notiser i nyhetsbrev. För att forskningsresultaten skall få genomslag och bli utvecklande måste de på ett bättre sätt än hittills tas om hand inom branschen. Och branschen får då inte definieras för snävt. Den inkluderar också de politiker som är kollektivtrafikansvariga och kommunernas fysiska planerare och trafikplanerare. Hit hör också handikapporganisationerna inom i första hand färdtjänstområdet. Egentligen borde det också finnas andra resenärsrepresentanter på arenan. Men här finns inte som i t.ex. Storbritannien och Frankrike några konsumentorganisationer, som uttalat stödjer kollektivtrafiken. Sådana organisationer skulle kanske också kunna utgöra en viss motvikt till KAK, Motormännens riksförbund, MHF och andra bilorienterade påtryckargrupper.

Forskningsfinansiärerna bör enligt kommitténs uppfattning både kräva och ge incitament till, att branschen tar del av och om möjligt drar nytta av sektorsforskningsresultaten.

För en effektiv forskningsprocess krävs intresse, engagemang och resurser hos alla inblandade. Trafikhuvudmännen behöver egen kompetens för att både kunna vara med och formulera forskningsfrågorna, medverka i forskningsprojekt och upphandla konsulttjänster för utvecklingsinsatser. De bör också svara upp mot kravet att själva kunna göra kunskapsöversikter, forma utvecklingsprojekt och implementera lösningar som utvecklats av andra.

För de på resurser dränerade operatörerna upplevs det som en "kick" om man ibland får vara med i forskningsprocesser. Finansiä-

rerna ser behov av mer engagemang från samtliga parter. Många trafikföretag och kollektivansvariga politiker lyser helt med sin frånvaro i FUD-sammanhang. Det är framförallt kunskapsprocessens mottagar- och tillämpningsdel, som måste stärkas.

Involvera branschaktörerna i forskningsprocessen

Seminarier och konferenser är bra, men många pekar på att ett samarbete inne i forskningsprojekten, från idé- och problematiseringsstadiet till resultatredovisning och implementering, är mest effektivt. Alla verkar ha erfarenhet av att de projekt som lyckats bäst, är sådana där olika parter medverkat i flera av forskningsprocessens faser.

Kommittén ser som en framtidsmodell, att man i FUD-projekt som startas mycket tydligt identifierar de olika faser där samarbete bör ske och hur det skall ske. Ett sådant tydliggörande leder också till acceptans för de roller var och en har och att förväntningarna på olika aktörer blir rimliga. Men ett sådant upplägg bygger naturligtvis också på, att involverade parter kan avsätta personella resurser.

Satsa på ett urval FUD-miljöer

Mycket av svenska FUD-insatser sker fragmentiserat, i "tunna" forskningsmiljöer. Enligt Kollektivtrafikkommitténs uppfattning bör ett antal kraftfulla FUD-miljöer tillskapas eller befintliga stödjas, så att verksamheten inte står och faller med ett litet antal personer inom en smal forskningsnisch. Vidare måste kompetensen och forskningsnivån vara så attraktiv att internationellt ledande grupper vill samverka i forskning, utbildning och läromedelsproduktion för internationell spridning etc.

Enligt kommitténs mening har forskningsfinansiärerna här en nyckelroll. De bör för att bevilja anslag ställa krav på, att olika berörda aktörer deltar i olika skeden av ett forskningsprojekt och, när det behövs, ge ekonomiska incitament för sådan medverkan. Nätverk, som knyts i en process som den ovan skisserade, blir ofta både starka och bestående, så att de kan "återanvändas" också i kommande projekt. Särskilt om de forskarmiljöer, konsultföretag och trafikorganisationer som de samverkande aktörerna hämtas

från upplever det som lätt och enkelt att nå varandra. Geografiskt avstånd kan i viss mån kompenseras genom IT hjälpmedel.

Även om ett upplägg som detta inte är nytt, utan redan ingår i forskningsfinansierarnas policys, så pekar synpunkterna från olika håll på, att mer behöver göras för att bredda engagemanget i forskningsprojekten. De studier vi låtit göra visar glädjande nog, att de allra flesta i kollektivtrafikbranschen, inklusive operatörer och forskare, har ett genuint intresse av att samverka. En fördjupad dialog om behovet av kunskap och kompetens och av att aktörernas olika roller och förväntningar klargörs underlättar samarbetet. Att praxisbaserad erfarenhet och teoretisk kunskap är ömsesidigt beroende av varandra är ett förhållande som i ökad utsträckning måste uppmärksammas. Även bland transport- och trafikforskarna bör eftersträvas en jämn könsfördelning.

Det är också viktigt, anser kommittén, att FUD-finansierarna samordnar sina aktiviteter och att deras satsningar är ordentligt förankrade inom den bransch som efterfrågar resultaten från FUD-insatserna. En koordinering av universitets och högskolors forskning kan också ske genom att FUD-verksamheten i växande utsträckning bedrivs inom ramen för branschgemensamma program. Sker så, kan det också bli smidigare för forskare att söka och få finansiering för sin FUD-verksamhet.

15.5 Arbetsmiljö, utbildning och kompetensutveckling

Motverka ohälsa bland förarpersonal

Personalsituationen inom kollektivtrafikbranschen är ett problem. Det gäller både förare, annan servicepersonal och verkstadsteknisk personal. En kunskapsöversikt³ om bussförarens hälsa och arbetsvillkor förmedlar en bild av hur fysiskt och psykiskt påfrestande föraryrket är. Vetenskapliga studier har gång på gång påvisat, att bussförare – särskilt i storstads- och innerstadstrafik – har högre dödlighet, mer ohälsa och fler sjukskrivningar och förtidspensioneringar än andra yrkesgrupper. De vanligaste somatiska sjukdomstillstånden är hjärt- och kärlsjukdomar, magbesvär och belastnings-

³ Gunn Johansson, Emelie Fisher och Tommy Nilsson, 2003. Bussförarens hälsa och arbetsvillkor. Stockholms och Karlstads universitet. Studie initierad av Kollega och finansierad av Vägverket.

skador framförallt på ryggen. Sjukdomspanoramat för de kvinnliga förarna är nästan identiskt med männens, säger en av författarna till den nämnda kunskapsöversikten.

Kraven på att i en komplicerad trafikmiljö köra säkert, att hålla tidtabellen och att betjäna passagerarna på ett serviceinriktat sätt är svåra att förena. Det leder inte sällan, i kombination med de påfrestningar som mycket oregelbundna arbetstider medför, till stress, psykosomatiska störningar och utbrändhet. Kvinnor och män drabbas härvidlag i ungefär samma omfattning enligt den bedömning forskare som utfört kunskapsöversikten gör.

Branschens omstrukturering på 1990-talet har förvärrat en redan i utgångsläget påfrestande arbetsmiljö. Den hårdnande konkurrensen operatörerna emellan har lett till ökade prestationskrav och en upplevelse av minskad anställningstrygghet. Här bör också nämnas att bussföraryrket kännetecknas av att kvinnorna (knappt 20 % av de 27 000 bussförarna i landet) har exakt samma arbetsuppgifter och lön som männen. De ökade påfrestningarna i jobbet och en allmän föreställning om att det inte blir bättre i framtiden har lett till att många överväger att byta yrke.

Bristen på förare är redan nu besvärande och kommer att förvärras, om inte kraftfulla åtgärder vidtages, både för att behålla befintlig personal och för att kunna nyrekrytera. De redan anställda efterlyser kompetensutveckling och vidareutbildning, inte minst om olika delar av servicerollen. Kommittén anser att trafikhuvudmännen måste ställa krav på att förare och annan servicepersonal hos operatörerna skall ha en bra arbetsmiljö och erbjudas kompetensutveckling i lämplig form. Även konfliktlösning och hur man avvärjer hot om våld är områden som förare måste ha insikt i.

Det är även viktigt att kollektivtrafiken prioriteras högre i stadsmiljö. Detta ökar inte bara attraktiviteten för resenärerna. Det finns vetenskapliga belägg för att bussförares hälsa påverkas positivt av framkomlighetsförbättrande åtgärder.

Utbilda för ökat servicemedvetande

Det är angeläget att se över gymnasie-, yrkes- och högskoleutbildningar, så att en god rekryteringsbas skapas för olika professioner inom området. För närvarande finns för få förare och i viss mån också verkstadsteknisk personal. Exempelvis bör förarutbildningen

breddas och fokuseras på ökat ansvar och mer inflytande över hur hela resan upplevs. I förarkompetensen måste ligga ett serviceinriktat sätt att bemöta kunder, språkkunskaper, kunskap om funktionshinder etc. Man återvänder inte till en butik där man blir oproffsigt eller snäsigt bemött. Blir man väl och korrekt omhändertagen är man snart stamkund. Detsamma gäller självfallet också den relation man som resenär upplever sig få till personal på tåg, bussar, färjor och spårvagnar. Genom utbildningar med inriktning på service kan man också bidra till att bryta den mansdominans som traditionellt sett rått i bussföraryrket. Vi välkomnar att Gymnasiekommittén föreslår en gymnasial utbildning med inriktning mot persontransporter inom servicesektorn. Eftersom det tar lång tid innan en sådan utbildning ger några resultat bör man även satsa på en förbättrad och utökad eftergymnasial utbildning, t.ex. inom Komvux, och som nyss nämnts fortsatt kompetensutveckling för redan anställda.

Bredda kompetensen hos huvudmän och operatörer

Samhällsnyttan av ett ökat kollektivt resande är ju det som motiverar stat, landsting och kommun att delfinansiera kollektivtrafiken. Att branschen bidrar till uppfyllandet av Riksdagens trafikpolitiska mål är något man även själv måste lyfta fram. Det kräver att man har egen kompetens även inom områden som miljö- och samhällsplanering och regional utvecklingsplanering liksom vad gäller beteende- och samhällsvetenskaper. Där torde idag finnas ett betydande utbildnings- och rekryteringsbehov. Som redan nämnts måste det hos trafikhuvudmännen finnas kompetens så att man klarar att göra kunskapsöversikter, forma utvecklingsprojekt och implementera lösningar som utvecklats av andra. I vissa fall kan en samverkan mellan huvudmännen behövas för att kunna hålla tillräckligt hög kompetens.

15.6 Ett Gemensamt utvecklingsprogram

Oro för forskningens finansiering

Staten har under de senaste 20 åren finansierat en stor del av den forsknings-, utvecklings- och demonstrationsverksamhet som har bedrivits på kollektivtrafikens område. Verksamheten har dock till stor del samfinansierats, organiserats och genomförts i samverkan med branschens aktörer. FUD om kollektivtrafik har varit ett prioriterat område och riksdag och regering har ett flertal gånger öronmärkt medel till denna verksamhet.

Ansvar för denna verksamhet har nu till vissa delar överförs till VINNOVA. Tillväxtmotivet är utgångspunkten för VINNOVA:s verksamhet, så även vad gäller aktiviteter på kollektivtrafikens område. Många aktörer inom transportsektorn har, som här tidigare framgått, uttryckt sin oro för att transportforskningen generellt kan komma att missgynnas i den hårda konkurrensen om FUD-medlen. Kommittén delar denna oro, även om det kan vara för tidigt att nu påstå, att VINNOVA inte satsar på FUD inom transportsektorn i samma storleksordning som sina företrädare. Kollektivtrafikens existens kan inte enbart motiveras av tillväxtskäl. Den samhällsnytta som kollektivtrafiken representerar inbegriper även fördelningspolitiska och andra samhällsmål.

Nytt FUD-program

De studier som kommittén har låtit göra om kunskapsbehoven ger en del indikationer på vad som behöver fokuseras inom kommande kollektivtrafikrelaterad FUD-verksamhet. Vi tror dock inte att detta räcker. Det behövs ett grundligare och mer formaliserat samarbete mellan de statliga, kommunala och privata aktörerna för att få fram ett väl avvägt och långsiktigt FUD-program. En ökad fokusering på kollektivtrafikens samhällsnytta förutsätter, att programmet inbegriper en stark och tydlig koppling till och samarbete med företrädare för andra för kollektivtrafiken relevanta samhällssektorer och som nämnts, att inslaget av samhälls- och beteendevetenskaplig kompetensutökas och att en jämn könsfördelning eftersträvas även i program- och FUD-arbetet.

Koppling till utbildningsprocessen

Det är angeläget med en stark koppling mellan FUD- processen och utbildningsprocesserna i branschen för att investeringarna i FUD-verksamhet skall få avsedd effekt med avseende på kunskapsspridning och kompetenshöjning. Den fortbildningsverksamhet som finns idag bör därför vidareutvecklas och på lämpligt sätt kopplas till verksamheten inom FUD-programmet.

Vi har tidigare påtalat behovet av starka FUD-miljöer i högskole- och universitetsmiljö. Det angeläget att aktörerna på området, ser till att det fåtal miljöer som nu har sin inriktning mot kollektivt resande kan överleva och utvecklas till branschens fromma. Utan grundutbildning och akademiska forskningsmiljöer på området, så kommer branschen på sikt inte att kunna anställa kvalificerad personal, vilket skulle innebära, att man förlorar en stor utvecklingspotential.

Samarbete och samfinansiering

En gemensam FUD- satsning kommer att bli omfattande och kommer att kräva kraftsamlning, uthållighet och engagemang hos aktörerna både med avseende på finansiering och genomförande. Vi har tidigare påtalat behovet av en ökad samverkan i FUD-processen. Krav på samverkan bör gälla både programarbetet och lösningar som manifesteras i programmet.

Programmet bör samfinansieras mellan staten och övriga aktörer. Staten bör bidra med minst 50 % och övriga aktörer med högst 50 % av finansieringen. En del av aktörernas insatser bör nu liksom tidigare få manifesteras i form av eget aktivt arbete i FUD- projektet. Vi finner det naturligt, att staten finansierar den mer långsiktiga och kunskapsuppbyggande forskningen. Demonstrations- och spridningsprojekt bör huvudsakligen finansieras med lokala och regionala resurser, dock med visst statligt stöd.

Däremot bör de generellt intressanta utvecklingsprojekten finansieras gemensamt och relativt lika mellan staten och övriga aktörer på nationell nivå, inkl branschorganen. Det är inte rimligt att enskilda trafikhuvudmän eller enbart statliga myndigheter finansierar sådan utveckling, som många aktörer i branschen kan få nytta av.

Spridning och implementering av FUD-resultat

Som påpekats tidigare, så räcker det inte med skrivna rapporter för att få en bra spridning av FUD-resultat. Det krävs ett aktivt deltagande i projekten. Alla kan dock inte vara med i alla projekt. Därför måste tillräckliga resurser avsättas för spridning av erfarenheter och ny kunskap. Spridningen av goda exempel skulle också underlättas om en del av resurserna kunde avsättas som bidrag till en bredare implementering efter en första demonstrationsfas.

Utvärdering

Verksamheterna inom programmets ram bör utvärderas kontinuerligt. Förebilder kan t.ex. hämtas från den Norska Försöksordningen på kollektivtrafikområdet. Det förekommer också utvecklingsverksamhet ute i landet som inte utvärderas eller dokumenteras. Kommittén är övertygad om att det här finns värdefulla erfarenheter och kunskap som förtjänar en vidare spridning. För att kunna åstadkomma detta bör en del resurser i det gemensamma programmet avsättas för bidrag till utvärdering, dokumentation och spridning av resultat från projekt som har bedrivits utanför programmets ram.

Förslag

Kommittén föreslår att regeringen ger VINNOVA i uppdrag att i samarbete med trafikverken, Rikstrafiken samt branschens kommunala och privata aktörer utarbeta ett samordnat och gemensamt program för forsknings-, utvecklings- och demonstrationsverksamhet samt utbildning. Programmet bör ges en tioårig horisont och revideras kontinuerligt. Regeringen bör föreskriva i VINNOVA:s regleringsbrev att myndigheten ska satsa på FUD för kollektivtrafiken i minst samma storleksordning som företräddaren (KFB). Likaså bör trafikverken och Rikstrafiken i sina respektive regleringsbrev åläggas att bidra till finansiering och genomförande av det gemensamma programmet. Programmets genomförande bör samfinansieras med branschens aktörer.

16 Trafiksvaga områden

Kommitténs bedömning

Kollektivtrafiken har i glesbygd såväl som i andra delar av landet en viktig uppgift att tillgodose behovet av arbets- och skolresor samt service- och fritidsresor. Kommittén bedömer att det behövs ett visst utbud för att denna uppgift skall kunna uppfyllas. Vi bedömer det utbudet som 5 dubbelturer per dag. Det kräver en samordning av alla typer av kollektivtrafik – linjetrafik skolskjutsar, färdtjänst och sjukresor samt att möjligheterna med det som kallas anropsstyrd trafik tas tillvara. I extrem glesbygd och för skärgårdsöar kan även denna nivå vara svår att uppnå.

Kommitténs förslag

- SIKA och glesbygdsverket bör få i uppdrag att förbättra kunskapen om dagens trafikstandard och befintliga transportlösningar i trafiksvaga områden (16.5.1).
- Utveckling av nya transportlösningar i glesbygd bör vara en av flera prioriterade uppgifter inom ramen för det gemensamma FUD-program som föreslås i kapitel 15. VINNOVA:s och de sektorsansvariga verkens ansvar för utveckling av trafiklösningar i glesbygd understryks och förtydligas. VINNOVA ges i uppdrag att sammanställa och sprida goda erfarenheter av IT-stöd i kollektivtrafiken (16.5.1).
- Ett tillfälligt statligt driftsstöd inrättas för anropsstyrd anslutningstrafik till linjetrafik eller andra viktiga mål. Stödet villkoras med krav på samordning av linjetrafik med övriga former av samhällsbetalda transporter. Ett engångsstöd ges till metodutveckling, inledande planering och för samordning av all kollektivtrafik. Nivå och principer för stödet i övrigt utreds (16.5.2).

- Kommunerna ges möjlighet att överlåta ansvaret för skolskjuts till trafikhuvudmannen (16.5.3).
- De som bedriver yrkesmässig linjetrafik eller anslutningstrafik till linjetrafik ska tillhandahålla trafikinformation på ett standardiserat sätt och medverka i biljettsamarbete (16.5.4).
- Lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektivtrafik bör ändras så att behovet av ett bredare ansvar för transportförsörjningen i glesbygd kan tillgodoses. Samordning och samarbete ska vara bärande principer (16.5.6).
- Transportförsörjning i glesbygd ska ingå som en del i den långsiktiga strategiska planeringen av kollektivtrafiken (16.5.6).
- Kraven på fordonsutrustning och arbetstidsregler ses över och förändras så att möjligheterna att bedriva en effektiv och samordnad kollektivtrafik förbättras (16.5.5, 16.5.7).
- Åt lämplig myndighet uppdras att klarlägga om upphandling ska ske enligt 4 eller 5 kap. LOU vid osäkerhet om vilken trafik i en upphandling som representerar det största värdet (16.5.9).

(Reservationer från c, fp, kd, m och v)

16.1 Transportpolitiska mål

Kollektivtrafikens uppgift är att bidra till att de transportpolitiska målen nås. Detta ska ske genom att tillgängliga, tillförlitliga, miljövänliga och säkra resmöjligheter finns för alla landets invånare. I trakter med utspridd bostadsbebyggelse är det emellertid svårt att göra rationella linjedragningar och erbjuda en hög trafikeringsstandard. I sådana områden är därför tillgängligheten till kollektivtrafiken sämre än i tätare befolkade landsdelar, inte minst med avseende på avstånd till hållplats och turtäthet. I trafiksvaga områden utgör också skolskjuts och anropsstyrd trafik en större andel av trafikutbudet.

Riksdagen beslutade i december 2001 om ett gemensamt etappmål för delmålen om tillgänglighet och positiv regional utveckling. Målet är att det successivt ska bli enklare för medborgare och näringsliv i glesbygd att nå centralorter samt för olika regioner att kopplas till sin omvärld.

Ett begränsat utbud av kollektivtrafik medför brister när det gäller att tillgodose grundläggande transportbehov av god kvalitet. Trafikstandarden varierar starkt, vilket medför stora skillnader i

möjligheterna för olika delar av landet att utvecklas. Brister i trafikutbudet är i särskilt stor utsträckning till förfång för kvinnor och ungdomar.

En grundläggande förutsättning för regional balans är att det finns väl utbyggda och fungerande kommunikationer. Förbättrade resmöjligheter skapar i sig inte regional utveckling, men de kan påverka förutsättningarna för de processer, som leder till tillväxt. Enligt den regionalpolitiska utredningen är det viktigt att vidga regioner där man kan både bo och arbeta. En större arbetsmarknad kan öka möjligheterna både till sysselsättning och till lämpligt arbete. Snabba förbindelser är det som mest bidrar till att de funktionella regionerna blir större. De senaste årens resandeökning har också till största delen ägt rum i den snabba regionala tågtrafiken.¹

Regionförstoring som följd av att snabbare biltrafikleder byggs ut har som negativ följd att trafikträngseln i regioncentra ökar. Järnvägsbetingad regionförstoring motverkar däremot stockningsproblemen i och kring de större tätorterna. Snabba tågförbindelser leder till att färre väljer att åka bil till regioncentra.

För att bäst uppnå såväl regionalpolitiska mål för tillgänglighet till arbetsmarknad, utbildning och service som miljömål, bör kollektivtrafiken utvecklas i stråk. I dessa stråk kan lokalisering av bostäder, arbetsplatser, kommersiell service mm långsiktigt stödja ett resande med kollektiva färdmedel. (Se också kapitel 12 Fysisk planering) Detta betyder inte att kollektivtrafik, som ligger utanför dessa stråk, får svårare att vidareutvecklas. Regionalpolitiskt är det inte effektivt att enbart satsa på de starka stråken, eftersom också resenärer till/från de perifera landsdelarna utgör ett viktigt underlag för trafikens stomlinjer. Det finns därför skäl att integrera trafiken och utveckla matning, så att stomlinjerna kan förstärkas ytterligare. Genom bra matning kan man både effektivisera trafikeringen av stomlinjer och klara den yttäckande trafiken.

16.2 Nuvarande situation

16.2.1 Trafikutbud

Kollektivtrafiken i Sverige är traditionellt organiserad som linjetrafik med buss, båt eller spårburna färdmedel. I tätbefolkade stråk och områden kan man erbjuda rationella trafiklösningar med hög

¹ Branschstatistik 2001. SLTF 2003.

turtäthet och kvalitet. I glest befolkade områden med utspridd bebyggelse är det svårare att göra rationell linjedragning och erbjuda en hög trafikstandard.

Uppgifter om hur många invånare som helt eller delvis saknar kollektivtrafik är osäkra. De studier som finns är gamla, men utifrån exempelvis "Undersökning av levnadsförhållanden" (ULF 1976–91) kan vi få en indikation på trafikens standard. Enligt denna studie är det ca 15 % av befolkningen som har mer än 1000 m till närmaste busshållplats. Det motsvara cirka 1,2 miljoner invånare.

Utbudet av turer skiljer sig mycket mellan olika delar av landet. Andelen människor som har färre turer än en buss i halvtimmen under morgonrusningen varierar från 5–6 % i Stockholm till 90 % av befolkningen i norra skogsbygden. Cirka 4 % saknar morgonförbindelse och kollektivtrafiken kan då normalt inte användas för arbetsresor. Detsamma kan vara fallet, om det bara finns någon enstaka tur och denna anpassats för skolresor utan att hänsyn tagits till andra resbehov. Uppgifter saknas om hur trafikutbudet ser ut under övriga delar av dygnet. En grov uppskattning ger att drygt 40 % av befolkningen på landsbygd och 3 % i tätorter inte kan resa kollektivt efter kl. 19. Det motsvarar cirka 1 miljon invånare mellan 16 och 74 år.

I områden med litet passagerarunderlag är linjetrafikutbudet begränsat. Invånarna har ofta mycket långt till hållplats och/eller få turer per vecka. Många kommuner erbjuder anropsstyrd kompletteringstrafik för dem, som har längre än 1 000 meter till närmaste busshållplats. Oftast erbjuds två restillfällen i veckan att resa till närmaste busslinje eller in till närmaste tätort. År 1999 fanns det kompletteringstrafik i 250 av landets kommuner.²

Förutom de som har långt till kollektivtrafik eller har få turer, så finns särskilda problem för dem som bor på öar utan fast landförbindelse. Till dessa öar upprätthålls trafik dels genom Vägverkets färjor, dels med båt. Vägverket ansvarar för 37 allmänna färjor och ger statligt driftbidrag till 12 enskilda färjor. Dessutom finns några särlösningar med statliga bidrag. För kollektivtrafik till öar utan fast förbindelse eller vägverksfärja tar kommun, landsting och eller trafikhuvudman ansvar. På öar utan fast förbindelse bor cirka 31 000 personer, varav cirka 3 500 personer saknar förbindelse som möjliggör normal arbetspendling.

² Delredovisning i Kuxaprojektet i Ockelbo. 1999

Det är således en stor del av befolkningen i landet som har bristande kollektivtrafikservice. Ett alternativ för en del av dessa är att använda privat bil. Personer som saknar körkort eller tillgång till bil har betydligt sämre möjligheter att förflytta sig än övriga. De grupper som är mest drabbade av brister i kollektivtrafiken i trafiksvaga områden är givetvis de, som i störst omfattning saknar tillgång till bil, alltså ungdomar, kvinnor och gamla, framförallt de med små inkomster samt personer med vissa funktionshinder.

En utvecklingsbar del av kollektivtrafiksystemet utgörs av anropsstyrd trafik. Det är trafik, som endast utförs om någon i förväg begärt att få resa. Förutom den väl spridda kompletteringstrafiken finns det en lång rad olika lösningar för anropsstyrd trafik i landet. Omfattningen och resultaten av dessa är mindre väl dokumenterad och det saknas även en etablerad terminologi för att beskriva och kategorisera dessa trafiklösningar. Det gör det ibland svårt informera om dessa på ett begripligt sätt.

Bristerna är så uppenbara att SIKÄ bör få i särskilt uppdrag att tillsammans med Glesbygdsverket förbättra kunskapen om trafikstandarden i trafiksvaga områden. Vidare bör behovet av utveckling av trafiklösningar för trafik i glesbygden särskilt påpekas för VINNOVA och för sektorsansvariga myndigheter.

16.2.2 Skolskjuts

Samhället är skyldigt att anordna särskild trafik för vissa grupper. Kommunerna ska enligt skollagen tillhandahålla skolskjuts för elever i grundskolan. För gymnasieelever ansvarar kommunen för elevens reskostnader mellan bostad och skola, när färdvägen är minst sex kilometer. Skolskjuts är en mycket omfattande verksamhet. Av landets ca 1 miljon elever i grundskolan är 29 % berättigade till skolskjuts.³ Cirka hälften av de berättigade reser till skolan i ordinarie linjetrafik och resten i särskilt anordnad skolskjuts. Det finns ett klart samband mellan tätortsgrad och andelen elever som har rätt till skolskjuts. I kommuner där mindre än 60 % av befolkningen bor i tätort har ca 50 % av eleverna skolskjuts, medan i kommuner med över 80 % av befolkningen i tätorter är endast cirka 20 % av eleverna berättigade. I kommuner med låg andel av befolkningen boende i tätort utgör skolskjutsarna en betydande del av den totala kollektiva trafiken.

³ Samplanering av skolskjuts och övrig trafik i projektet Glitter. Transportidé 2002:2

Skolskjutsverksamheten som sådan är rationellt utformad, men den skulle kunna samordnas ytterligare med den allmänna kollektivtrafiken. Alla trafikhuvudmän försöker samordna skolskjuts och linjetrafik, men alla kommuner är inte involverade. Trafikhuvudmännen organiserar oftast linjetrafiken så att den stämmer med skolelevernas resbehov. Den skolskjuts som inte sker i linjetrafik planerar 60 % av kommunerna helt själva, 20 % tar hjälp av trafikhuvudmannen för planeringen och resterande har annan lösning.⁴

Vissa delar av ansvaret, t.ex. tillsyn av färdvägar, tidtabeller och hållplatser, kan kommunerna med nuvarande regelverk inte överlåta till trafikhuvudmannen. Det finns också olika regler för de elever som åker till skolan med särskilt anordnad skolskjuts och för dem som åker med linjetrafik. Reglerna syftar till att trafiksäkerheten för elever i särskilt anordnad skolskjuts ska vara maximal. Skillnaderna i säkerhet mellan skolskjuts och linjetrafik medför att många föräldrar är negativa till att deras barn ska resa i linjetrafik. Vägverket arbetar för närvarande med en översyn av skolskjutsförordningen.

Om man ska samnyttja trafikresurser effektivt, så måste ansvaret för planering och upphandling av skolelevernas resor koncentreras. Då kan en del av den trafik som idag endast är till för skolelever även utnyttjas av andra resenärer, eller så kan trafiken helt inordnas i linjetrafiksystemet.

16.2.3 Färdtjänst

Kommunerna är även skyldiga att ordna färdtjänst för personer som har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand. I landet finns cirka 403 000 personer, som är berättigade till färdtjänst. Behovet av färdtjänst ökar med åldern. Många områden på landsbygden och i glesbygdsområden har en befolkning med hög medelålder. Resandet per färdtjänstberättigad är dock betydligt högre i större tätorter⁵ än i övriga landsdelar.

I nästan samtliga län pågår arbete med att utveckla gemensamma regelverk för färdtjänsten. Ofta sker det samarbetet via ett kommunalförbund i länet eller annat regionalt organ i samverkan med trafikhuvudmannen. Samarbetet kan gälla de bedömningsgrunder som styr tilldelningen av resor samt nivån på de egenavgifter som

⁴ Samplanering av skolskjuts och övrig trafik i projektet Glitter. Transportidé 2002:2

⁵ Färdtjänststatistik. SIKA 2002.

ska tillämpas. Genom tillkomsten av Lag om färdtjänst (1997:736) upphörde färdtjänsten att regleras av socialtjänstlagen. Samtidigt gavs möjlighet för kommunerna att överlåta färdtjänstutgåvan till länets trafikhuvudman. Så har också skett i några län.

Det finns några skiljelinjer för lösningar av samarbetet om färdtjänst mellan länen. Dessa gäller hur man löst frågan om vem som handlägger legitimering av personer som ansöker om färdtjänst och vem som har huvudansvaret för beställningscentral. I Blekinge, Örebro och Värmlands län ligger båda dessa funktioner hos trafikhuvudmannen, i övriga är bilden splittrad så tillvida att legitimeringen ligger kvar hos kommun och den central som styr trafiken ligger hos fristående företag eller hos trafikhuvudman eller landsting.

16.2.4 Sjukresor

Landsting har inget formellt ansvar att anordna sjukresor, men ersätter kostnader för sjukresorna. När det gäller färdtjänst och skolskjuts är kommunen skyldig att svara för att resmöjligheterna finns, medan det inte finns någon motsvarande skyldighet för landsting att anordna sjukresor.

Fjorton av landets landsting samverkade år 2001 med trafikhuvudmannen om upphandling av sjukresor med taxi, medan sju samverkade om beställningscentral. I Blekinge, Gävleborg och Skåne har trafikhuvudmannen tagit över ansvaret för sjukresorna. Enligt enkätsvar från landstingen till Landstingsförbundet kommer trafikhuvudmännen att få ett ökat ansvar för transporter och beställningscentral för sjukresor.

Det finns ingen studie som samlat beskriver hur sjukresorna i landet går till. Det varierar mycket mellan olika delar av landet beroende på hur vården är organiserad. I genomsnitt ersätts ca 0,9 sjukresor per invånare och år. Sjukresor med taxi utgör ett oregelbundet resande som är svårt att samordna med allmänna resor, särskilt i glesbygd. Den totala trafiken är dock så omfattande att samordning bör kunna ske även om sjukresolinjer och sjukresor med taxi endast i begränsad omfattning kan bidra till att förbättra trafikstandarden.

16.2.5 Beställningscentraler

Frågan om vem som ska ansvara för beställningscentraler för anropsstyrd trafik är föremål för diskussioner runt om i landet. Diskussionen har dels gällt centraliserad stordrift kontra småskalig närhet och lokalkännedom, dels ägande och organisation. Erfarenheten visar entydigt, att det finns stordriftsfördelar med beställningscentraler. Större centraler kan ha ett effektivt datorstöd och en större volym transporter, vilket ökar möjligheten att samordna resorna.

När det gäller ägandet har regler om upphandling medfört störningar. Trafikhuvudmannen kan upphandla persontransport- och samordningstjänster för sådana transportändamål som kommunerna eller landstinget ska tillgodose samt samordna sådana transporttjänster. Om trafikhuvudmannen både upphandlar transporter och har egen beställningscentral uppstår inga problem, men om landstinget vill överlåta en beställningscentral till trafikhuvudmannen måste en upphandling ske. Det finns därmed inga garantier för att den förläggs till trafikhuvudmannen, något som kan vara i konflikt med önskan om styrmöjligheter. Detta har medfört, att eftersträvad samordning av sjuk- och färdtjänstresor i länen försvåras genom att färdtjänstens resor i länet beställs i en eller flera centraler och sjukresorna i en annan.

Ett exempel på detta problem finns i Dalarna, där landstinget – utan upphandling – avsåg att flytta centralen för sjukresor till länets trafikhuvudman. Beslutet överklagades och regeringsrätten fastställde att en överflyttning av landstingets sjukresecentral till Dalatrafik (trafikhuvudman i Dalarna) inte kunde genomföras. Resultatet blev en blockering av samordningen; landstingets sjukresecentral ligger kvar hos landstinget och kommunerna har inte tagit nya initiativ att överföra färdtjänstadministrationen till trafikhuvudmannen. Sektorsuppdelningen kvarstår.

16.2.6 Samverkansfrågor

I hela landet finns alltså ett behov av en nära samverkan mellan kommuner, landsting och trafikhuvudmän, vilka alla strävar efter att resenärer i den särskilda kollektivtrafiken i större omfattning ska kunna utnyttja den allmänna kollektivtrafiken. Resultatet är

redan nu att en stor del av skolresorna och en inte oväsentlig del av färdtjänst- och sjukresorna kan ske i linjetrafiken.

Det finns fördelar för kommuner och landsting att samverka om upphandling och samordning av transporter.⁶ Samverkan kan avse planering, upphandling, samordning av regler, gemensam beställningscentral m.m. De former av samarbete som erfarenhetsmässigt visat sig vara av störst praktiskt och ekonomiskt intresse är samordnad upphandling, gemensam beställningscentral och gemensamt utarbetade regler. Särskilt i trafiksvaga områden ger en samordning effektivitetsvinster.

Strävan att få till stånd en integrerad och samordnad trafik, som kan betjäna flera olika kundgrupper, kan påverka upphandlingsformen. Vid upphandling av "trafik i nät i syfte att betjäna allmänheten" gäller fjärde kapitlet i Lagen om offentlig upphandling (LOU). Om man däremot upphandlar transporter som endast är till för en viss grupp, t.ex. skolskjuts, färdtjänst etc. ska det ske enligt femte kapitlet i LOU. En kollektivtrafik som är öppen för alla men ordnad med hänsyn till särskilda behov för någon grupp ger en flytande gräns. Vid denna typ av samordnad trafik ska upphandlingen regleras utifrån det trafikslag som har störst uppdragsvärde. Vilket som är störst kan vara osäkert ända fram till dess man vet hur trafiken faktiskt utnyttjats.

Skolskjuts är en kommunal uppgift och kommunen är skyldig att sörja för att eleverna i grundskolan erhåller kostnadsfri skolskjuts om sådan behövs. Kommunen är skyldig att betala. Färdtjänsten är också ett kommunalt ansvar. Resenärernas kostnader för sjukresor ersätts av landstinget. Om man samordnar färdtjänst och sjukresor är det vanligast att kostnaden fördelas efter resandevolymer.

Här finns alltså tre olika ansvarsformer: *främja* trafikförsörjning, *anordna* skolskjuts och färdtjänst samt *ersätta* sjukresor. Det finns också tre olika sätt att fördela underskott: i förhållande till trafikeringens volym, per trafikslag och i förhållande till resandet. Om man t.ex. beslutar att samordna linjetrafik och skolskjuts resulterar detta inte säkert i en vinst för skolkontoret. För färdtjänst som görs om till linjetrafik kan man få en besparing för socialförvaltningen men en ökad utgift för linjetrafiken. De olika ansvarsformerna och metoderna att beräkna kostnad för trafiken medför problem när samarbetet mellan kommuner, landsting och trafikhuvudmän

⁶ Funktionshinderades resmöjligheter Sammanfattning av senaste årens forskning Vinnova Rapport 2002:4

utvidgas. Problemen är olika stora i olika former av avtal mellan kommuner landsting och trafikhuvudmän.

16.3 Erfarenheter av kollektivtrafik i trafiksvaga områden

Utvecklingsprojekt för landsbygdstrafik har till stor del handlat om att hitta en trafikform som ger tillfredsställande trafikstandard till rimlig kostnad. För dem som bor utanför större tätorter är bilen det klart dominerande färdmedlet. Utbudet av och efterfrågan på kollektiv linjetrafik är ofta liten. Andelen som reser kollektivt i glesbygd ligger ofta under 5 procent och av dem som reser är skolelever den största gruppen. Linjetrafik är därför ofta för dyr trots få turer. Kompletteringstrafik är billigare men ger låg standard. Skolskjuts, färdtjänst och sjukresor ger bra service för dem som berörs men trafikresurserna skulle kunna göra större nytta om de samordnades och kunde utnyttjas av fler. Dessutom försvåras planeringen av att små oregelbundna reseströmmar är svåra att hitta med de metoder vi har för resandeundersökningar.

Erfarenheten är, att den alltmer spridda bebyggelsen och olika resmönster gör, att en samplanering mellan obligatorisk trafik, som skolskjuts och färdtjänst, måste samordnas med övrig trafik för att en rimlig kollektiv resstandard ska kunna uppnås i glesbygden.

Planeringen av linjetrafik går traditionellt till så, att man utifrån befolknings- och resandedata försöker finna en linjedragning och turtäthet som motsvarar resandet så bra som möjligt. För att få bra ekonomi har strävan varit att optimera trafikunderlaget per linjekilometer, vilket leder till att trafikeringen koncentreras.

I kontrast till dessa planeringsprinciper har flera varianter på yttäckande trafikering utvecklats, med ambitionen att ge korta gångavstånd och tid för service till de resenärer som behöver hjälp. Utvecklingen av den trafiken har följt en klar linje. De försök som gjorts har alla strävat efter att bredda underlaget av resenärer, som kan använda trafiken, framför allt genom att göra trafiken helt eller delvis anropsstyrd. Ett typiskt exempel är Plustrafiken i Sundsvall. Det är servicelinjer som byggdes upp, när det övriga linjenätet rätades ut, för att kompensera dem som har svårt att gå långt.

Den andra viktiga erfarenheten är att man måste se all trafik som delar i ett gemensamt system. När linjer med mycket resande rätats ut och snabbats upp till stomlinjer så har glesare befolkade områ-

den fått försämrad standard. Dessa perifera delar av trafiksystemet utgör ett viktigt underlag för trafikens stomlinjer. Därför har skolskjuts, färdtjänst och anropsstyrd trafik lagts upp som matning till stomlinjerna. På så sätt har man fått ett integrerat trafiksystem som både kan tillgodose krav på snabba resor och krav på att täcka stora ytor med begränsat resande.

16.4 Problem

Områden med litet och utspritt befolkningsunderlag är besvärliga att trafikförsörja. Befolkningen har svårt att nå arbete, service och fritidsaktiviteter. Den begränsade tillgängligheten hämmar den personliga välfärden framför allt för ungdomar, gamla och alla i övrigt som helt eller delvis saknar tillgång till bil. Då detta påverkar möjligheterna att nå arbete och högre studier, kan det motverka den ekonomiska tillväxten i en region.

För trafikhuvudmännen är trafiken dyr i förhållande till resandet. Motsvarande resurser skulle kunna förbättra trafikstandarden för fler personer, om de utnyttjades på linjer där resandeunderlaget är gott. För kommunerna kan problem uppstå när linjetrafik saknas eller dras in och måste ersättas med skolskjuts och färdtjänst. Uppdelning av trafiken för olika grupper är dyr och minskar möjligheterna till rationella trafiklösningar.

Brist på entreprenörer kan påverka verksamheten lokalt genom att ge långa framkörningar till uppdrag och begränsa konkurrensen vid upphandling.

Kollektivtrafik med begränsat utbud har svårt att bli känd. Erfarenheter från exempelvis Skåne är, att anropsstyrd trafik som inte finns varje dag efterfrågas i mycket liten omfattning. När utbudet utökas till varje vardag och gärna flera gånger per dag ökar efterfrågan. För att vara ett reellt alternativ behöver således kollektivtrafiken vara regelbunden och av en sådan nivå att den är värd att lägga på minnet.

16.4.1 Olika regler för olika trafiklösningar

Utvecklingen av alternativa trafiklösningar försvåras på grund av problem med regler och teknik. Lösningarna innehåller ofta kombinationer av buss och taxi, vilka t.ex. har olika regler och förar-

krav. Den tekniska utvecklingen har ännu inte någon färdig lösning för att hantera biljetter och information för hela reskedjan, särskilt om den består av både linjetrafik och anropsstyrd trafik.

Någon form av anropsstyrd trafik finns i alla kommuner. Problemet med dagens lösningar är att de är begränsade till vissa områden eller till vissa resenärer. Färdtjänst, sjukresor och skolskjuts får bara vissa resenärer använda. Anropsstyrd kompletteringstrafik är ofta separerad från det övriga trafiksystemet med egen information och taxa samt har mycket litet trafikutbud. De största problemen med anropsstyrd trafik är följande:

- Informationen om den anropsstyrda kollektivtrafiken är outvecklad. Dels är den inte så tillgänglig, dels är den oftast helt separerad från informationen om linjetrafik.
- Lagen om offentlig upphandling medger inte att beställningscentralfunktionen flyttas utan upphandling. Det försvårar skapandet av en rationell organisation för samordning och samplanering av färdtjänst, sjukresor, skolskjuts, kompletteringstrafik och andra efterfrågestyrda transporter.
- Taxiförarens skyldighet att registrera intäkter i taxameter är hämmande då taxifordon utför blandade trafikuppgifter. Biljettförsäljning för hela resan är inte möjlig med dagens taxametrar.
- Vilotidsförordningen, som styr taxiförarnas arbetstid, ställer till problem för små företag i glesbygd som kör både buss och taxi. Det är närmast omöjligt att kombinera de två regelverken. Här krävs en särregel som, utan att åsidosätta trafiksäkerheten, ger en praktisk möjlighet att följa reglerna.
- Kravet på taxiförarlegitimation för frivilliga förare upplevs som ett hinder att utveckla trafik med byabuss och andra lösningar med frivilliga förare.

16.4.2 Trafikhuvudmännens ekonomi

Trafikhuvudmännens engagemang för trafiksvaga områden och kollektivtrafik med liten efterfrågan är dels en fråga om finansiering, dels om hur kostnaden ska fördelas. En fråga är, om man har råd att kollektivtrafikförsörja trafiksvaga områden. Frågan om finansiering ställs på detta sätt mot trafikansvarigas sociala åtagande att tillhandahålla resmöjligheter i hela verksamhetsområdet. Det är naturligt att det är trafik med litet resande som först försvinner, när kostnader ska dras ned. Den praktiska effekten, vilket kommun-

förbundet ofta påpekat, blir att kostnaden förs över på kommunerna i form av extra trafikbeställningar eller särskild trafik i form av skolskjuts och färdtjänst. Även modellerna för fördelning av underskott i trafikhuvudmännens verksamhet påverkar alltså kollektivtrafiken i trafiksvaga områden.

Många ser anropsstyrd trafik som en lösning och ersättning för linjetrafik. Vid försöket Glitter i Vara och Götene var det en av tankarna vid projektets start. En genomgång visade emellertid, att den typen av trafik dragits in för länge sedan. I försöket har man i stället utökat trafikstandarden. Resenärerna erbjuds fem restillfällen per dag, alla dagar i veckan (jämfört med två tillfällen per vecka som är vanligaste lösningen i Sverige). För att trafiken ska kunna ersätta färdtjänst och sjukresor krävs ett turutbud om minst fem dubbelturer per dag. Om man har färre turer ökar sannolikheten kraftigt för att sjukresor och färdtjänstresor ändå måste organiseras separat. I områden med litet trafikunderlag behöver därför resurser tillföras för att en acceptabel trafikstandard ska åstadkommas.

Kompletteringstrafik har sedan den infördes på 70-talet främst försökt tillgodose behovet att nå service under dagtid i en kommuns huvudort. Men de åtgärder som kommuner i exempelvis Skåne efterfrågar mest är de som gör att familjer med ungdomar kan bo kvar på landsbygden. För detta krävs förbindelser även under icke skoltid, på kvällar och helger, för t ex fritidsaktiviteter. Anropsstyrd trafik är därför inte i första hand en lösning för att sänka kostnaderna utan ett sätt att erbjuda bra resstandard till rimlig kostnad.

De största besparingarna kan göras genom samordning av skolskjuts och linjetrafik och genom att fler funktionshindrade kan resa i kollektivtrafiken, vilket minskar behovet av färdtjänst. Dessa besparingar förbättrar dock inte alltid trafikhuvudmannens ekonomi. Hur besparingar fördelas mellan kommuner och trafikhuvudmän beror på avtalet mellan parterna ser ut.

16.4.3 Finansiering och underskottsfördelning

Kollektivtrafik i trafiksvaga områden ingår i trafikhuvudmannens normala verksamhet. Enligt trafikhuvudmannalagen är kommuner och landsting gemensamt ansvariga för den lokala och regionala kollektivtrafiken i ett län. Underskottet av verksamheten ska fördelas efter en lagstadgad grundmodell om man inte enas om annat.

Den innebär att trafikhuvudmannen ansvarar för planering av trafiken, medan kostnaderna fördelas så att landstinget betalar 50 % och kommunerna resten, oftast i förhållande till trafikproduktionen i respektive kommun. Det är inte något län som följer lagens grundmodell helt. Alla tillämpar olika varianter med särskild kostnadsfördelning och ofta med uppdelning för tågtrafik, tätortstrafik eller kompletteringstrafik. De olika varianterna kan ses som en effekt av att trafiklösningar har förändrats i volym eller tillkommit efter det att trafikhuvudmannareformen genomfördes, exempelvis tågtrafik och kompletteringstrafik.

Lagstiftningens grundmodell gör ingen skillnad för trafik med få eller många resenärer. Fördelen med modellen är, att man får en utjämning mellan områden med stort och med litet resandeunderlag. Nackdelen är att detta beräkningssätt för underskottsfordelning minskar intresset att anpassa trafiken efter resandeunderlaget. Grundmodellen gör inte heller någon åtskillnad mellan olika trafikslag.

En del av de lösningar som de kollektivtrafikansvariga konstruerat för fördelning av underskott ger problem om man ska integrera olika trafikslag. Kostnad för linjetrafik, skolskjuts och färdtjänst beräknas på olika sätt. Den utveckling av samarbetet om trafik som kan växa fram, till följd av förändrad lagstiftning för färdtjänst, riksfärdtjänst och trafikhuvudmännens arbete, gör att behovet av att finna nya sätt att fördela kostnader för olika typer av trafik kommer att öka.

De avtal mellan kommuner och landsting, som reglerar hur kostnader beräknas och fördelas, ger olika incitament för att förändra trafiken. De genomsnittsberäkningar som vanligtvis används för kostnadsfördelning av linjetrafik kan minska intresset att söka rationella lösningar. Effekten blir exempelvis att en kommuns kostnad kan minska lika mycket om man drar in trafik med få resenärer som med många. Genomsnittsberäkningar medför också, att en kommun inte kan göra besparingar genom att ändra standard eller storlek på fordon i trafiken. Om dessutom respektive kommun får betala en väsentlig del av trafikeringen inom den egna kommunen, så ökar incitamentet till rationaliseringar och samordning mellan olika slag av resor ytterligare.

16.4.4 Branschstruktur

För kollektivtrafik i trafiksvaga områden är det framför allt två faktorer i branschstrukturen som är av betydelse. Den ena är den geografiska spridningen av företag eller dessas garagering av fordon. Den andra är tillgången på fordon för olika typer av transporter.

Det finns ingen sammanställning av hur den geografiska tillgången på bussföretag påverkar möjligheten att tillgodose trafiksvaga områden med kollektivtrafik. Vissa indikationer finns på koncentration av företag och bristande konkurrens vid upphandling. Koncentrationen ger ingen entydig effekt, eftersom exempelvis den samverkan som finns mellan mindre företag antingen kan minska konkurrensen i trafiksvaga områden eller bidra till att dessa företag blir kvar.

Kommunerna driver i viss utsträckning skolskjuts i egen regi. I de trettiofyra kommuner som har egna fordon finns sammanlagt etthundratretton fordon. Av dessa är sextiofem minibussar, trettio större bussar och femton personbilsregistrerade fordon.

Förutsättningarna för taxiverksamhet skiljer sig radikalt mellan storstad och glesbygd. I de större och mellanstora städerna finns förutsättningar för taxiverksamhet, oavsett vilken volym av tjänster som samhället väljer att köpa av taxinäringen. Företagsresor och privat åkande står för en stor del av taxis omsättning och kommer att göra det även i fortsättningen. Det är dessutom där den linjebundna trafiken är bäst utbyggd, som de flesta privata taxiresor sker.

Det är i småstad och glesbygd som taxi fortlöpande genomgår stora förändringar. Huruvida företagen ska bestå är till stor del beroende av om man lyckas få avtal om de samhällsbetalda transporterna. Trafikhuvudmän, kommuner och landsting avgör därför i allt väsentligt villkoren för taxinäringen i trafiksvaga områden.

Taxiförbundet anser att en överföring av upphandlingen av färdtjänst, skolskjuts och sjukresor till trafikhuvudmännen på många håll är positivt för såväl samhälle som taxinäring. Taxiförbundet anser också, att väl genomtänkta och genomförda upphandlingar ger samhället livskraftiga avtalspartners med kompetens och kapacitet att svara för en mycket stor del av persontransporterna. Samordning mellan skolresor, färdtjänst och sjukresor är nödvändigt. I glesbygd bör även utnyttjas möjligheter till samordning med vissa godstransporter.

Möjligheterna att verka för en allmänt tillfredsställande taxiservice försvåras av det idag uppdelade ansvaret för de samhällsfinansierade persontransporterna. När kompletteringstrafik, färdtjänst, skolskjuts och sjukresor med taxi har skilda huvudmän tar inte någon av parterna ansvar för taxiservicen för allmänheten. Förbundet anser även att man genom att ta med taxi i trafikförsörjningsplanen kan säkerställa en god taxiservice för företag, turister och privatresenärer. Det är inte minst viktigt för att bibehålla en levande landsbygd med attraktionskraft för företag och turistanläggningar, påpekar förbundet.

16.5 Förslag

16.5.1 Godtagbar standard

Den framtida kollektivtrafiken i trafiksvaga områden måste i ökad utsträckning utgå ifrån och ta hänsyn till individuella resbehov. Visionen är att de allra flesta ska kunna resa kollektivt till arbete, utbildning, service och fritidaktiviteter, oavsett var man bor.

Erfarenheter från försöksprojektet Glitter och trafikutveckling i Skåne tyder på, att det genom samordning av linjetrafik och anropsstyrd trafik kan åstadkomma en högre standard i trafiken. Genom att öppna upp och samordna delar av skolskjuts med sjuk- och färdtjänsttransporter skapas ökade möjligheter till service- och fritidsresor för allmänheten. Detta plus en eventuell komplettering med någon ytterligare resmöjlighet kan innebära en betydligt ökad tillgänglighet. Den genomsnittliga resstandarden höjs mer än kostnaderna, som ändå blir betydande för ytstora kommuner med många boende utanför tätorterna. Fortsatta diskussioner om minimistandard måste därför kopplas till ett extra statligt stöd för kollektivtrafiken i denna typ av kommuner och en samordning av alla typer av kollektivtrafik.

Det är naturligt att standarden i kollektivtrafiken varierar med befolkningsunderlaget. Att definiera en lägsta nivå på resmöjligheter är en grannliga uppgift och kan göras på olika sätt. Nivån måste slutligen bestämmas av kollektivtrafikansvariga kommuner och landsting och deras trafikhuvudmän.

Kollektivtrafiken har i glesbygd såväl som i andra delar av landet en viktig uppgift att tillgodose behovet av arbets- och skolresor samt service- och fritidsresor. Kommittén bedömer att det behövs

ett visst utbud för att denna uppgift skall kunna uppfyllas. Vi bedömer det utbudet som 5 dubbelturer per dag. Det kräver en samordning av alla typer av kollektivtrafik – linjetrafik skolskjutsar, färdtjänst och sjukresor samt att möjligheterna med det som kallas anropsstyrd trafik tas tillvara. I extrem glesbygd och för skärgårdsöar kan även denna nivå vara svår att uppnå

En förbättrad standard kräver även en utveckling av befintliga och nya trafiklösningar i glesbygd. Anropsstyrd trafik har en utvecklingspotential som ännu inte är fullt utnyttjad, även om det finns ett antal exempel på sådana lösningar runtom i landet. Omfattningen och resultaten av dessa är mindre väl dokumenterad och det saknas även en etablerad terminologi för att beskriva och kategorisera dessa trafiklösningar. Det gör det ibland svårt informera om dessa på ett begripligt sätt. SIKÄ och glesbygdverket bör få i uppdrag att förbättra kunskapen om dagens trafikstandard och befintliga transportlösningar i trafiksvaga områden. Utveckling av nya lösningar bör vara en av flera prioriterade uppgifter inom ramen för det gemensamma FUD-program som föreslås i kapitel 15. I detta sammanhang bör regeringen understryka det ansvar VINNOVA och de sektorsansvariga verken har för utvecklingen av trafiklösningar i glesbygd.

16.5.2 Bidrag till kollektivtrafik i glesbygd

När kollektivtrafiken får finansieringsproblem är det i allmänhet i trafiksvaga områden som indragningar och standardsänkningar genomförs. Det är angeläget att detta kompenseras med möjligheter att resa med anropsstyrd trafik. På så sätt kan man ge en service som bara kostar, när någon utnyttjar resmöjligheterna. Ett kollektivtrafiksystem där en del utgörs av anropsstyrd trafik ger goda möjligheter för funktionshindrade att utnyttja hela kollektivtrafiksystemet eftersom man med den anropsstyrda trafiken kan resa från dörr till dörr. Det förutsätter att kollektivtrafiken som helhet är anpassad till funktionshindrade. En utveckling och etablering av mer anropsstyrd trafik kan drivas på anpassningen av kollektivtrafiken till funktionshindrades behov. Ett ekonomiskt stöd till anropsstyrd trafik för anslutning till linjetrafik eller andra viktiga målpunkter finner vi därför motiverat.

För att få största effekt bör stödet kombineras med villkor att trafikhuvudmannen samordnar färdtjänst, skolskjuts och sjukresor

och att minst tidigare nämnd lägsta standardnivå uppnås. Stödet kan t ex ges i proportion till utförda personkilometer i den anropsstyrda anslutningstrafiken. Stödnivå och villkor för stöd bör utredas närmare.

Samordnad planering innebär en stor omställning för många kommuner och en väsentligt ökad planering i trafikhuvudmannens regi, vilket kräver resurser. Därför bör trafikhuvudmännen ges möjlighet att söka ett villkorat statligt engångsstöd för samordning och planering av linjetrafik med anropsstyrd kompletteringstrafik, färdtjänst, skolskjuts och sjukresor. Vi bedömer att stödet behöver uppgå till cirka en miljon kr per trafikhuvudman.

16.5.3 Ansvar för skolskjuts

Ett problem för trafikhuvudmännen har varit att de får kostnader när de ska planera färdtjänst och skolskjuts, men att besparingarna i driften sedan oftast har tillfallit kommunerna. Kommuner har sedan några år möjlighet att överlåta sina uppgifter enligt färdtjänstlagen till trafikhuvudmannen. Motsvarande möjlighet bör kommunerna få vad gäller skolskjuts. Då ökar förutsättningarna för att skolskjuts och linjetrafik planeras effektivt tillsammans och att alla transportresurser utnyttjas effektivt.

Lagstiftningen medger idag, att trafikhuvudmannen, efter överenskommelse med landstinget eller en kommun i länet, upphandlar persontransport- och samordningstjänster för sådana transportändamål som kommunerna eller landstinget ska tillgodose. Den möjligheten räcker inte för en effektiv planering. Reglerna medför att skolskjuts på många håll i landet varken är optimalt samordnad med allmän kollektivtrafik eller att man ser samverkan som ett lämpligt arbetsätt. Samordningen kommer att förbättra resursanvändningen och ge bättre resstandard i trafiksvaga områden.

Vi föreslår att kommunerna ges möjlighet att, om de så önskar, överlåta hela ansvaret för skolskjuts till trafikhuvudmannen på motsvarande sätt som man idag har möjlighet att överlåta ansvaret för färdtjänst.

16.5.4 Samarbete om information, bokning och biljetter

Den anropsstyrda trafiken är idag ett system avskilt från linjetrafiken. Den har särskild taxa och separat information. Till en stor del beror detta på att information om anropsstyrd trafik är separerad från information om den tidtabellslagda linjetrafiken. Vidare klarar taxis taxametrar inte att hantera de biljetter som används i kollektivtrafiken.

För att kunna integrera anropsstyrd trafik med linjetrafik behövs gemensamma eller åtminstone kompatibla lösningar för information, bokning och betalning. Detta förutsätter sannolikt en viss standardisering i processer och tekniska lösningar. Som exempel kan nämnas att det idag finns gemensam och samordnad information om regional och interregional kollektivtrafik i den s.k. Tåg-plusguiden. Den bygger på att parterna enats om ett standardiserat sätt att samla in information. På motsvarande sätt bör det tas fram ett enhetligt sätt att utbyta information om anropsstyrd trafik.

Idag finns teknik för att automatiskt boka anropsstyrd trafik på Internet, via textmeddelande på mobiltelefonen (SMS) och med knapptelefon. Praktiska prov har visat att det går enkelt att kommunicera med de kommunikationsmedel som finns spridda hos en stor del av befolkningen. De öppna sätten att ha kontakt med resenärerna möjliggör att man kan låta resenärernas önskemål styra lösningarna. Det kan t.ex. vara resmöjlighet till ett lägsta pris, garanterad sittplats eller annan önskad standard. I stället för att resenären ska leta efter hur man kan resa ska kollektivtrafiksystemet tillhandahålla information om de resalternativ som passar kundernas önskemål.

För att få till stånd den önskvärda samordningen och standardiseringen föreslår kommittén att de, som har tillstånd till yrkesmässig linjetrafik eller bedriver anslutningstrafik till linjetrafik ska tillhandahålla information på ett enhetligt sätt och helst ha ett biljett-samarbete med trafikhuvudmännen. Kraven behöver inte avse taxans nivå, men resenärerna ska enkelt kunna hitta resmöjligheter och kunna boka och köpa biljett oavsett om resan till en del sker med ett taxiföretag, en länstrafikbuss eller en privat expressbuss. (Se vidare kapitel 8.)

Vi föreslår vidare att VINNOVA får i särskilt uppdrag att sammanställa och sprida goda erfarenheter av IT-stöd för information, planering, beställning och betalning av resor i kollektivtrafik.

16.5.5 Regler för taxameter

Dagens taxametrar klarar inte att hantera biljetter för kollektivtrafik. De nya färdbevis som utvecklas för kollektivtrafiken bör kunna användas i samtliga fordon, inklusive taxiregistrerade fordon. Detta kan ske antingen genom läsarutrustning i fordon eller i fjärrbaserad biljettutrustning. Informationen på kortet ska kunna relateras till resan. Kunden ska få ett kvitto eller på display kunna avläsa vad resan kostat och hur mycket som finns kvar på kortet.

Reglerna för taxameter beskriver också hur intäkter ska registreras. Ersättning från trafikhuvudman eller beställningscentral kan emellertid inte alltid anges i förväg på det sätt som beskrivs i regler för taxametern. Uppdrag som utförs för trafikhuvudman ska inte behöva registreras i taxametern, eftersom samtliga ersättningar finns redovisade hos oberoende beställningscentral.

De statliga regelverken för taxameters installation, kontroll och användning bör vara så utformade, att de ger incitament till taxametertillverkare och företag, som utvecklar biljettmaskinsystem. Dessa ska möjliggöra en flexibel användning av mindre fordon i områden och på tider med litet trafikunderlag.

Vi föreslår att Regeringen låter se över taxameterbestämmelserna så att de anpassas till krav på samordnade betalningsrutiner för kollektivtrafik.

16.5.6 Ansvar för alla transportslag

I glesbygd är en samordning av olika trafikformer och transportslag en nödvändighet för att man ska kunna bedriva verksamheten under effektiva former och med rimliga ekonomiska uppoffringar. Det gäller för såväl det offentliga som konsumenter och operatörer. Lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektivtrafik fokuserar den linjebundna trafiken men föreskriver också att trafikhuvudmännen ska ägna uppmärksamhet åt taxifrågorna i länet.

Så vitt vi vet har ingen trafikhuvudman på ett systematiskt sätt redovisat hur de arbetat med taxifrågorna. Möjligheterna att tillhandahålla en tillfredsställande trafik i glesbygd är dock inte enbart beroende av tillgång på taxi. Transporterna kan ibland lika gärna utföras av företag med tillstånd till buss, eller i samarbete med den sociala ekonomin som behandlas i avsnitt 16.5.8. Lagen bör inte specifikt fokusera enskilda transportmedel som linjetrafik med

buss, eller taxi, utan i första hand fokusera målet att åstadkomma en tillfredsställande transportförsörjning.

Vi har i bl.a. i kapitel 12 talat om behovet av en förbättrad och mer långsiktig strategisk planering av kollektivtrafiken. Ett kännetecken på en sådan är att den bör behandla alla typer av färdstätt som kan bidra till medborgarnas transportförsörjning. Begreppet kollektivtrafik bör här tolkas brett, där självklart även taxi ingår. I en långsiktig strategisk plan är det också nödvändigt att trafikhuvudmännen bryr sig om hur branschstrukturen för den allmänna taxiförsörjningen ser ut i länet. Taxiförsörjningen i ett brett perspektiv bör vara ett obligatoriskt inslag i den strategiska planeringen.

Ansvar för den allmänna transportförsörjningen innebär också att trafikhuvudmannen kan behöva engagera sig i andra, i sammanhanget mer ovanliga transportslag. Det kan t.ex. handla om regional flygtrafik, om en sådan har stor betydelse för tillgängligheten till vissa områden, t.ex. i norrlands inland.

Lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektivtrafik bör skrivas om så att ett bredare ansvar för transportförsörjningen fastställs. Samordning och samarbete bör vara bärande principer. De lagförändringar vi föreslår behandlas utförligare i kapitel 17.

16.5.7 Samordnade arbetstidsregler

För taxi i glesbygd kan vilotidsförordningen vara problematisk, om man har många korta körningar utspridda under dygnet. Förordningen för taxiförarens vilotid skulle behöva innehålla en dispensmöjlighet för de taxioperatörer som kör i glesbygd att enbart räkna den sammanlagda vilotiden även om den är uppdelad i flera delar och ingen del är minst 8 timmar.

För många företag som har både taxi och buss ställer de olika reglerna för kör- och vilotid till problem. Då föraren sitter i taxibilen gäller taxis vilotidsförordning och då hon eller han flyttar över till buss gäller EU:s kör- och vilotidsregler. Här krävs en särregel som, utan att åsidosätta trafiksäkerheten, ger en praktisk möjlighet att följa båda regelverken..

Vi föreslår att Regeringen låter se över arbetstidsreglerna för förare som har tjänstgöring både i trafik med taxi och med buss.

16.5.8 Ökade möjligheter till frivilligarbete

Höga trafikeringskostnader och brist på entreprenörer i vissa delar av landet gör att huvudmännen inte kan upprätthålla acceptabel tillgänglighet i glesbygdsområden. Ett sätt kan då vara att försöka utnyttja den sociala ekonomins möjligheter. Folkrörelserna och stora delar av idrottsrörelsen är delar av denna sektor. Lokala, gemensamma intressen, som hanteras på en ideell och icke-kommersiell basis, är ofta utgångspunkter för verksamheter inom den sociala ekonomin. Verksamheterna bedrivs av kooperativ, föreningar etc. vilka själva bestämmer verksamhetsvillkoren. Ofta sker finansieringen genom offentliga bidrag.

I glesbygdsområden har den sociala ekonomins roll vuxit. Så har t ex byalagsrörelsen blivit större som följd av minskad offentlig och kommersiell service. I vissa fall finns förutsättningar som gör, att sektorn kan bidra vad gäller persontransporter. Olika former av småskaliga kollektivtrafiklösningar med lokalt engagemang har provats de senaste decennierna. Försök med samåkning, ofta med s.k. byabussar har fungerat bra så länge eldsjälarna orkar. För mer uthålliga lösningar behövs ofta någon form av professionellt och ekonomiskt stöd.

Trafikhuvudmännen bör därför söka samarbete med byalag, idrottsföreningar och andra lokala krafter i syfte att utveckla en kostnadseffektiv lokal transportservice i glesbygder. Generös tillståndsgivning, professionellt bistånd och ekonomisk hjälp ger stimulans till lokala aktörer som visat intresse och engagemang. Man måste dock se till att inte taxiförsörjningen i bygden utarmas som följd av frivilliginsatserna. Det är också viktigt att bevaka, att säkerhetskraven vad gäller fordon och förare är tillgodosedda. De fördelar som kan uppnås med sådana insatser är att de boende i bygden får fler resmöjligheter till ett billigt pris. Folk får större möjligheter att bo kvar och man når miljövinster genom färre bilresor.

Vid linjetrafik med personbil krävs idag att föraren har taxiförarlegitimation. Detta krav gör att frivilligarbete och vissa trafiklösningar med mindre fordon hämmas. Kollektivtrafikansvariga bör ha kvar sina höga krav på säkerhet och varken stimulera att man söker dispens eller att man väljer lösningar för att kringgå kravet på taxiförarlegitimation. I stället bör trafikhuvudmännen stimulera att frivilliga förare i byabuss och liknande utbildas. Utbildningen av förare kan lämpligen ske i samarbete med taxi vilken

eventuellt även kan bidra till att det blir enklare för taxi att skaffa deltidsförare.

Vi föreslår att trafikhuvudmännen aktivt söker samverkan med intresserade organisationer inom den sociala ekonomin samt stödjer utbildning av frivilliga förare i byabuss och liknande trafik, så att förarna kan erhålla taxiförarlegitimation och få bra kunskap om kollektivtrafiken i länet.

16.5.9 Tydligare regler för upphandling

Vid upphandling av "trafik i nät i syfte att betjäna allmänheten" gäller 4 kap LOU. Om man däremot upphandlar transporter som endast är till för en viss grupp, t.ex. skolskjuts, färdtjänst etc. regleras detta under 5 kap LOU. En kollektivtrafik som är öppen för alla, men samtidigt ordnad för att tillgodose särskilda krav från någon grupp, ger en flytande gräns. Vid den typen av samordnad trafik ska upphandlingen göras enligt de regler som hänför sig till den transporttyp, som ger det högsta uppdragsvärdet. I flera fall har osäkerhet uppstått, beroende på att det är svårt att avgöra värdet av anropsstyrd trafik. För att undvika problem vid upphandling måste ske förtydliganden, som klargör hur upphandling ska ske vid osäkerhet om värdet av olika delar i en upphandling.

Vi föreslår att lämplig myndighet får i uppdrag att klarlägga hur upphandling ska ske vid osäkerhet om vilken trafik i en upphandling som representerar det största värdet.

17 Ansvar för och organisation av kollektivtrafiken

Kommitténs bedömning

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner/landsting för kollektivtrafiken är i stort väl avvägd. Statens roll och verksamhet behöver dock förtydligas, samordnas och förstärkas i vissa avseenden. Det finns även behov av att skapa ett forum för ökad samverkan mellan staten och kollektivtrafikens aktörer på nationell nivå.

Den lokala och regionala kollektivtrafiken är en samhällelig service som bedrivs på en konkurrensutsatt marknad. Verksamheten bör bedrivas med utgångspunkt i såväl ett konsument- som samhälls- och producentperspektiv. Finansiering och demokratisk förankring talar för att kommuner och landsting även i fortsättningen bör vara gemensamt ansvariga för kollektivtrafiken. Behovet av samordning talar för att de ansvariga även i fortsättningen bör ha en gemensam trafikhuvudman. Ägarnas styrning bör förbättras genom ett ökat kommunalt engagemang i kollektivtrafiken. Trafikhuvudmännen bör utveckla en helhetssyn på kollektivtrafiken och verka för en samordning av alla kollektiva transportformer i ”hela resans” anda.

Kommitténs förslag

- Det för kollektivtrafiken ansvariga departementet bör förstärka och utveckla sitt helhetsansvar för de sektorövergripande kollektivtrafikfrågorna, nationellt och inom EU. Regeringen ska redovisa utvecklingen på kollektivtrafikområdet i en årlig skrivelse till Riksdagen (17.2.2).
- Trafikverkens sektoransvar för kollektivtrafiken ska formuleras likartat i instruktioner och regleringsbrev, med krav på redovisning av insatser och resultat (17.2.3).

- Förutsättningarna för en gemensam regionindelning för Väg- och Banverk utreds. Verkens regioner bör få gemensamma styrelser med regional politisk förankring (17.2.4).
- En Kollektivtrafikdelegation med lokal och regional politisk förankring inrättas med huvuduppgift att bistå regeringen med underlag för kollektivtrafikens långsiktiga utveckling (17.2.5).
- De som bedriver kollektivtrafik ska lämna trafik- och resandestatistik till en av regeringen utsedd myndighet, förslagsvis SIKÅ. Myndigheten ska analysera statistiken och redovisa resultaten till uppgiftslämnarna och regeringen som underlag för dess årliga skrivelse till Riksdagen (17.2.6).
- Lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektivtrafik omformuleras så att kopplingen till de transportpolitiska målen förstärks, med bl.a. krav på uppföljning (17.3.3), fokuseringen på den linjebundna trafiken tas bort, trafikhuvudmännen ges ett generellt uppdrag att beakta alla kollektiva transportformer och möjlighet att ta ansvar för ett bredare verksamhetsområde (17.3.5), de kollektivtrafikansvariga ges rätt att i samarbete med ansvariga i andra län bilda gemensamma trafikhuvudmän på storregional nivå (17.3.6) samt att krav ställs på en mer långsiktig och strategisk planering (17.3.7).
- En statlig myndighet ges i uppdrag att i samarbete med berörda aktörer ta fram innehåll, form och process för en långsiktig och strategisk planering (17.3.7).

(Reservationer från c, fp, m, kd och mp. Särskilt yttrande från mp)

17.1 Inledning

Kommittén ska enligt direktivet bl.a. överväga om ansvarsfördelningen mellan de statliga myndigheterna respektive mellan myndigheterna och de kommunala och privata aktörer behöver förändras. Vidare ska kommittén bedöma om lagstiftningen är väl avvägd i förhållande till kollektivtrafikens roll i samhället och dess inverkan på respektive beroende av andra samhällssektorer. Kommittén ska även utreda om förändringar i dagens organisation, rollfördelning, former för upphandling m.m. kan medföra att kollektivtrafiken får bättre förutsättningar för sin utveckling.

Som underlag för vårt arbete har kommittén låtit genomföra ett antal studier på området. Underlagsrapporterna har diskuterats av

en särskilt tillsatt expertgrupp, som även redovisat sina synpunkter i ett särskilt PM.

17.2 Ansvar och organisation på nationell nivå

17.2.1 Ansvarets fördelning – en översikt

Antalet aktörer på kollektivtrafikområdet är stort. Av tabellen framgår hur ansvaret fördelar sig mellan olika nationella, regionala och lokala aktörer.

Tabell 17.1 Ansvarsfördelningen på kollektivtrafikområdet

Ansvarsnivå	Huvudansvariga aktörer	Andra aktörer
Nationell nivå		
Sektorövergripande	Riksdag – Regering – Näringsdep. Rikstrafiken (delvis) SIKA VINNOVA	Kommun- och Landstingsförbunden Samtrafiken
Sektoransvar	Banverket, Vägverket Luftfartsverket, Sjöfartsverket	Rikstrafiken Bransch- och intresseorg. Trafikoperatörer
Regional nivå		
Sektorövergripande	Trafikhuvudmän (delvis) Regioner (Storregionala organ) Regionala samverkansorgan	Länsstyrelser Branschorg. (SLTF)
Sektoransvar	Banverkets och Vägverkets regioner Trafikhuvudmän Landsting Regionala samverkansorgan	Bransch- och intresseorg. (BR, Tågop, Taxi) Trafikoperatörer
Lokal nivå		
Sektorövergripande	Kommuner (delvis) Trafikhuvudmän (delvis)	Branschorg. (SLTF)
Sektoransvar	Kommuner Trafikhuvudmän	Trafikoperatörer

17.2.2 Sektorövergripande ansvar på nationell nivå

Regeringen

Ansvarsfördelningen inom transportområdet bör enligt Infrastrukturpropositionen (prop. 2001/02:20) baseras på principen att beslut i transportfrågor bör ske i så decentraliserade former som möjligt, med en tydlig rollfördelning mellan planeringsnivåer och aktörer. Konsumenterna skall ha så stor valfrihet som möjligt.

Detta innebär enligt propositionen följande:

- a. Transportfrågor som har en tydlig EU-dimension skall drivas inom EU.
- b. Stat och kommun har ett ansvar för att sådana trafikaneläggningar som behövs för allmänna transportbehov kommer till utförande.
- c. Statens ansvar omfattar sådana anläggningar som svarar mot nationella och internationella trafikbehov.
- d. Staten har ett ansvar för en tillfredsställande interregional persontransportförsörjning.
- e. Beslut om transportförsörjning som främst rör lokala och regionala transportbehov skall i princip fattas på läns- och kommunnivå.
- f. Kommunerna har ansvaret för det kommunala väg- och gatunätet.

Ansvar för de sektorövergripande kollektivtrafikfrågorna ligger inom regeringen på Näringsdepartementet. Inom departementet är de i huvudsak samlade hos ett statsråd och en statssekreterare men fördelade på tre enheter. Enheten för transportpolitik har ansvar för frågor som rör sektorrollen och delvis myndighetsrollen för samtliga trafikslag samt för alla frågor som rör myndighetsrollen och förvaltarrollen för luftfart och sjöfart. Infrastrukturenheten har ansvaret för frågor som rör förvaltarrollen och vissa myndighetsfrågor för väg och järnväg, enheten för statligt ägande för frågor som rör SJ AB, Jernhusen AB och SAS.

Utifrån kollektivtrafiksynpunkt är denna uppdelning inte helt lyckad. Den syn på kollektivtrafiken som kommittén vill lansera innehåller såväl en ambition om transportslagsövergripande samordning som om ett sektorövergripande samarbete med övriga samhällssektorer. Kollektivtrafiken bidrar inte bara till att uppfylla de transportpolitiska målen, utan även till måluppfyllelsen på andra samhällsområden som näringsliv, den sociala sektorn (vård, skola, omsorg) samt fritidssektorn. Kollektivtrafikens mångfacetterade

nytta för andra sektorer gör att den bör bedömas utifrån en helhetssyn som beaktar alla de sektorer som berörs av den. Vi är väl medvetna om att det finns andra angelägna utvecklingsområden och prioriteringar inom transportsektorn som kan motivera dagens organisation inom Näringsdepartementet och Regeringskansliet. Från vårt perspektiv är det dock önskvärt att departementets organisation avspeglar en sådan helhetssyn på kollektivtrafiken.

En jämförelse med Norge är intressant. Inom Samferdselsdepartementet finns en egen kollektivtrafiksektion med följande uppgift:

Kollektivtransportseksjonen i Samferdselsdepartementet skal samordne og organisere arbeidet med kollektivtransporter internt i departementet og overfor andre offentlige organer, særlig overfor fylkeskommunene.³⁹ Seksjonen har også ansvaret for utredninger og analyser som generelt er knyttet til spørsmål om kollektivtransport, særlig virkemidler med sikte på økt kollektivtransportandel.

En motsvarande ordning i Sverige skulle stärka kollektivtrafikens ställning. Näringsdepartementets resurser bör därför förstärkas så att det kan utveckla sitt helhetsansvar för de sektorövergripande frågorna, både nationellt och i EU-arbetet. I detta bör ingå att tydliggöra kopplingen till andra för kollektivtrafiken relevanta samhällssektorer. Ett ökat samarbetet med andra departement om sakfrågor, som är relevanta för kollektivtrafiken, bör också ingå i förstärkningen. Regeringen bör årligen redovisa utvecklingen på kollektivtrafikområdet i en skrivelse till Riksdagen.

Svenska departement har, jämför med andra EU-länder, små personella resurser. Det medför att många transportpolitiska frågor, som i andra länder ligger på departement, är delegerade till myndigheter. Delar av samordningen sköts t.ex. av Rikstrafiken.

Förslag

Det för kollektivtrafiken ansvariga departementet bör förstärka och utveckla sitt helhetsansvar för sektorövergripande kollektivtrafikfrågorna, nationellt och inom EU. Regeringen ska redovisa utvecklingen på kollektivtrafikområdet i en årlig skrivelse till riksdagen.

Rikstrafiken

Rikstrafiken har enligt sin instruktion att verka för utveckling och samordning av den interregionala kollektiva persontrafiken samt för att de transportpolitiska målen uppnås. Rikstrafiken skall också genom överläggningar med övriga berörda parter främja frivilliga samverkanslösningar samt verka för att information, tidtabeller och biljettsystem för kollektiv persontrafik samordnas.

Rikstrafikens mål, enligt regleringsbrevet för 2003, innebär vissa preciseringar av de transportpolitiska målen. Rikstrafikens medel för att bidra till måluppfyllelsen är ”ett samverkande interregionalt kollektivt persontrafiksystem”. Rikstrafikens verksamhet skall enligt regleringsbrevet redovisas utifrån två verksamhetsgrenar, dels utveckling och samordning av kollektivtrafiken, dels trafikupphandling.

I regleringsbrevet sägs:

Rikstrafiken skall i samverkan med trafikhuvudmän, länsstyrelser och operatörer åstadkomma ett samverkande interregionalt kollektivt persontransportsystem. Rikstrafiken skall utifrån ett kundorienterat helhetsperspektiv och i samråd med trafikhuvudmän, länsstyrelser, operatörer och resande identifiera brister i den interregionala kollektivtrafikförsörjningen, vilket inkluderar brister i samordningen av biljettsystem, tidtabeller och information samt i tillgängligheten för funktionshindrade.

Rikstrafiken har således ett sektorövergripande samordningsansvar som trafikverken inte har i dessa frågor. Dessa har däremot ett sektoransvar för den interregionala, regionala och lokala kollektivtrafiken inom respektive sektor. Gränserna mellan Rikstrafikens och trafikverkens ansvar uppfattas av många som oklara. När det gäller samordning av biljettsystem, tidtabeller och information och särskilt tillgängligheten för funktionshindrade, har Rikstrafiken tagit initiativ och utvecklingsaktiviteter pågår.

När det gäller uppgiften att åstadkomma en sektorövergripande helhetssyn på de interregionala transporterna har det hittills inte hänt så mycket. Rikstrafikens mer konkreta aktiviteter har hittills i huvudsak varit sektoriella. Det ökar risken för att ansvarsfördelningen gentemot trafikverken sektoransvar blir oklar.

I enlighet med statens ansvar för den interregionala kollektivtrafikförsörjningen har Rikstrafiken i uppdrag att svara för statens upphandling av transportpolitiskt motiverad interregional kollektiv persontrafik som inte upprätthålls i trafikhuvudmännens regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift. För närva-

rande svarar Rikstrafiken för upphandlingen av järnvägstrafik och flygtrafik, färjetrafiken mellan Gotland och fastlandet samt även busstrafik.

Gränsen mellan interregional och regional trafik är ibland oklar. Rikstrafiken lämnar också i flera fall bidrag till av trafikhuvudmännen upphandlad trafik eftersom resandet i denna trafik anses vara av delvis interregional karaktär. Utvecklingen mot större regioner påverkar vad som klassas som regional respektive interregional trafik. Gränsdragningen mellan interregional och regional trafik bör därför ses över.

Rikstrafikens del av finansieringen bör stå i proportion till det interregionala resandets andel av det totala resandet i den upphandlade trafiken och till kostnaderna för det utbud som är rimligt för de interregionala resorna. I flera fall är fördelningen av ansvar för upphandling och finansiering, mellan Rikstrafiken och trafikhuvudmännen, mer kopplat till historiska förhållanden än till den aktuella situationen. Det leder till att statens insats på ett omotiverat sätt blir olika i olika delar av landet. Det bör vara lämpligt att ta fram några typavtal som täcker in olika fall, men så att statens insats ändå blir mer likformig. Problematiken kommer att bli ännu viktigare vid en eventuell avveckling av SJ trafikmonopol.

Stora förändringar i den grundläggande avgränsningen mellan regional och interregional kollektivtrafik kan påverka fördelningen av kostnadsansvaret mellan stat och kommuner/landsting, respektive mellan kommuner och landsting. Dessa förändringar bör analyseras noga i samband med den översyn vi rekommenderar.

17.2.3 Sektoransvar på nationell nivå

Definition av sektoransvar

Vägverket fick ett tydligt sektoransvar genom riksdagens beslut om propositionen Vägverkets sektoransvar inom vägtransportssystemet m.m. (prop. 1995/96:131). Vägverket har som statens företrädare på central nivå ett samlat ansvar, s.k. sektoransvar, för hela vägtransportssystemets miljöpåverkan, trafiksäkerhet, tillgänglighet, framkomlighet och effektivitet samt för frågor som rör väginformatik, fordon, kollektivtrafik, handikappanpassning, yrkestrafik och tillämpad forsknings-, utvecklings- och demonstrationsverk-

samhet inom vägtransportsystemet. Beträffande kollektivtrafiken sägs i propositionen:

Vägverket bör inom ramen för sitt sektoransvar verka för att kollektivtrafikens konkurrenskraft stärks inom hela vägtransportsystemet.

Övriga trafikverk har senare fått sektoransvar inom sina respektive ansvarsområden.

Enligt Infrastrukturpropositionen (prop. 2001/02:20) har Vägverket och Banverket som statens företrädare på central nivå ett samlat ansvar, s.k. sektoransvar, för att utvecklingen inom respektive transportslag ligger i linje med de transportpolitiska målen. I detta ligger ansvar för sektorns miljöpåverkan, trafiksäkerhet, tillgänglighet, framkomlighet och effektivitet. Vägverket och Banverket bör på lämpligt sätt verka för väl fungerande samverkan och samordning med berörda aktörer och driva utvecklingen på ett strategiskt och offensivt sätt. Som en del i denna samverkan bör verken ha möjlighet att träffa överenskommelser med berörda aktörer. Verken bör också ha möjlighet att ta ett ekonomiskt ansvar, helt eller delvis, i de fall naturlig huvudman saknas. Vid sidan av verkens samlande och koordinerande roll bör sektoransvaret i huvudsak omfatta ansvar för information, kunskapsspridning samt för relevant tillämpad forskning, utveckling och demonstration. Banverket och Vägverket ges i propositionen ett delat sektoransvar för kollektivtrafik.

Med sektoruppgifter avses i propositionen en begränsad del av sektoransvaret. I sektoruppgifterna ingår inte det som är drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar eller tjälsäkring, bärighet och rekonstruktion av vägar, inte heller utveckling och modernisering av transportsystemet, dvs. investeringar.

Banverket har (PM 021205) definierat de tre begreppen på följande sätt:

- Banverkets *sektoransvar*: Ett samlat ansvar för att järnvägssektorn (inklusive tunnelbana och spårväg) utvecklas i enlighet med de transportpolitiska målen.
- Banverkets *sektorarbete*: Det arbete som Banverket utför för att ta sitt sektoransvar, vilket sker inom huvudprocesserna: banhållning, ”tågtrafik” samt myndighetsutövning och sektoruppgifter.
- Banverkets *sektoruppgifter*: Det sektorarbete som Banverket utför utöver banhållning, ”tågtrafik” och myndighetsutövning.

Banverkets definition av sektoransvar, sektorarbete och sektoruppgifter är relativt tydlig och bör kunna anpassas och fastläggas för samtliga trafikverk. En mindre ändring skulle göra definitionen ännu tydligare. "Sektoruppgifter" enligt ovan bör benämnas "särskilda sektoruppgifter", för att markera att de motsvarar de uppgifter som inte ligger inom kärnområdena banhållning, "tågtrafik" och myndighetsutövning.

Sektoransvar enligt myndigheternas instruktioner

Regeringen styr myndigheternas långsiktiga arbete via instruktioner. De statliga trafikverken har ansvar för kollektivtrafikfrågor i sina sektorroller, myndighetsroller och förvaltarroller. Det statliga ansvaret är väl fastlagt för de olika sektorerna. Däremot är det något olika formulerat i myndigheternas instruktioner.

Vägverket, Banverket, Luftfartsverket och Sjöfartsverket har enligt sina instruktioner ett samlat ansvar, ett sektoransvar, för hela vägsystemet, järnvägstransportsystemet, den civila luftfarten respektive sjöfarten. Samtliga skall även verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Så långt överensstämmer instruktionerna.

Vägverket och Banverket skall inom ramen för sitt sektoransvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga parter. Något sådant ansvar nämns inte i Luftfartsverkets och Sjöfartsverkets instruktioner. En lämplig förändring av alla fyra instruktionerna är:

...verket skall verka för att de transportpolitiska målen uppnås genom den egna verksamheten, samt genom att samordna, stödja, driva på och informera övriga aktörer inom...sektorn.

I Vägverkets instruktion står att *Vägverket särskilt skall verka för att... kollektivtrafikens konkurrenskraft stärks*. I Banverkets instruktion motsvaras det av att *Banverket särskilt skall verka för att ...den lokala, regionala och interregionala järnvägstrafiken samordnas*. I Luftfartsverkets instruktion står att *verkets huvuduppgifter är att ...främja utvecklingen av den civila luftfarten*. I Sjöfartsverkets instruktion finns inte någon liknande skrivning. Verken bör så långt möjligt ges likartade skrivningar om kollektivtrafiken i sina instruktioner.

Vägverket och Banverket samt i någon mån Luftfartsverket har inrättat samrådsorgan med andra aktörer för olika frågor, t.ex.

anpassning av trafiken till funktionshindrade. Genom dessa får verken och övriga aktörer ett kontinuerligt informations- och åsiktsutbyte samt möjlighet att gemensamt komma fram till hur olika konkreta frågor ska lösas. Samverkansorganen fungerar i huvudsak väl.

I sina myndighetsroller har trafikverken en rad uppgifter som påverkar kollektivtrafiken även om de i allmänhet inte är direkt inriktade på denna. Vägverket har således ansvar för myndighetsfrågor som rör yrkestrafik på väg. Vägverket ansvarar också för fördelning av statliga bidrag till enskild väghållning, trafikhuvudmän och kommuner. Banverket har liknande uppgifter som främst utövas genom Järnvägsinspektionen och Tågtrafikledningen. Banverket ansvarar dessutom för fördelning och tillsyn av statliga bidrag till trafikhuvudmän gällande spår eller spårnära anläggningar. Luftfartsverket och Sjöfartsverket har liknande uppgifter som främst utövas genom Luftfartsinspektionen respektive Sjöfartsinspektionen. Luftfartsverket fördelar dessutom statliga bidrag till kommunala flygplatser, men det är inte reglerat i verkets instruktion.

I förvaltarrollen svarar Vägverket för planering, byggande och drift av statliga vägar. Banverket ansvarar för drift och förvaltning av statens spåranläggningar. Luftfartsverket ansvarar för drift och utveckling av statens flygplatser för civil luftfart. Sjöfartsverket ansvarar för farledshållning och vid behov inrättande av nya farleder.

Kollektivtrafiken nämns inte specifikt i dessa sammanhang. Statens ansvar för trafikanläggningar, som svarar mot nationella transportbehov, liksom de statliga bidragen till anläggningar som svarar mot regionala transportbehov, är viktiga för att kollektivtrafiken skall kunna bidra till att de transportpolitiska målen uppnås. Regeringen bör föra in krav om hänsyn till kollektivtrafikens behov i de regelverk som styr byggande och drift av vägar och järnvägar. Dessa frågor behandlas mer utförligt i kapitel 12.

Trafikverken skall enligt sina instruktioner särskilt verka för att ... *hänsyn tas till funktionshindrade personers behov inom...* Rikstrafiken skall enligt sin instruktion verka för att handikappanpassningen av kollektiva färdmedel samordnas mellan samtliga trafikslag. Rikstrafiken har också en rådgivande delegation för handikappfrågor. I den ingår bl.a. representanter för trafikverken.

Det nya transportpolitiska delmålet Ett jämställt transportsystem har ännu inte satt några spår i trafikverkens instruktioner.

Däremot ingår målet indirekt eftersom verken skall verka för att de transportpolitiska målen uppnås. I Rikstrafikens instruktion står dock att Rikstrafiken skall verka för att jämställdhetsaspekter beaktas inom kollektivtrafikområdet. I trafikverkens instruktioner nämns de transportpolitiska målen mer eller mindre explicit. Regeringen bör föra in jämställdhetsmålet i trafikverkens instruktioner på ett liknande sätt som i Rikstrafikens instruktion.

Sektoransvar enligt trafikverkens regleringsbrev

Genom regleringsbreven styr regeringen myndigheternas verksamhet under det närmaste året. Regleringsbreven bygger på riksdagens beslut om budgeten. I samtliga regleringsbrev anges det övergripande transportpolitiska målet att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet. De sex transportpolitiska delmålen anges nedbrutna och anpassade till respektive verks ansvarsområde. För varje delmål anges också hur återrapporteringen till regeringen skall ske. Detta gäller även det nya målet om ett jämställt transportsystem.

Trafikverkens ansvar för tillgängligheten till transportsystemet för personer med funktionshinder och andra personer med särskilda behov är särskilt väl utvecklat i samtliga regleringsbrev. Trafikverkens ansvar för den kollektiva persontrafiken inom den egna sektorn framgår inte tydligt i regleringsbreven. Det finns följaktligen heller inget krav på att verken samlat skall redovisa vilka insatser de gjort för att främja kollektivtrafiken eller resultatet av dessa bemödanden.

Trafikverken arbetar ändå i relativt hög utsträckning med kollektivtrafiken. Vägverket har i samarbete med Svenska lokaltrafikföreningen, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet utarbetat ett Nationellt program för kollektivtrafik på väg 1998–2007 (publikation 1998:37). Verkets regioner arbetar med sektoruppgifter och har tillsammans med trafikhuvudmännen utarbetat regionala program för kollektiv persontrafik på väg. Någon motsvarighet på järnvägsområdet finns inte. Banverket ha dock nyligen tagit fram ett sektorprogram (ref) och dess regioner har börjat arbeta med sektoruppgifter.

Förslag

Kommittén föreslår att trafikverkens sektoransvar för den kollektiva persontrafiken, samt krav på redovisning av insatser och resultaten av dessa formuleras på ett tydligt och likartat sätt i verkens instruktioner och regleringsbrev.

17.2.4 Ändrad regionindelning för Vägverket och Banverket

Enligt Infrastrukturpropositionen (prop. 2001/02:20) har stat och kommun ett ansvar för att trafikanläggningar som behövs för allmänna transportbehov kommer till utförande. Statens ansvar omfattar anläggningar som svarar mot nationella och internationella trafikbehov. Statens ansvar verkställs på regional och lokal nivå av trafikverken och länsstyrelserna. Vägverket har en regional indelning i sju regioner. Banverket har en regional indelning i fem regioner. Banverkets regionindelning överensstämmer inte med vare sig Vägverkets indelning eller med länsgränserna.

Det regionala perspektivets ökade tyngd i samhällsutvecklingen talar för att även de statliga verken bör ha en sådan regional indelning att de kan samarbeta mer effektivt med befintliga och kommande regionala aktörer. Vi avser i första hand de kommande regionala samverkansorganen och de funktionella storregioner, som synes få en allt större betydelse för regional utveckling generellt samt specifikt i form av vidgade utbildnings- och arbetsmarknadsregioner. Ytterligare motiv är det ökande storregionala samarbetet om (nya) regionaltågssystem och den nödvändiga integrationen mellan tåg- och busstrafik.

Det skulle därför vara en fördel om Vägverket och Banverket hade samma regionindelning, eftersom nuvarande skillnader försvårar samverken såväl mellan verken som med andra aktörer. Samtidigt bör man vara medveten om att det kan finnas nackdelar med en alltför långt gången anpassning av verkens regiongränser, t.ex. av produktionsteknisk art. Banverket kan t.ex. ha skäl att utgå ifrån stråk i sin indelning.

Det finns en officiell regional indelning inom EU i s.k. NUTS-regioner på olika nivåer. NUTS 2-nivån är den som närmast motsvarar Vägverkets och Banverkets regioner. På denna nivå är Sverige indelat i åtta regioner, vars gränser överensstämmer med länsgränserna. Regeringen bör utreda om det finns förutsättningar

för Väg- och Banverk att i större utsträckning än idag ha en gemensam regionindelning, eller åtminstone fler sammanfallande regiongränser. En ny regionindelning bör sammanfalla med gränser för län respektive möjliga/tänkta storregioner. I sammanhanget bör även möjligheten att använda samma gränser som EU:s NUTS 2 regioner utredas.

Oavsett eventuella förändringar i verkens regionala indelning anser vi att verkens regioner bör få styrelser med regional politisk förankring. Det kan bli ett verkningsfullt medel att få till stånd ett bättre samarbete mellan verkens regioner och övriga regionala aktörer. Hur stort inflytande de regionala styrelserna bör ha är en fråga för den föreslagna utredningen. Utredningen bör även utvärdera för- och nackdelar med en eventuell gemensam regionstyrelse för Vägverket och Banverket.

Länsstyrelserna har ansvaret för att upprätta Länstransportplaner, utom i Skåne och Västra Götaland, där Region Skåne och Västra Götalands Region har tagit över detta ansvar. Planerna innehåller bl.a. en analys av länets transportsystem, inriktning för länets infrastruktur samt åtgärder och deras effekter. I de län där regionala samverkansorgan inrättas övertar dessa ansvaret för Länstransportplanen. Länsstyrelsen har också ansvar när det gäller planfrågor, liksom frågor om regional utveckling och tillsyn över den yrkesmässiga trafiken.

Inrättande av regionala samverkansorgan kan väl utformat innebära en bättre samordning mellan den regionala infrastrukturplaneringen och planeringen av kollektivtrafiken. Vad som saknas är en samordning med den fysiska planeringen i länen. De regionala samverkansorganen bör därför även verka för att nödvändig samordning med kommunernas fysiska planering kommer till stånd. I de län som inte bildar regionala samverkansorgan bör regeringen uppdraga åt länsstyrelserna att svara för en förbättrad samordning mellan infrastrukturplanering, kommunernas fysiska planering samt trafikhuvudmännens kollektivtrafikplanering.

Förslag

Förutsättningarna för en gemensam regionindelning för Väg- och Banverk bör utredas. Verkens regioner bör få gemensamma styrelser med regional politisk förankring.

17.2.5 Nationell plattform för samarbete och utveckling

Mellan nationell, regional och lokal nivå finns en i huvudsak väl fungerande ansvarsfördelning och samverkan inom respektive trafikslag. Trafikverken tar nationellt och regionalt sitt sektoransvar och deras arbete med sektoruppgifterna utvecklas successivt. Inom Vägverket, som haft ett sektoransvar under längre tid än övriga trafikverk, har man kommit längst både internt och i relationerna till övriga aktörer. Banverket har i sitt nyligen utarbetade sektorprogram en hög målsättning och ett aktivt internt utvecklingsarbete. Även inom Luftfartsverket och Sjöfartsverket sker en påtaglig utveckling av verkens organisation och arbete.

Bristerna är mer påtagliga vad gäller sektorövergripande ansvarsfördelning och samverkan. Det gäller såväl på nationell som på regional och lokal nivå. För att tillgodose "hela resan"-perspektivet krävs en utveckling av det sektorövergripande ansvaret och samverkan mellan olika aktörer. Rikstrafikens sektorövergripande och samordnande uppgift bör definieras så tydligt att den osäkerhet som finns i dag när det gäller avgränsningen mot trafikverkens ansvar elimineras.

Det behövs dock fler åtgärder för att få det sektorövergripande samarbetet att fungera effektivt och utvecklingsdrivande. Ett förstärkt departement bör mer aktivt driva på myndigheternas sektor- och sektorövergripande samordning respektive ansvarsfördelning. På områden där någon tydlig ansvarsfördelning är svår eller olämplig att definiera och tillämpa bör myndigheterna ges ett gemensamt ansvar, så att viktiga frågor inte hamnar mellan myndigheternas respektive ansvar.

Ett kontinuerligt och nära samråd med branschens kommunala och privata aktörer är en nödvändig del av den sektorövergripande samordningen. Ett konkret exempel på önskvärt samordningsarbete är att harmonisera och om möjligt integrera delar av myndigheternas olika visioner och handlingsprogram, t.ex. Rikstrafikens vision, Vägverkets nationella och regionala program för kollektivtrafik på väg och Banverkets sektorprogram. På sikt bör ett trafikslagsövergripande nationellt kollektivtrafikprogram åstadkommas.

Kommittén anser att det behövs någon form av bred och kontinuerlig samverkan kring kollektivtrafikens långsiktiga utveckling. Vi föreslår därför att regeringen utreder och tillsätter en *Kollektivtrafikdelegation* med huvuduppgift att bistå regeringen med under-

lag och förslag till åtgärder och ställningstaganden rörande kollektivtrafikens långsiktiga utveckling. Delegationen bör lyda direkt under departementet och kan ges motsvarande roll och likartade uppgifter som nuvarande Godstransportdelegation (direktiv 2002:98). Dess huvuduppgift är att föreslå statliga åtgärder för att främja samverkan mellan trafikslagen i arbetet med att uppnå ett långsiktigt hållbart transportsystem.

Kollektivtrafikdelegationen bör följa utvecklingen på området, vara analyserande och även vara rådgivande visavi myndigheter och andra aktörer på området. I likhet med Kollektivtrafikkommittén bör delegationen vara ett forum för samverkan mellan kollektivtrafikens aktörer och staten. Den bör få en bred, allsidig och balanserad sammansättning. Det är viktigt att delegation är och upplevs som opartisk även om många starka aktörer ingår i den. Eftersom delegationens fokus bör vara den lokala och regionala kollektivtrafiken finner vi det naturligt att delegationen får en lokal och regional politisk förankring. Delegationen ska i viss omfattning kunna rekvirera hjälp från berörda myndigheter.

Förslag

En Kollektivtrafikdelegation med lokal och regional politisk förankring inrättas med huvuduppgift att bistå regeringen med underlag för kollektivtrafikens långsiktiga utveckling.

17.2.6 Övriga aktörer på nationell nivå

Statens institut för Kommunikationsanalys

Statens Institut för kommunikationsanalys (SIKA) har i sitt regleringsbrev för år 2003 fått i uppdrag att utveckla ett statistiksystem om kollektivtrafik och samhällsbetalda resor. Uppdraget skall leda till produktion av statistik och det skall ta sin utgångspunkt i det förslag som presenterades år 2000 i utredningen *Statistik om kollektivtrafik* (SIKA Rapport 2000:2). Uppdraget skall redovisas senast första mars 2004 och innehålla en beskrivning av befintlig statistik och förslag till eventuell utveckling av systemet. Sedan utredningen presenterades har EU beslutat om nya förord-

ningar om statistikrapportering avseende järnväg och luftfart vilket inneburit att statistiken inom dessa områden kommer att utvecklas. För busstrafiken saknas motsvarande beslut.

I utredningens förslag till prioriteringar för utveckling av systemet lyftes de variabler fram som beskriver resande och utbud samt för den samhällsfinansierade delen även de ekonomiska variablerna. Kärnan i statistiksystemet kommer sannolikt att vara uppgifter från trafikhuvudmännen. Svenska Lokaltrafikföreningen (SLTF) publicerar löpande statistik om denna trafik. I dag finns statistik för år 2001 publicerad. De uppgifter som SLTF får från trafikhuvudmännen sakgranskas inte före publicering. Det är angeläget att öka aktualiteten i, samt att genomföra metod- och kvalitetsbeskrivningar av statistiken. Med en beskrivning av metod och kvalitet kan förslag till förbättringar av statistiken ges och det blir möjligt att göra bättre jämförelser, t.ex. mellan resandeutvecklingen i olika län.

Den nya resekontsstandarden (se kapitel 8) innebär utökade möjligheter till en förbättrad datafångst i jämförelse med dagens mätsystem. Så kan t.ex. ett visst resekort följas genom hela reskedjan. Resekortet ger därmed stora möjligheter att på ett kostnadseffektivt sätt få fram mycket bra statistik om det kollektiva resande. Det är angeläget att möjligheterna med Reskort tas tillvara, utvecklas och beskrivs i SIKAs utredning. Det är viktigt att SIKA och Reskortsföreningen samarbetar för att utveckla kortets potential i statistikhänseende.

För att säkra produktionen av statistik med tillräcklig kvalitet kan också lagstödet behöva utvecklas. Ett sätt är att knyta en skyldighet att lämna uppgifter till tillståndet för linjetrafikering. Kommittén föreslår att de som bedriver kollektivtrafik skall lämna trafik- och resandestatistik i föreskriven form till SIKA. Myndigheten skall analysera statistiken och redovisa resultaten till uppgiftslämnarna och regeringen som underlag för dess årliga skrivelse till Riksdagen om utvecklingen av kollektivtrafiken.

Förslag

De som bedriver kollektivtrafik ska lämna trafik- och resandestatistik till en av regeringen utsedd myndighet, förslagsvis SIKA. Myndigheten ska analysera statistiken och redovisa resultaten till

uppgiftslämnarna och regeringen som underlag för dess årliga skrivelse till riksdagen.

Bransch- och intresseorganisationer

Flera bransch- och intresseorganisationer är viktiga aktörer på den nationella nivån. Det gäller Kommun- och Landstingsförbunden, Svenska Lokaltrafikföreningen, Bussbranschens Riksförbund, Taxiförbundet, handikappförbunden m.fl.

Kommun- och Landstingsförbunden representerar ägarna, de kollektivtrafikansvariga kommunerna och landstingen. Eftersom det praktiska handhavandet av ansvaret för kollektivtrafiken enligt lag ska skötas av en gemensam trafik huvudman har kommuner och landsting i allmänhet delegerat det mesta som rör kollektivtrafiken, exklusive finansieringen, till sina trafik huvudmän. Under 1990-talets framgångsrika upphandlingar och följande besparingar för ägarna intog kommuner och landsting i allmänhet en något tillbakadragen roll när det gäller kollektivtrafiken. Förbunden har därför inte heller haft något uttalat mandat att särskilt driva dessa frågor.

I ljuset av en kärvare ekonomi för ägare och trafik huvudmän har dock under senare år frågor om ägarstyrning aktualiserats, varför en mer aktiv roll från förbundens sida också är att vänta. Om kommuner och landsting ska kunna bli mer aktiva ägare och engagera sig mer i kollektivtrafikens utveckling så kräver det att förbunden tar initiativ till viss utvecklingsverksamhet. En utgångspunkt kan med fördel utgöras av de underlagsstudier kommittén har låtit utföra.

Eftersom trafik huvudmännen i allmänhet har varit nyckelaktörer för den lokala och regionala kollektivtrafiken har även deras intresse- och branschorgan SLTF blivit dominerande nationell aktör för den lokala och regionala kollektivtrafiken. SLTF är idag den enda organisation på nationell nivå som tar ett trafikslagsövergripande helhetsansvar för den lokala och regionala kollektivtrafiken. På den statliga sidan finns ingen motsvarighet. Helhetsansvaret och verksamheten är dock i huvudsak begränsat till opinionsbildande och intressebevakande aktiviteter. SLTF:s möjligheter att i övrigt driva på utvecklingen av kollektivtrafiken är begränsat. Man är beroende av de mandat och de resurser som dess uppdragsgivare trafik huvudmännen ger organisationen. Om staten, som kommittén föreslår, samordnar och stärker sina insatser på kollektivtrafik-

området så är det också nödvändigt med starka branschorgan, som samarbetspartners till de samordnade statliga myndigheterna.

Samtrafiken i Sverige AB utövar en läns- och transportslags-övergripande nationell samordning på en del av kollektivtrafikmarknaden. Verksamheten omfattar samverkan om planering, information, biljetter (Tågplus), kundservice vid bruten förbindelse och marknadsföring m.m. Samtrafikens verksamhet grundar sig på ett frivilligt samarbete mellan regionala trafikhuvudmännen och de tågoperatörer, som kör trafik på nettoavtal samt SJ AB, som har ensamrätten till den kommersiella järnvägstrafiken på nationell nivå. Samtrafikens verksamhet bör kunna utvecklas ytterligare i samverkan med trafikverken, Rikstrafiken och flera operatörer, t.ex. i den långväga busstrafiken.

På nationell nivå finns även trafikslagsvisa branschorgan som Bussbranschens Riksförbund (BR), Tågoperatörerna samt Svenska Taxiförbundet. I likhet med SLTF har dessa organ som huvuduppgift att vara intressebevakare och opinionsbildare. Även dessa saknar i stort resurser för att bedriva för branschen generella utvecklingsprojekt. Även här är det angeläget att medlemmarna ger sina branschorgan så pass mycket resurser att en viss branschgemensam utvecklingsverksamhet ska kunna bedrivas.

Andra organisationer på nationell nivå, som har intresse för den lokala och regionala kollektivtrafiken är t.ex. handikapporganisationer, vissa resenärsorganisationer.

17.3 Ansvar och organisation på lokal och regional nivå

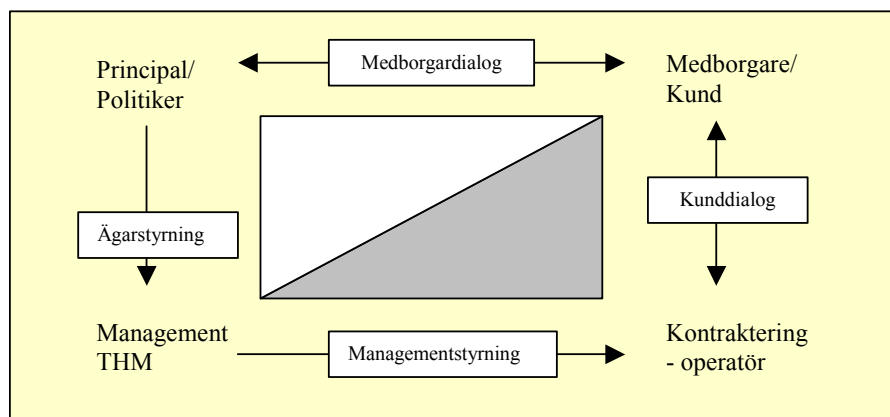
17.3.1 Kollektivtrafiken som ett värdeskapande intressentnätverk

Detta avsnitt handlar om ansvars- och organisationsfrågor i kollektivtrafiken på lokal och regional nivå. Det handlar om relationerna mellan, de enligt lag, ansvariga ägarna samt mellan ägarna och deras trafikhuvudmän, i termer av ägarstyrning. Dessa relationer är dock bara en del av verkligheten, och de är heller inte oberoende av andra relationer. Komplexiteten åskådliggörs på ett bra sätt av Bo Enquist¹ som betecknar kollektivtrafiken som ett värdeskapande intressentnätverk.

¹ Bo Enquist, 2002. Kontraktstyrning i form av Governance- och Management Styrning i fallet kollektivtrafiken i Sverige. Karlstads universitet, CTF

Figur 17.1 illustrerar relationen mellan de fyra kategorierna huvudaktörer, dvs. medborgare/kund, politiker, trafikhuvudman samt operatör. I varje led finns behov av dialog och i flera led en aktiv styrning. Bilden illustrerar också två samverkande värdeskapande processer, där den övre vänstra triangeln illustrerar en samhällsekonomisk och samhällsnyttorienterad process och den nedre högre representerar en mer företagsekonomisk och marknadsinriktad process.

Figur 17.1 Kollektivtrafik som ett värdeskapande intressentnätverk (Enquist)



Med kommitténs prioritering av konsumentperspektivet kan man kunna säga att bägge processerna och relationerna mellan aktörerna, direkt eller indirekt, bör ha sin utgångspunkt i medborgarnas/kundernas/resenärernas behov och önskemål. Det är också så att ägarna i sin styrning av sina huvudmän måste se till att medborgar/kund och resenärsperspektiven vidareförs i dialogen med och styrningen av trafikhuvudmännen. Kombinationen politisk styrning, medborgare, kontrakt och marknadsorientering är komplicerad. En framtida struktur måste hantera denna komplexitet. Med Enquists ord: Det gäller att balansera intressentnätverkets intressen.

Kommittén går inte närmare in på hur detta ska genomföras. Det kräver ett utvecklingsarbete med berörda ägare, huvudmän och forskare. Enquists arbete är intressant och branschens aktörer bör ta till sig detta och fortsätta dialogen med forskarna för att utveckla tankegångarna till konkreta förslag på hur de olika dialogerna kring

och styrning av den framtida kollektivtrafiken ska kunna förbättras.

Detta kapitel är i huvudsak begränsat till att diskutera relationerna mellan ägare inbördes och med deras trafikhuvudmän. Det innebär inte att de övriga delar i nätverket är ointressanta. Vi diskuterar relationerna mellan trafikhuvudmän och operatörer i kapitel 14 och behandlar resenärernas behov och önskemål i kapitel 3.

17.3.2 Det gemensamma ansvaret

Riksdagen beslöt 1978 att kommuner och landsting, med vissa undantag, skulle ha ett gemensamt ansvar för den lokala och regionala kollektivtrafiken i länen. Ansvaret och de organisatoriska grunderna regleras i Lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektivtrafik, populärt kallad trafikhuvudmannalagen. Den har sedan sin tillkomst haft en stor betydelse för kollektivtrafikens utveckling. Den regionala kollektivtrafiken är idag mycket bättre än den var före trafikhuvudmannareformens genomförande.

Det gemensamma ansvaret för kollektivtrafiken har lett till en länsvis expansion och samordning av trafikutbud, informations- och biljettsystem m.m. till nytta för konsumenter och samhälle. Det gemensamma ansvaret bör bibehållas och vidareutvecklas. Den regionala kollektivtrafiken bör därför även i fortsättningen vara ett gemensamt ansvar för kommuner och landsting.

Många trafikhuvudmän anser att trafikhuvudmannalagen fungerar bra och att den inte bör ändras. Det förekommer dock kritik mot lagens tillämpning på olika håll. Från ägarsidan rör kritiken främst bristen på möjligheten till lokalt inflytande över den lokala kollektivtrafiken. Från operatörshåll kritiserar det s.k. trafikhuvudmannamonopolet, dvs. den i praktiken exklusiva rätten för trafikhuvudmännen att bedriva kollektivtrafik i länen. Denna fråga behandlas i kapitel 14.

Lagen innehåller mycket lite om målen med verksamheten, men desto mer om hur kollektivtrafiken skall organiseras i olika delar av landet och vad som händer när de kollektivtrafikansvariga inte kommer överens i olika avseenden. Med bevarande av principen om det gemensamma ansvaret anser vi att lagen bör förändras i vissa avseenden.

17.3.3 Mål och uppföljning

Från ett nationellt perspektiv är det generella målet om ett långsiktigt hållbart samhälle och de mer specifika transportpolitiska målen givna utgångspunkter för transportsektorns alla områden, inklusive kollektivtrafiken. Det är svårt att finna skäl för att de transportpolitiska målen inte ska ha högsta prioritet också på kollektivtrafikområdet även om det primärt inte är staten utan kommuner och landsting som ansvarar för och sköter kollektivtrafiken.

Lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektivtrafik innehåller en portalformulering som säger att huvuduppgiften för de kollektivtrafikansvariga är att främja en tillfredsställande transportförsörjning. Detta är det övergripande transportpolitiska målet, dvs. det generella tillgänglighetsmålet. Övriga transportpolitiska mål uttrycks inte explicit, men de förekommer indirekt bl.a. via krav på miljöförbättrande åtgärder.

Det är dock i få län som de kollektivtrafikansvariga utgår ifrån eller nämner de transportpolitiska målen i sina inbördes konsortialavtal eller i trafikavtalen med sina trafikhuvudmän. Följaktligen har trafikhuvudmännen heller inte de transportpolitiska målen som någon viktig eller explicit uttryckt utgångspunkt.

Det är heller inte självklart att alla de transportpolitiska målen ska formuleras explicit i lagen. Däremot är det från ett statligt perspektiv angeläget att få redovisat hur olika delar av transportsektorn bidrar till uppfyllandet av de transportpolitiska målen. Lagen bör därför uttrycka vissa krav på uppföljning och utvärdering av den lokala och regionala kollektivtrafikens planer, åtgärder och resultat. Resultaten bör beskrivas och redovisas på ett sådant sätt deras bidrag till uppfyllandet av de transportpolitiska målen kan uppskattas. De kollektivtrafikansvariga eller deras trafikhuvudmän bör redovisa dessa uppgifter till en av regeringen utsedd myndighet, som bör åläggas att årligen sammanställa, analysera och redovisa resultaten för regeringen.

Förutom de nationella målen finns det naturligtvis även angelägna utvecklingsmål på regional och lokal nivå, som aktörerna på dessa nivåer bör formulera. Kollektivtrafiken betyder alltmer för regioners och kommuners utveckling och nu synes pågå en utveckling, där kollektivtrafiken på ett mer tydligt sätt integreras med andra politikområden, på lokal och regional nivå. Kollektivtrafiken blir ett strategiskt medel att nå mål på andra politikområden. Ägarna måste formulera tydliga verksamhetsmål för kollektivtrafi-

ken utgående från såväl ett samhälls- som ett konsument- och producentperspektiv.

Mål och verksamhet måste följas upp. Det kommer att krävas en större öppenhet inom kollektivtrafikbranschen när det gäller redovisning av vad man faktiskt har uträttat och vilka effekter detta fått. Redovisningen bör ha både såväl företagsekonomiska som samhällsekonomiska utgångspunkter. Vi har i tidigare avsnitt tagit upp vikten av bättre statistik i kollektivtrafiken. Det är en nödvändig del för att kunna åstadkomma en bättre uppföljning. En indelning i samhälle, ägare, trafikhuvudman, entreprenör och kund kan tänkas utgöra en grundläggande struktur för en mer öppen och transparent verksamhetsredovisning. Utvecklad benchmarking, utveckling av transparenta nyckeltal och en öppen redovisning av måluppfyllelse är ett måste för trovärdigheten.

Förslag

Lagen (1997: 734) om ansvar för viss kollektivtrafik omformuleras så att kopplingen till de transportpolitiska målen förstärks. I lagen bör även föras in krav på uppföljning av hur verksamheten bidragit till uppfyllandet av de transportpolitiska målen.

17.3.4 En mer aktiv ägarstyrning

Den framtida kollektivtrafiken måste betraktas som en integrerad del i ägarnas övriga verksamheter och mer medvetet och systematiskt användas som ett strategiskt medel för utveckling på olika lokala och regionala politikområden som energifrågor, trafiksäkerhet, miljö, utbildnings- och arbetsmarknad, tillväxt, jämställdhet etc. Det förutsätter en mer aktiv ägarstyrning än vad som normalt utövas idag.

En mer aktiv ägarstyrning av kollektivtrafiken efterfrågas både av de kollektivtrafikansvariga och av företrädare för trafikhuvudmännen. En aktiv ägarstyrning förutsätter ett större engagemang hos ägarna i kollektivtrafiken utveckling. Det förutsätter i sin tur att ägarna skaffar sig en ökad kunskap om kollektivtrafikens förutsättningar och samhällsnytta, dvs. vad den betyder för andra samhällssektorer. Det förutsätter även en ökad kompetens hos trafikhuvudmännen i att för ägarna förklara kollektivtrafikens förutsätt-

ningar och beskriva vilka effekter olika åtgärder kan få på de verksamheter och politikområden som ägarna är engagerade i. Allt detta förutsätter en bättre dialog mellan ägare och huvudmän.

Flertalet ägare arbetar dock inte med kollektivtrafikfrågorna på ett tillräckligt medvetet, integrerat och aktivt sätt. Det innebär att styrningen i frågor om mål och strategisk inriktning av trafik-huvudmannen blir svag. Kollektivtrafiken saknar på många håll en aktiv och professionell ägarstyrning. Makten över kollektivtrafiken har därför ofta hamnat hos trafikhuvudmännens ledningar och styrelser. Styrelsen ses ofta som ett ägarforum i stället för ägarinstituten ägarsamråd, stämmoombud och bolagsstämma.

I en av kommitténs underlagsrapporter (Lindvall²) hävdas att den viktigaste vägen för att stärka ägarna skulle vara en bättre fungerande styrelse. Aktiebolagslagen anger dock att styrelsen svarar för bolagets angelägenheter, organisation och förvaltningen utifrån bolagets bästa. Styrelsen har till uppgift att leda bolaget. Styrelsen är därför formellt sett inte ett forum för ägarna. Frågor utifrån ett ägarperspektiv måste därför ske i annat forum, hos ägarna. Utan en kontinuerlig diskussion om kollektivtrafikens roll som medel i samhällsutvecklingen hos ägarna och en formulerad vision på lång sikt och mål för verksamheten på kort sikt kommer inte ägarstyrningen att stärkas.

Lindvall menar att uttrycket för en passiv ägare ofta är "en slumrande, mindre väl fungerande styrelse" samt att så är fallet inom kollektivtrafiken. Han skriver vidare att det inom kollektivtrafiken förefaller finnas tydliga brister i styrelsens funktion, branschkompetens och kontaktnät m.m. Kommittén anser att Lindvall i sina slutsatser inte tar tillräcklig hänsyn till att styrelserna rekryteras från en politisk bas och att den kompetens som förutsätts i sammanhanget just är den politiska. Angeläget är att politikerna i styrelsen kan tillföra kunskap om andra samhällssektorer, med vilka kollektivtrafiken måste samspela. Det kan även finnas skäl att komplettera styrelsen kompetens från andra branscher, där t.ex. marknadsanalys och marknadsföring är väl utvecklad. Däremot behöver styrelsen inte tillföras ytterligare kompetens om kollektivtrafiken. Den borgar trafikhuvudmannens tjänstemän för.

En ägarstruktur med många ägare, som har olika förutsättningar, behov och kompetens, kan vara en komplicerande faktor vid samverkan och i utvecklingsarbete. Å andra sidan kan en struktur med

² Jan Lindvall, 2003. Ägarstyrning inom svensk kollektivtrafik.

flera ägare också underlätta utvecklingen genom att man representerar en större samlad kompetens på de lokala politikområden och marknader som kollektivtrafiken ska betjäna. Dessutom är oftast den övervägande delen av kollektivtrafiken och det kollektiva resandet i ett län eller region av lokal karaktär. Det innebär att kommunerna behöver samordna den kollektiva linjetrafiken med egen skolskjuts och färdtjänst, med de egna trafikplanerna, med sin stadsplanering och andra lokala funktioner. I praktiken behövs en samordning med stora delar av den lokala samhällsservicen och politiken. Samtidigt finns behovet av en över ett län eller större region samordnad reguljär kollektivtrafik. De lokala och regionala utgångspunkterna talar för att organisatoriska lösningar med flera ägare oftast är naturligt och nödvändigt, även om undantag finns.

Oavsett valet av organisationsform måste ägarstyrningen skapa former och förutsättningar/regelverk och ge tydligt uppdrag åt det bolag eller annat organ som har att i samverkan med kommunerna och landstinget svara för anordnandet av trafiken. Den politiska styrningen bör ligga på en så hög generaliseringsnivå att den ger verkställande organ en viss frihet att utveckla strategier och förverkliga planer för trafiken. De organisatoriska lösningarna som leder fram till att samverkan utvecklas och att länstrafikbolaget styrs på ett sätt som gynnar genomförandet av uppdraget kan vara olika över landet. Både storlek och förutsättningar är så olika att en modell sannolikt inte passar bra överallt. Kommittén rekommenderar därför inte någon särskild modell utan vill istället förespråka att en ökad organisatorisk och metodmässig flexibilitet.

17.3.5 Vidgat ansvarsområde och nya verksamhetsområden

Vi har tidigare sagt att verksamheten i kollektivtrafiken bör utformas med utgångspunkt i nationella, regionala och lokala mål. Det transportpolitiska delmålet om tillgänglighet och tillfredsställande transportförsörjning anser vi har en viss särställning, inte minst ur ett konsumentperspektiv. En fokusering på medborgarnas tillgänglighet och resbehov gör att de länstrafikansvariga och deras huvudmän inte behöver vara begränsade till att enbart arbeta för och med den lokala och regionala linjetrafiken inom länen, även om denna utgör kärnverksamheten.

Lagens formulering om/inskränkning till den linjebundna kollektivtrafiken bör därför tas bort. På så sätt blir de kollektivtrafik-

ansvariga gemensamt ansvariga för medborgarnas generella tillgänglighet och de kan med utgångspunkt i detta mål välja verksamhet och verktyg mera fritt. Med tillgängligheten som främsta mål kan trafikhuvudmannens uppgift formuleras som att vara en *vardagens resebyrå* för länsinnevånarna. Detta ligger nära det tänkande som utvecklas inom ramen för det som kallas Mobility Management.

Medlen att åstadkomma denna tillgänglighet blir då en andrahandsfråga. I princip bör alla färdmedel kunna användas om det gynnar länsinveånarnas tillgänglighet. Om det t.ex. finns ett stort behov att stimulera viss interregional buss/tåg/flygtrafik så ska de länstrafikansvariga kunna göra det utan att det ska anses komma i konflikt med denna lag eller andra lagar, t.ex. kommunallagen. En utökad samverkan mellan den inomregionala linjetrafiken med buss och den kommersiella långväga busstrafiken är ett exempel.

En samordning av trafikutbudet är en förutsättning för en attraktiv och effektiv kollektivtrafik. Det är önskvärt att lagstiftningen möjliggör en långtgående samordning och integrering av alla de transportformer, som har ett ekonomiskt stöd från samhället (reguljär kollektivtrafik på väg och järnväg, skolskjuts, sjukresor, färdtjänst, kompletteringstrafik etc.). Förutom den resursmässiga effektiviteten innebär det att resenärerna får tillgång till ett större samordnat utbud.

Lagstiftningen bör ändras så att trafikhuvudman får ges ansvaret för skolresor om de länstrafikansvariga är överens om det. I lagen bör även skrivas in rätt för trafikhuvudmän i bolagsform att ta över ägarnas beställningscentraler för färdtjänst och sjukresor utan föregående upphandling. Inom ramen för Lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektivtrafik bör trafikhuvudmannen ges ett generellt uppdrag att beakta trafik med alla kollektiva transportformer som tåg, buss, flyg, båt och andra kollektiva transportmedel.

Förslag

Lagens fokusering på den linjebundna trafiken bör tas bort. Trafikhuvudmännen bör få ett generellt uppdrag att beakta alla kollektiva transportformer och möjligheter att ta ansvar för ett bredare verksamhetsområde.

17.3.6 Organisationsfrågor

Samhällets och ägarnas mål med kollektivtrafiken, är en viktig utgångspunkt vid val av organisationsform. Den måste även präglas av medborgarnas legitima rätt att kunna föreslå förändringar och utkräva ansvar av de som bär ansvar för trafiken. Det förutsätter tydlighet i ansvarsfördelning och befogenheter inom kollektivtrafiken. Det kan kallas det demokratiska medborgarperspektivet.

Vi har tidigare lyft fram konsumentperspektivet som en viktig utgångspunkt för all verksamhet inom kollektivtrafiken. Det gäller även valet av organisationsform. Organisationsformen spelar en roll för hur verksamheten kan bedrivas. Därför är även innehållet i den konkreta verksamheten en viktig organisatorisk utgångspunkt. I ljuset av de förändringar som skett, och sker, i samhället, inte minst en tilltagande regionalisering ser vi även ett ökande behov av att kunna anpassa organisationsformen till olika lokala och regionala förutsättningar.

Oavsett organisationsform finns det behov av att utveckla och förbättra ägar- och verksamhetsstyrningen i flera avseenden. Det handlar bl.a. om att:

- finna förutsättningar och former och för ett aktivt ägande och strategiskt sektorövergripande engagemang,
- finna vägar för bättre integration med de regionala sektorområden där kollektivtrafiken kan spela en roll som strategiskt medel,
- utveckla dialogerna i det värdeskapande intressentnätverket (se avsnitt 17.2.1),
- utveckla resultatstyrning och resultatmätning samt att ställa krav på en mer öppen, transparent och relevant redovisning av ekonomi och verksamhet.

För bolagsformen gäller att ägarna bör:

- definiera tydliga roller för bolagsstämman, styrelse, VD, revisor och lekmannarevisor
- utvecklar dialogen sig emellan (ägarsamråd) samt mellan stämman och styrelsen.

Förvaltning eller bolag?

Två egenskaper skiljer kollektivtrafiken från de flesta andra offentliga verksamheter. Det är dels att användarna via sina avgifter beta-

lar ca hälften av kollektivtrafikens kostnader, dels att det finns en direkt konkurrens gentemot alternativa färd sätt, framförallt med bil. Kollektivtrafiken är en blandning av offentlig och marknadsmässig verksamhet eller annorlunda uttryckt en samhällelig service som bedrivs på en konkurrensutsatt marknad. Organisationsformen måste kunna hantera denna dualism, så att både lokala och regionala ägare och användare ges möjlighet att påverka verksamheten och dess utveckling.

Idag bedrivs kollektivtrafiken oftast som aktiebolag under aktiebolagslagen i stället för som förvaltning under kommunallagen. Det har sannolikt påverkat synen på kollektivtrafiken. Termer som affärsmässighet, vinst/förlust och konkurrens har tidvis skymt diskussionen om kollektivtrafikens samhällsnytta.

När länstrafikreformen infördes valdes så gott som uteslutande aktiebolaget som organisationsform för trafik huvudmannen. Förklaringen var sannolikt den vid denna tid föga rationella lagen om kommunalförbund. Genom att offentlighetsprincipen numera gäller i bolag i vilka kommuner utövar bestämmande inflytande och att kommunala bolagen också omfattas av lagen om offentlig upphandling, så har de rättsliga skillnaderna ur ett affärsmässigt perspektiv avsevärt minskat mellan kommunal förvaltning och drift i aktiebolagsform. Kommunallagen erbjuder numera sådana delegationsmöjligheter att motsvarigheter till den verkställande direktörens beslutsbefogenheter inom s.k. löpande förvaltning enligt aktiebolagslagen kan etableras även inom kommunal förvaltning. De rent juridiska skälen att välja bolagsform istället för förvaltning har således minskat.

Förvaltningsformen är även lämplig när flera län/regioner samäger interregionala trafikbolag, framför allt inom tågtrafikområdet. Att ha två ägarstyrningsnivåer är inte att rekommendera ur styrnings- och policyimplementeringssynpunkt. Det är fullt möjligt att verksamhet vad beträffar interregional kollektivtrafik bedrivs i förvaltningsform med samarbetsavtal som grund mellan ägarna/regionerna.

Å andra sidan utgör bolagsformen enligt en del förespråkare en bättre form för att ta tillvara konsumenternas intressen och även att utforma kollektivtrafiken så att den blir mer konkurrenskraftig gentemot framförallt bilen. Bolagsformen kan ge en större kraftsamling kring kollektivtrafikens aktuella frågor och riskerar inte att marginaliseras i jämförelse med ägarnas kärnfrågor, som skola, vård och omsorg. Det kan å andra sidan innebära en risk för att bolaget,

som en organisation för sig, distanseras från den verksamhet ägarna bedriver i förvaltningsform.

Kommittén anser att det finnas goda möjligheter att utveckla samverkan så att dessa potentiella problem med bolagsformen undviks. Det förutsätter en aktiv och ansvarsfull ägarstyrning. Passiva ägare kan skapa problem för vilken förvaltningsform som helst. Det finns för- och nackdelar med både förvaltningsform och bolag, men vi kan inte se något skäl till att förespråka den ena eller den andra formen. Det måste vara upp till ägarna att själva välja organisationsform utifrån lokala och regionala förutsättningar.

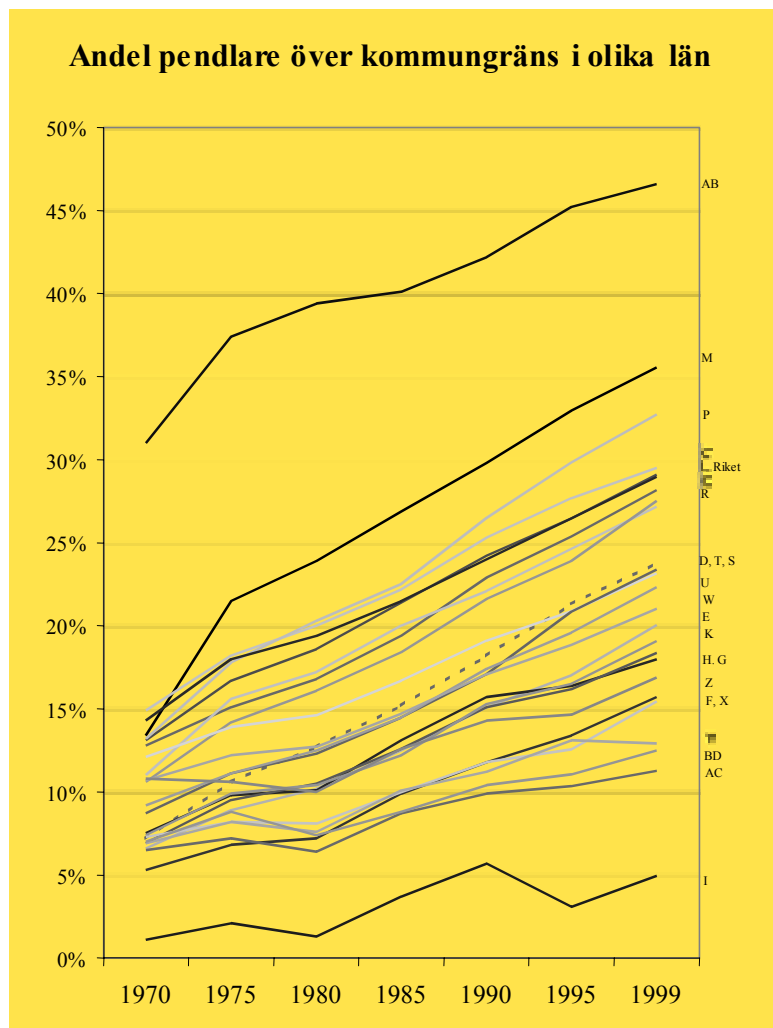
Lokala eller regionala trafikhuvudmän

Ägarna bör organisera kollektivtrafiken så att man utifrån de resurser som står till buds åstadkommer en bästa möjlig trafikförsörjning, på både lokal och regional nivå. Organisationen bör avspegla resandets struktur och trafikens funktion i länet. Frågan är då om tyngdpunkten i organisationen ska ligga på lokal eller regional nivå.

Å ena sidan ser vi ett allt längre resande (se fig. 17.3) och en funktionell samverkan inom och mellan olika samhällssektorer över större områden. Det talar för en organisation där tyngdpunkten ligger på kollektivtrafikens regionala funktioner. En bra regionalt inriktad trafikhuvudman har ett helhetsperspektiv på länet och fångar in de förändringar som där sker, som utgångspunkt för formulering och förverkligande av strategier för kollektivtrafikens och därmed länets utveckling. Om man har en trafik som i ökande grad har regionala funktioner så bör den även planeras, beslutas och finansieras regionalt.

Å andra sidan ser vi ett behov av att öka det lokala inflytandet på kollektivtrafiken. Sedan trafikhuvudmännen fick ansvar även för den lokala kollektivtrafiken anser vissa att det har skett en försämring av det lokala inflytandet. Trafikhuvudmännen har varken haft intresse/resurser/möjlighet att påverka lokalisering och byggande av bostäder, skolor, industriområden m.m. Samtidigt har kommunerna saknat möjligheter att påverka kollektivtrafiken på det sätt som man gjorde tidigare. Där kollektivtrafiken förut var en viktig faktor i den kommunala planeringen har det uppstått ett tomrum där kollektivtrafiken i många fall kommer in när allt redan är färdigbyggt. Detta gör det svårare att åstadkomma en attraktiv och effektiv kollektivtrafik.

Figur 17.2 Andel pendlare över kommungräns i olika län



Källa: Gunnar Davidsson, Skånetrafiken.

Det är i städerna som kollektivtrafiken har de kraftigaste sambanden med de övriga kommunala verksamheterna. Kollektivtrafiken bör därför vara en obligatorisk planeringsfaktor i den kommunala samhällsplaneringen, samtidigt som kommunerna måste garanteras ett stort inflytande på den lokala kollektivtrafikens utformning. Det talar för en organisation där kommunerna har ett större infly-

tande på kollektivtrafiken. Det kan leda till ett ökat kommunalt engagemang i kollektivtrafiken.

Fler kommuner med stora eller mellanstora städer fungerar idag som informella trafik huvudmän för den egna inomkommunala kollektivtrafiken. I lagens mening är de inte trafik huvudmän. Kommittén har fört en diskussion om för och nackdelar med att låta enskilda kommuner formellt få bli sina egna trafik huvudmän för den inomkommunala kollektivtrafiken.

Vi anser att vissa villkor måste uppfyllas för att en kommun ska få bli trafik huvudman för sin inomkommunala trafik. Villkoren syftar framförallt till att garantera att den ur konsumentsynpunkt önskvärda samordningen inte försämras. Den kommunala trafik huvudmannen måste underordna sig en samverkan, som beslutas om av den regionala trafik huvudmannen. Det bör gälla:

- samordningen med den övriga kollektivtrafiken i länet,
- samordnat biljett- och taxesystem,
- samordnat trafikantinformationssystem,
- samordnade resvillkor,
- samordnat system för linje- och hållplatsbeteckningar.

Vi utesluter inte att det finns ytterligare villkor som bör uppfyllas för att den önskvärda samordningen inte skall försämras.

Samordningskraven gör att kommunens möjligheter att självt styra och planera utbudet blir mycket begränsade. Det kommunala huvudmannskapet reduceras i stort sett till att finansiera och bestämma omfattningen av den egna kollektivtrafiken.

Även om flera av länets kommuner skulle välja att bli sin egen trafik huvudman för den inomkommunala trafiken så bör lagens krav på en gemensam trafik huvudman för den regionala trafiken kvarstå. Den regionala trafik huvudmannen måste ha mandat att med utgångspunkt i ett helhetsperspektiv göra förändringar i den regionala kollektivtrafiken, i avvägningen mellan olika slags trafik etc.

Ett system med lokala och en regional huvudman medför också komplikationer ur styrningssynpunkt. Vi kan få politiker som sitter både i den lokala och i den regionala trafik huvudmannens styrelser. Hur dessa ska agera vid konflikter mellan den lokala och regionala trafik huvudmannen blir en intrikat fråga. Vi tror dessutom att ett system med många kommunala trafik huvudmän kommer att leda till en försämrad trafik i länens mindre kommuner.

Det viktiga är inte det kommunala ägandet av kollektivtrafiken utan att kommunerna garanteras ett reellt inflytande över kollektivtrafiken i det egna närområdet. Om en enskild kommun anser att dess intressen i kollektivtrafiken inte tillgodoses på ett tillräckligt bra sätt, så bör kommunen erbjudas möjligheten att delta mer aktivt i den planeringsprocess som trafikhuvudmannen ansvarar för.

Sammantaget anser kommittén att det finns mycket lite att vinna för enskilda kommuner i att få bli sina egna trafikhuvudmän. Risken för splittring av den samordnade trafiken bedömer vi som stor. Vi föreslår därför inte att enskilda kommuner ska få bli egna trafikhuvudmän. Kommittén vill istället föra fram den s.k. Gävleborgsmodellen som en möjlig och praktisk lösning. Genom frivilliga överenskommelser kan enskilda kommuner ta ansvar för trafikens utbud och finansiering med trafikhuvudmannens goda minne. Ansvar för den nödvändiga samordningen bör ligga kvar på trafikhuvudmannen.

Regionala samverkansorgan som trafikhuvudman

Det behövs en ny och mer kraftfull samordning mellan olika regionala politikområden. De nya regionala samverkansorganen kan på många håll bli det forum där denna samordning äger rum. Lagen om regionala samverkansorgan (2002:34) har skapat ytterligare en möjlighet att sammanföra regionala uppgifter och politiskt besluta i regionala utvecklingsfrågor.

De regionala samverkansorganen är kommunalförbund och har av medlemmarna, landstinget och kommunerna, att utföra de uppgifter som medlemmarna beslutar om att överlåta. Därutöver svarar samverkansorganen genom särskilt beslut för statliga uppgifter på det regionala området. Statliga uppgifter för Länstransportplan och tillväxtavtal kan därmed sammanföras med regionala uppgifter inom områden som utbildning, infrastruktur, näringsliv, kultur och kollektivtrafik. Totalt kraftsamlas betydande medel på regional nivå. Därmed förstärks den gemensamma kraften i dessa satsningar i förhållande till om de beslutas i olika regionala organ. De nya samverkansorganen kan bli en brygga mellan kollektivtrafiken och andra sektorers verksamhet, framförallt på regional nivå.

Lagen om regionala samverkansorgan tillåter att Kommunalförbund där kommunerna och landstinget är medlemmar även blir

trafikhuvudmän. Enligt Lagen (1977:734) om ansvar för viss kollektivtrafik är grundmodellen att trafikhuvudmannen ska vara ett kommunalförbund. Det innebär att båda lagarna tillåter att samverkansorganet som kommunalförbund övertar rollen som trafikhuvudman. Lagstiftningen medger däremot inte att samverkansorganen tar över ägandet av de trafikhuvudmän som är bolag.

Det finns dock nackdelar med att låta de regionala samverkansorganen bli kollektivtrafikansvariga, trafikhuvudmän eller ägare till en trafikhuvudman i bolagsform. Vi har tidigare kraftfullt försvarat principen om kommuners och landstings gemensamma ansvar för kollektivtrafiken. Det har även en finansiell innebörd. De regionala samverkansorganen har som indirekt valda organ ingen beskattningsrätt. Kommuner och landsting måste även i fortsättningen finansiera kollektivtrafiken även om man har delegerat rätten att vara kollektivtrafikansvarigt till samverkansorganet. Av dessa skäl anser kommittén att det är principiellt olämpligt att delegera detta ansvar till samverkansorganet.

Alternativet med att låta samverkansorganet bli trafikhuvudman med kommuner och landsting som kollektivtrafikansvariga är mer likt dagens situation. Hela eller delar av fullmäktigeförsamlingen för samverkansorganet skulle då fungera som dagens politiska styrelse för många trafikhuvudmän. Det förutsätter dock att trafikhuvudmannen organiseras i förvaltningsform inom ramen för den administration som samverkansorganet förväntas bygga upp.

Den tredje varianten är att samverkansorganet genom lagändring ges möjlighet att bli ägare till en trafikhuvudman i bolagsform. Vi får då en styrkedja i fler led. Politikerna i kommuner och landsting ska utse politikerna i samverkansorganet, som ska utse politiker till trafikhuvudmannens styrelse. Det innebär bl.a. att den politiska debatten om kollektivtrafiken måste äga rum inte bara i kommuners och landstings fullmäktige utan även samverkansorganets fullmäktigeförsamling och i trafikhuvudmannens styrelse. Förutom att detta blir ett orimligt tungrovt system, så kommer det att bli svårare för den enskilda kommunen att påverka kollektivtrafiken än vad är idag. Detta sagt mot bakgrund av den kritik som vissa kommuner idag för fram om svårigheterna att påverka trafikhuvudmännen och deras verksamhet. Det kan även leda till att fler enskilda kommuner vill bli sina egna trafikhuvudmän för den lokala trafiken. En sådan utveckling har vi tidigare diskuterat och bedömt som olycklig ur ett konsumentperspektiv.

Det viktigaste argumentet mot en lösning enligt ovan är att det ökar avståndet till väljarna. Det blir svårare för medborgarna att ställa någon till svars för brister i kollektivtrafiken. Som kommittén ser det, beror problemen i grunden på att samverkansorganet är ett indirekt valt organ. Vi har tidigare refererat till SLTF:s Kollektivtrafikbarometer, som bl.a. visar på behovet av att kollektivtrafiken och dess företrädare blir mer lyhörda. Den upplevda lyhördheten kommer knappast att öka om ansvaret för kollektivtrafiken blir mer otydligt, och längre ifrån medborgarna än vad det är idag. Detta är i grunden en demokratisk fråga. Kommittén vill av just demokratiskäl inte förespråka att de kommande samverkansorganen får ett formellt ansvar för kollektivtrafiken. Däremot tror vi att samarbetet mellan samverkansorganen och kollektivtrafikens nuvarande företrädare kan och måste utvecklas till nytta både för kollektivtrafiken och de samhällssektorer den ska betjäna.

Storregionala trafikhuvudmän

Den pågående samhällsutvecklingen, leder i många stycken mot en ökad interregional (storregional) samverkan. De utvidgade utbildnings- och arbetsmarknadsregionerna är ett exempel på detta. Sedan länge pågår en utveckling, som innebär att det geografiska sambandet mellan bostad, arbete, utbildning m.m. urholkas. Människor rör sig över allt större områden i sitt dagliga resande. De långa resorna ökar i antal.

En av de viktigaste förändringarna i kollektivtrafiken under senare år har varit den kraftiga ökningen av den regionala tågtrafiken. Tågtrafiken är snabbare och mer storskalig än busstrafiken. Den berör också i högre grad än busstrafik flera län. Exempel på sådan trafik som vuxit fram under senare år är trafik i Bergslagen, Mälardalen, Västra Götaland och Skåne/Sydsverige. Länsgränserna har härigenom blivit allt mindre relevanta som grund för gränsdragningen mellan regional och interregional trafik, särskilt för järnvägstrafiken.

Lagstiftningen utgår dock fortfarande från länet som tillräcklig indelningsgrund. Kommittén anser att en större organisatorisk frihet även bör kunna medge att de kollektivtrafikansvariga i närliggande län får möjlighet att bilda gemensamma storregionala trafikhuvudmän för hela eller delar av kollektivtrafiken. Detta ska kunna medges utan de samverkande länen för den skull behöver samverka

eller slås ihop i andra avseenden, t.ex. sjukvården. Detta kräver en ändring såväl i lagen (1977:734) om ansvar för viss kollektivtrafik.

Förslag

De kollektivtrafikansvariga bör ges laglig rätt att i samarbete med ansvariga i andra län bilda gemensamma trafikhuvudmän på storregional nivå.

17.3.7 Utvecklad planering

Kollektivtrafiken är ett strategiskt medel i samhällsutvecklingen

Den framtida utvecklingen av kollektivtrafiken kräver en ökad samsyn vid planeringen av kollektivtrafik, terminalfunktioner, infrastruktur, bebyggelse och olika former av samhällelig service. Flertalet av dessa funktioner ligger inom kommunernas och landstingens ansvarsområden och har en stark koppling till planeringen av markanvändningen. Det är därför väsentligt att kommuner och landsting, i samband med övrig samhällsplanering, också beaktar kollektivtrafikens möjligheter. En nära koppling mellan den lokala fysiska planeringen och planeringen av kollektivtrafiken främjar ett sådant perspektiv.

Den samhällsutveckling vi ser framför oss kommer att ställa större krav på kollektivtrafiken som ett strategiskt medel i samhällsutvecklingen på alla nivåer. På nationell nivå är resultatet närmast att se som en summa av vad som lyckats åstadkommas på lokal och regional nivå. Staten bör därför på olika sätt stödja den lokala och regionala kollektivtrafiken och framförallt ge den sådana förutsättningar att utvecklingen inte bara möjliggörs och underlättas utan också drivs på.

En viktig förutsättning är att, där så är nödvändigt, reformera lagstiftningen. Vi har i det föregående föreslagit en ökad frihetsgrad för de kollektivtrafikansvariga när det gäller val av organisationsform och verksamhetsinnehåll för kollektivtrafiken. Samtidigt tror vi att det i vissa avseenden behöver ställas ökade krav på kollektivtrafikens aktörer, t.ex. på en mer aktiv ägarstyrning. Vi ser även behov av att ställa krav på en utvecklad planering om kollektivtrafikens potential som strategiskt medel för utveckling inom andra politikområden ska kunna uppfyllas.

Långsiktig strategisk planering

Det behöver utvecklas och tillämpas mer av långsiktig strategisk planering av kollektivtrafiken. (se även kapitel 12). Ett motiv är att vi anser att den lokala och regionala kollektivtrafiken inte beaktas i tillräckligt hög grad i samband med den långsiktiga planeringen av infrastruktur och den fysiska planeringen i kommunerna. Bägge dessa processer har tidshorisonter som inte sällan är över tio år. Det är inte konstigt om kollektivtrafiken kommer på undantag i dessa processer om man endast kan presentera kortsiktiga trafikförsörjningsplaner, i vissa fall endast nästa års tidtabell. För att kollektivtrafiken skall kunna få en mer markerad roll och inflytande i de långsiktiga planeringsprocesserna måste den också planeras med längre tidshorisonter och beskrivas i termer av vad den betyder för andra samhällssektorer.

Hur en sådan långsiktig och strategisk planering ska gå till, vad den ska innehålla och vem som ska ansvara för den bör utredas. Det finns säkert flera varianter som kan och bör prövas innan någon slutlig rekommendation görs. Vi vill dock understryka behovet av att planeringen görs i ett nära samarbete mellan ägare, trafikhuvudmän, de nya regionala samverkansorganen och berörda statliga myndigheter. Både politiker och tjänstemän som arbetar med kollektivtrafik, infrastruktur, bebyggelse eller regional utvecklingsplanering bör ta del i detta samarbete. I annat fall riskeras att den nya planeringen inte kommer att fungera som en bro mellan de olika processerna.

Dagens lagkrav på trafikförsörjningsplan är i praktiken ett slag i luften. Dels för att det inte sker någon uppföljning av om det görs trafikförsörjningsplaner, dels för att det inte finns några modeller för eller krav på vad en sådan skall eller bör innehålla. En trafikförsörjningsplan, åtminstone i enkel form, är en förutsättning för att man ska kunna upphandla och bedriva kollektivtrafik. Alla trafikhuvudmän skulle årligen producera någon form trafikförsörjningsplan även om kravet saknades i lag. Däremot skulle det vara utvecklingsdrivande med ett lagkrav på en mer långsiktig och strategisk planering av kollektivtrafiken.

Förslag

I lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektivtrafik bör krav ställas på en mer långsiktig och strategisk planering. En statlig myndighet bör ges i uppdrag att i samarbete med berörda aktörer ta fram innehåll, form och process för en långsiktig och strategisk planering. I avvaktan på resultat från utvecklingsarbetet är det angeläget att kommunerna verkar för att trafikhuvudmännens planerare bereds tillfälle att tidigt och kontinuerligt delta i den kommunala, och i förekommande fall regionala, fysiska planeringen och annan samhällsplanering.

Reservationer och särskilda yttranden

Reservationer

Av Sture Arnesson och Agneta Eriksson (v)

Ett akut utvecklingsstöd till glesbygden (Kap. 16)

Vi anser att utredningens majoritet (s+v+mp) i stor utsträckning kunnat bygga upp en gemensam analys och grundsyn när det gäller den framtida kollektivtrafiken. Vi tror att det är en viktig förutsättning för att kunna skapa den förändring som är nödvändig inom detta politiska område. Lika viktigt är emellertid att området också *tillförs ekonomiska resurser* om det ska bli någon utveckling att tala om. Om våra partier lyckades enas om att tillföra infrastrukturen 364 miljarder på 12 år, borde vi också kunna skjuta till ett belopp (om än betydligt blygsammare) från statens sida för att hjälpa framför allt de kommuner och landsting som tvingas prioritera skola, vård och omsorg så hårt att ägarbidragen inte räcker till för att utveckla trafiken. Jämtland är ett exempel där kollektivtrafiken reducerats med upp till 25 %, något som dessutom drabbat den glesaste glesbygden hårdast. De boende i glesbygd har ofta långt till affärer, arbete, skola, barnomsorg, fritidsaktiviteter samt annan offentlig service. Många äldre och ungdomar saknar bil. Avsikten från samhällets sida kan väl inte vara att driva människor från glesbygden till städerna.

Vi delar beskrivningen av den bekymrade situation många trafiksvaga områden befinner sig i (kap 16) Vi stödjer naturligtvis också utredningens förslag att ett statligt driftsstöd för anropsstyrd trafik som ansluter till linjetrafik eller andra viktiga mål i befolkningsglesa kommuner inrättas. Stödet villkoras med krav på samordning av linjetrafik med övriga samhällsbetalda transporter. Ett engångsstöd ges till inledande planering och samordning och nivån samt principer för stödet bör utredas. Detta löser emellertid inte den akuta

situation som flera län hamnat i. I tredje upphandlingsrundan stiger nu kostnaderna för trafikhuvudmännen med 15–25 %, huvudsakligen beroende på att konkurrensen inte längre fungerar i trafiksvaga områden. Många små taxi- och bussföretag har slagits ut i glesbygden. Samtidigt minskar trafikhuvudmännens ägares skatteintäkter beroende på en kraftig utflyttning och en åldrande befolkning.

I ett interpellationssvar 2002-12-03 från statsrådet Messing till Karin Svensson Smith (v) angående den akut bekymmersamma situationen för kollektivtrafiken i bl.a. Jämtland och Västerbotten, hänvisar hon till kollektivtrafikkommitténs kommande betänkande. Vi anser att kommitténs majoritet inte tagit sitt ansvar i denna fråga. Vi kan ha hur bra planer som helst för framtiden. Men mister vi 25 % av kollektivresenärerna de närmaste åren är det inte alls säkert att de återvänder när trafiken blir bättre i en framtid.

Vi föreslår därför ett akut produktionsstöd till utveckling av regional tåg- och busstrafik i glesbygd på 50 miljoner kronor per år i två år tills de av kommittén föreslagna åtgärderna hinner vinna full kraft. För att komma i fråga ska trafikhuvudmännen i glesbygd

- a) visa hur stödet bidrar till att bibehålla eller förbättra trafiken i glesbygd,
- b) förbinda sig att snarast börja jobba med samordning av trafiken mellan linjetrafik, färdtjänst, sjukresor, skolskjutsar samt anropsstyrd trafik (buss, taxi eller byabussar),
- c) visa hur stödet bidrar till att förverkliga de transportpolitiska målen.

Kapitel 13 Ekonomi och finansiering

Ang kollektivtrafikkommitténs förslag:

Regeringen bör låta utreda om det finns andra tekniska möjligheter för arbetsgivare att subventionera kollektivtrafikresande, som inte leder till lika stort skattebortfall som bruttolöneavdrag.

Vi menar att förslaget måste vara enligt följande:

Regeringen bör låta utreda möjligheterna att ytterligare subventionera kollektivtrafikresande för alla som reser till och från arbete, studier och arbetsmarknadsåtgärder. Utredningen bör innehålla arbetsgivares, Arbetsmarknadsverkets, Försäkringskassans och Centrala Studiestödsnämndens möjligheter att medverka i systemet.

Motivering:

Arbetsmarknaden förändras i en snabb takt. Fler och fler arbetstagare har allt lösare förbindelser med en fast arbetsgivare. Antalet tillsvidareanställningar minskar, medan korttidsvikariat, timanställningar och projektanställningar ökar. Många personer varvar perioder med arbetslöshet med perioder av anställning. Andra skrivs in i aktivitetsgarantin, vilket innebär att de måste delta i olika program för att få sin a-kasseersättning. Andra fortsätter att studera långt upp i åren. Sammantaget finns det för få arbetstillfällen.

Klyftorna mellan rika och fattiga ökar. En tydlig skiljelinje går mellan dem som har en tillsvidareanställning och dem som är löst knutna till arbetsmarknaden. Ändå ska de som är löst knutna till arbetsmarknaden resa mellan bostad och tillfälligt arbete/arbetsmarknadsåtgärd eller studier. Det skulle vara orimligt att arbetslösa skulle betala sina resor mellan bostaden och arbetsmarknadsåtgärden med sin låga a-kasseersättning medan arbetstagare skulle få sin resa ersatt av arbetsgivaren. Det skulle uppenbart vara orättvist och leda till ännu större klyftor mellan dem som har arbete och dem som är utan.

Ytterligare subventionering av kollektivtrafikresor mellan bostad och arbete/arbetsmarknadsåtgärd/studier skulle dock utgöra ett smörjmedel för såväl tillväxt som ökat kollektivtrafikresande. Enligt vår mening måste subventioneringen utformas så att den är neutral i förhållande till arbetsmarknadsanknytningen. Därför måste såväl sedvanliga arbetsgivare som Arbetsmarknadsverket, Försäkringskassan och Centrala Studiestödsnämnden ges möjlighet att subventionera kollektivtrafikresor till och från arbetsmarknadsåtgärder/studier.

**Av Lars Björkman, Gunilla Berglund, Gunnar Hedberg och
Jan-Evert Rådström (m)**

Utredningens majoritet föreslår att genom lagstiftning reglera villkoren för resegaranti.

Vi finner effekterna av en sådan lagstiftning vara oklar för såväl resenärer som trafikanordnare och avvisar därmed förslaget. Vi förordar istället att regeringen uppmanar branschens aktörer finna frivilliga lösningar inom konsumentlagstiftningen.

Ett sådant förslag gagnar på sikt såväl resenärer som trafikutövare enligt vår mening.

Av Viviann Gerdin (c)*Kapitel 5 angående långväga buss*

Att kommittén ställer sig bakom förslaget att kommersiell trafik med långväga buss som har godkänt trafikillstånd och kör i trafiksvaga områden ska kunna ansöka om statligt bidrag för att göra bussarna tillgängliga för alla dvs. även de funktionshindrade.

Kapitel 13

Förslag, att kommittén ger i uppdrag till regeringen att låta utreda hur de idag avgiftsfria parkeringsplatserna vid större arbetsplatser i de större städerna i Sverige kan utformas. Detta som ett led i arbetet med att minska personbilstrafiken där kollektivtrafiken är väl utbyggd. I uppdraget skall även ingå att ta hänsyn till lika villkor, dvs. kostnadsneutralitet för parkeringsavgifterna ska råda mellan de som använder egen bil och de som har förmånsbil.

Kapitel 16 Trafiksvaga områden

Jag föreslår kommittén att som riktmärke för godtagbar standard i kollektivtrafiken måste linjetrafiken och övriga samhällsbetalda resor konsekvent samordnas och anropsstyrd trafik utvecklas. För att vidmakthålla och även förbättra trafikstandarden på lands- och i glesbygd så krävs även ökade resurser till kollektivtrafiken från statens sida.

De lokala resurserna måste också tas tillvara i större utsträckning och trafikhuvudmännen bör öka samarbetet med små operatörer som lokala taxi och även samverka med organisationer inom den sociala ekonomin. förslag att kommittén ger i uppdrag till regeringen att låta utreda nivå och principer för hur det statliga stödet till kollektivtrafik på landsbygd - och i glesbygd ska utformas.

Av Gertrud Brorsson (mp)*Kap 8, Konsumentskydd*

Det är bra att det kommer fram ett förslag till konsumentskydd för kollektivtrafikresenärer. Jag vill dock reservera mig mot följande:

- Att man i förslaget inte för fram att resenärer också ska ha rätt till en rimlig ersättning för följdskador p.g.a. brister i kollektivtrafiken.

Motivering:

Det är viktigt att ett konsumentskydd utformas på ett sådant sätt att den har tydlig effekt. Resenären och dennes behov ska stå i centrum. Ersättning för följdskada kan handla om kostnader för en teaterbiljett som man inte kunnat utnyttja p.g.a. stopp i trafiken vilket jag inte anser är en orimlig ersättning. Såsom det ursprungliga förslaget var utformat så ligger bevisbördan hos resenären och risken för fusk torde vara minimal. Jag anser att ett fullgott konsumentskydd är det som behövs för att driva på huvudmän, entreprenörer och banhållare att utveckla kollektivtrafiken med resenärens behov i centrum.

- Att man i förslaget inte har med att Konsumentverket bör förhandla om resevillkor som inte följs direkt av lagen och om kommande behov att förändra eller komplettera lagen.

Motivering:

Det är för mig naturligt att kollektivtrafikresenärer inte ska betraktas annorlunda än övriga inom det konsumenträttsliga området. Det är också viktigt att det finns en part som representerar resenärerna vid förhandlingar om resevillkor. Att enbart branschen själva ska göra upp om resevillkoren är motsägelsefullt om en lagstiftning har till syfte att stärka konsumentskyddet. Branschen har diskuterat resevillkor under en allt för lång tid utan att komma fram till en gemensam linje.

Det finns en risk att lagen urholkas med nuvarande förslag.

Av Jonas Rydberg (kd) Lotta Johansson (kd)
Bengt-Åke Nilsson (fp) Lars Björkman (m)
Jan-Evert Rådström (m) Gunnar Hedberg (m)
Gunilla Berglund (m) Viviann Gerdin (c)

Kap 13, Förslag nr 2

Kommittén föreslår att regeringen bör låta utreda möjligheten att stimulera till ett ökat kollektivt resande genom införande av lika avdragsmöjligheter för arbetsresor oavsett färdväg. Avdraget ska baseras på avståndet och vara frikopplat från den verkliga kostnaden för resan. Således ska den som promenerar eller cyklar kunna göra ett lika stort avdrag som den som använder bil eller kollektivtrafik för att komma till samma arbetsplats.

Vi avvisar på det bestämdaste denna form av avdrag på följande grunder.

Enligt gällande praxis i skattelagstiftningen skall avdrag kunna göras endast för verkliga kostnader och de ska kunna specificeras och vidimeras. Att övergå till ett avståndsbaserat och lika avdrag för alla kommer kräva en omfattande kontrollapparat och medför därför en avsevärt ökad byråkrati.

Eftersom ett nytt system förutsätts finansieras huvudsakligen inom nu befintliga utgiftsramar kommer det med nödvändighet att hårt drabba de arbetstagare som för sin utkomst måste använda bilen för sina arbetsresor. Särskilt allvarlig effekt blir det för glesbygdsboende som saknar alternativ till bilen och för anställda i offentlig sektor och i det privata näringslivet som arbetar skift. Inte ens den bästa kollektivtrafik klarar att försörja enskilda arbetsplatser behov av personalresor vid dygnets alla timmar.

Ett avdragssystem som det av kommittén nu för utredning föreslagna motverkar dessutom klart ett av utredningens huvudsyften: "Att vidga arbetsmarknadsregionerna."

Vi vill här särskilt markera att Moderata Samlingspartiet, Folkpartiet Liberalerna, Kristdemokraterna och Centerpartiet hellre ser en utveckling av det nuvarande systemet som skulle innebära förbättrade avdragsmöjligheter för verkliga reskostnader. Det är en linje som vi tillsammans driver i andra politiska fora.

Med stöd av vad vi ovan anfört reserverar vi oss mot kommitténs förslag att låta utreda ett nytt avdragssystem med reseavdrag per kilometer oavsett färdmedel.

Kap 14, Förslag nr 3

Kommittén föreslår att lagstiftningen ska ändras så att kommuner och landsting utan föregående upphandling skall kunna överföra sina befintliga beställningscentraler till trafikhuvudmannen i länet.

Vi ser fördelar med att ansvaret för beställningscentralerna i ett län samlas hos trafikhuvudmannen. Inte minst för möjligheterna att samordna olika typer av trafik har det stor betydelse. Men vi vill understryka att det enligt vår uppfattning inte innebär att verksamheten måste bedrivas i egen regi eller undantas från krav på framtida upphandling.

Med stöd av vad som ovan anförts reserverar vi oss mot kommitténs förslag att kommuner och landsting utan föregående upphandling skall kunna överföra sina befintliga beställningscentraler till trafikhuvudmannen i länet, om en sådan möjlighet inte kompletteras med krav på framtida upphandling av beställningscentralernas verksamhet.

Kap 14, Förslag nr 7

I Sverige finns sedan länge en högt värdesatt tradition, som innebär att förhandlingar och överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter skall ske utan inblandning från det politiska systemet. Detta har i sammanhanget som främsta uppgift att skapa goda förutsättningar för att parterna skall kunna träffa avtal.

Vi vill hålla fast vid denna princip och hävdar därför, att de mycket viktiga frågorna kring anställningsförhållanden och arbetsmiljö för de anställda hos kollektivtrafikoperatörerna i första hand är en fråga för respektive arbetsgivare och dennes arbetsställe. Vi anser det direkt olämpligt att, som majoriteten föreslår, en upphandlande myndighet skall intervensera i frågor som gäller relationerna mellan arbetsgivare och anställda för vilka det finns reglering i lag och kollektivavtal.

Vi vill understryka att det finns flera andra åtgärder av betydelse för arbetsmiljön som trafikhuvudmännen kan vidta såsom t ex att söka minimera fysiska trafik hinder och prioritera framkomligheten för kollektiva fordon i förhållande till annan trafik, att förbättra tidtabellsplaneringen i syfte att möjliggöra korrekta körtider, ordna väl fungerande rastlokaler etc.

Med stöd av vad som ovan anförts reserverar vi oss mot kommitténs förslag att trafikhuvudmännen i sina upphandlingar bör beakta strategiska arbetsmiljöfrågor.

Kap 16, Bedömning

Vi instämmer helhjärtat i, att en samordning av den allmänna kollektivtrafiken med den särskilda – i form av skolresor, sjukresor och färdtjänst – snarast bör komma till stånd och att anropsstyrd trafikering samordnas med den linjebundna. Där detta redan prövats har man på ett kostnadseffektivt sätt kunnat öka resmöjligheterna och tillgängligheten för resenärerna – inte minst i glesbygd. Däremot ser vi inte som en uppgift för Kollektivtrafikkommittén att definiera vad som skall anses vara en lägsta utbudsnivå för kollektivtrafik i alla delar av landet. En sådan normering är enligt vår uppfattning en uppgift för respektive kommun och dess medborgare. Om kommittén stipulerar en nivå, så finns risk att denna blir ett riktmärke, som lika väl kan användas som grund för att reducera existerande utbudsnivåer som för att ställa ekonomiskt sett orimliga krav på utbudsökningar. Vi vill värna kommuninnevärnarnas rätt att själva göra bedömningar och besluta om standarden.

Med stöd av vad som ovan anförts reserverar vi oss mot kommitténs förslag att definiera en lägsta utbudsnivå för kollektivtrafik.

Kap 17, Förslag nr 4 och 5

Ansvar för transport- och trafikfrågor ligger inom regeringen på näringsdepartementet och kollektivtrafikfrågorna är under ett statsråd fördelade på tre olika enheter. Kommittén är överens om att det statliga helhetsansvaret för kollektivtrafiken och dess betydelse för andra samhällssektorer bör utvecklas och förstärkas. På vilket eller vilka sätt detta skall komma till uttryck i den departementala organisationen anser vi inte vara kommitténs sak att bedöma. Vi reserverar oss därför mot kommitténs förslag att en särskild kollektivtrafikdelegation skall inrättas vid ansvarigt departement.

Vi gillar kommitténs förslag att en gemensam regionindelning för Väg- och Banverken ska utredas. Däremot avvisar vi med kraft majoritetens förslag att Banverket och Vägverket skall ”ges gemen-

samma regionala styrelser med regional politisk förankring”. Sådana blandade organisationsformer står inte i överensstämmelse med svensk förvaltningstradition, där renodlingen mellan statliga organ, som länsstyrelserna, och kommunala gjorts allt tydligare. Vi anser det viktigt, att det är fullt klart var det politiska och administrativa ansvaret för olika frågor ligger.

Vi vill understryka betydelsen av ett gott samarbete mellan olika organ på regional nivå. Vår uppfattning är att ett sådant samarbete underlättas om de olika aktörerna har en klar och tydlig rollfördelning. De nya regionerna och olika landstings- och primärkommunala samverkansorgan är naturliga motparter för de regionala, statliga väg- och banverksorganisationerna.

Med stöd av vad som ovan anförts reserverar vi oss mot kommitténs förslag att Väg- och banverken bör få gemensamma styrelser med regional politisk förankring samt kommitténs förslag att en Kollektivtrafikdelegation bör inrättas med huvuduppgift att bistå regeringen med underlag för kollektivtrafikens långsiktiga utveckling.

Av Jonas Rydberg (kd) Lotta Johansson (kd)
Bengt-Åke Nilsson (fp) Lars Björkman (m)
Jan-Evert Rådström (m) Gunnar Hedberg (m)
Gunilla Berglund (m)

Reservation kap 13, Förslag nr 3

Kommittén föreslår att regeringen bör låta utreda möjligheterna att beskatta eller låta avgiftsbelägga fria parkeringsplatser i storstadsområden med rimliga krav på kontroll. Vi delar inte kommitténs uppfattning i denna fråga.

Vi anser att oavsett om arbetsgivaren äger eller hyr parkeringsplatser som upplåts för de anställda är det inte rimligt att avgiftsbelägga arbetsgivaren för detta. Särskilt orimligt är det naturligtvis i de fall arbetsgivaren äger marken och området är upplåtet för parkering. Kommittén menar dessutom att förslaget om att avgiftsbelägga parkeringsplatser endast skall gälla i stora städer. Vi kan inte godta ett förslag som innebär att olika lagstiftning ska gälla i olika städer.

Vidare håller kommittén öppet för att även parkeringsplatser för förmånsbilar ska kunna omfattas av ett avgiftssystem. Det är för oss en totalt omöjlig tanke eftersom en förmånsbil är företagets egendom och att tvingas betala avgifter för att parkera på egen mark är en idé som faller på sin egen orimlighet.

Vi hänvisar till gällande skattelagstiftning som är tydlig i sina bestämmelser att tillgång till fri parkeringsplats under vissa givna förutsättningar är en skattepliktig förmån.

Med stöd av vad som ovan anförts reserverar vi oss mot kommitténs förslag att regeringen bör låta utreda möjligheterna att beskatta eller låta avgiftsbelägga fria parkeringsplatser i storstadsområden med rimliga krav på kontroll.

Reservation kap 14, Bedömning del 2, Förslag nr 5 och 4

Det senaste decenniet har resandet i den lokala och regionala kollektivtrafiken stagnerat samtidigt som resandet med bil kontinuerligt ökat. Om denna utveckling fortsätter kommer det bli utomordentligt svårt att nå målet om ett långsiktigt uthålligt transportsystem.

Detta är bakgrunden till att huvudsyftet med Kollektivtrafikkommitténs arbete, enligt regeringens utredningsdirektiv, är att

kraftigt öka det kollektiva resandet. Kommittén skall föreslå åtgärder som verksamt bidrar till en sådan utveckling, vilket inkluderar förändringar i de regelverk och den organisation som gäller för kollektivtrafiken idag. Regeringen markerar särskilt i direktiven att det är resenärernas behov som skall sättas i centrum, inte de trafikansvarigas eller utbudsleverantörernas.

I det perspektivet är det särskilt beklagligt att kollektivtrafikkommitténs majoritet under kommitténs arbete har motsatt sig nära nog varje förändring, som skulle kunna påverka kollektivtrafikhuvudmännens revir. Detta även om förslagen skulle kunna innebära ett ökat resande, mer nöjda resenärer eller andra fördelar för kollektivtrafikmarknaden.

Vår uppfattning är att den enskilt viktigaste åtgärden för att skapa förutsättningar för ett kraftigt ökat resande är att utbudet av resmöjligheter ökar. För denna uppfattning har vi starkt stöd. Vi hävdar att den snabbaste, kostnadseffektivaste och mest kundanpassade vägen till ett ökat utbud, såväl kvantitativt som kvalitativt, är en fortsatt avreglering av kollektivtrafikmarknaden i Sverige.

Den nuvarande lagstiftningen har skapat ett köparmonopol avseende regional och lokal kollektivtrafik genom att den ger trafikhuvudmännen ensamrätt att inom respektive län upphandla och låta utföra trafik. En konsekvens av monopolet är att konkurrensen mellan leverantörer av kollektiva resor i de offentliga upphandlingarna har minskat. Framförallt är det små och medelstora leverantörer som slagits ut eller blivit uppköpta. Denna effekt av huvudmännens köparmonopol är inte oväntad eftersom det på varje geografisk marknad upphandlas trafikering med ensamrätt för en avtalsperiod om normalt 4–7 år. De leverantörer som inte får teckna avtal med trafikhuvudmannen, och pga. lagstiftningen inte heller får driva linjetrafik i egen regi, har inga som helst möjligheter att ”övervintra” till nästa upphandlingstillfälle.

Trafikhuvudmännens köparmonopol leder också till att produktutvecklingen inom branschen försvåras. Lagen om offentlig upphandling begränsar möjligheterna till utbudsförbättringar under löpande avtalsperiod. Utbudet och dess kvalitet i olika avseenden måste vara preciserat redan i det anbudsunderlag på vilket en upphandling baseras. Monopolet försvårar därför en kontinuerlig produktutveckling.

För kommersiella trafikoperatörer råder idag etableringsfrihet med fri prissättning endast avseende interregional kollektivtrafik. Vi föreslår att den fria etableringsrätten utökas så att den omfattar

även regional och lokal kollektivtrafik. En sådan uppluckring av trafikhuvudmännens monopol skulle bidra till bättre fungerande geografiska marknader med större utbud och kontinuerlig produktutveckling med nya trafiklösningar samt möjligheter till pris- och produktdifferentiering för att tillgodose olika resenärers efterfrågan. Dvs. kort och gott: Fler leverantörer, ökad valfrihet för resenärerna, ökat resande, större totala trafikintäkter och därmed bättre förutsättningar att nå målet om ett långsiktigt uthålligt transportsystem.

Vi avvisar med bestämdhet att etableringsfriheten skall vara utan restriktioner. På samma sätt som idag gäller för den interregionala busstrafiken skall Vägverket utfärda trafiktillstånd för de linjer som kommersiella operatörer önskar etablera. För att förenkla för resenärerna skall villkor för etableringen vara, att företaget som erhåller trafiktillstånd måste följa gemensamma standarder vad gäller biljettsystem, informationssystem, kommunikationssystem, säkerhet, miljö etc. Motsvarande standarder bör för övrigt införas även vad gäller den interregionala busstrafiken och den kollektivtrafik som utförs på uppdrag av offentliga upphandlare.

Vi avvisar också att etableringsfriheten ska innebära rättigheter att med automatik få del av de offentliga subventioner som idag går till kollektivtrafiken i huvudmannaregi.

Det är vidare vår uppfattning att en fungerande marknad med flera konkurrerande köpare och säljare undanröjer behovet av att trafikhuvudmännen ska upphandla idéer och förslag till trafikutveckling.

Med stöd av vad vi ovan anfört reserverar vi oss mot kommitténs bedömning att en generell frihet för kommersiella operatörer att bedriva lokal och regional linjetrafik har fler nackdelar än fördelar. Vidare mot kommitténs förslag att operatörer endast ska kunna få tidsbegränsade trafiktillstånd för kommersiell linjetrafik efter trafikhuvudmans medgivande och de villkor denne föreskriver samt mot kommitténs förslag att en modell för tävling och eventuell upphandling av idéer och förslag till utformning av kollektivtrafiken bör utvecklas.

Kap 16, Förslag nr 1

Vi är eniga med kommitténs majoritet om, att det finns behov av statliga stimulansåtgärder för att initiera att kommuner och lands-ting låter samordna anropsstyrd trafik med linjetrafik i glesbygd. Enligt utredningsdirektiven gäller, att ”om ökade resurser föreslås till något område skall kommittén också lämna förslag till omprioritering inom befintliga anslagsramar”. Vi håller oss till denna riktlinje och föreslår i enlighet härmed, att nyss nämnda stimulansåtgärder skall finansieras inom ramen för de s.k. regionala utvecklingsmedlen. Vi påminner om att kommittén, i detta betänkandes kapitel 13, föreslår att sådana medel skall kunna användas till kollektivtrafiksektorn.

Med stöd av vad som ovan anförts reserverar vi oss mot kommitténs förslag att föreslå två nya specialdestinerade statliga stöd till trafiksamordning i trafiksvaga områden.

Av Jonas Rydberg (kd) Lotta Johansson (kd)
Bengt-Åke Nilsson (fp) Lars Björkman (m)
Jan-Evert Rådström (m) Gunnar Hedberg (m)
Gunilla Berglund (m) Viviann Gerdin (c)
Gertrud Brorsson (mp)

Kap 17, Förslag nr 6

En central tanke i kommitténs arbete har varit att ge kollektivtrafiken en betydligt mer framträdande roll i kommunal planering i synnerhet och i kommunalpolitiken i allmänhet. Kollektivtrafiken skall helt enkelt bli en av kommunernas viktiga strategiska frågor för framtiden. Med denna utgångspunkt är det självklart för oss att föreslå att en primärkommun ska kunna bli trafik huvudman för hela eller delar av sin inomkommunala trafik.

Det finns många skäl för detta: Det främsta är att den demokratiska debatten och besluten om den offentligt finansierade och organiserade kollektivtrafiken kommer mycket närmare medborgarna. Dvs. dem som är närmast berörda av trafikeringen. Vidare kan ett primärkommunalt huvudmannaskap göra att trafikfrågorna och den fysiska planeringen samordnas bättre, till fromma för bl.a. stadsmiljön. Dessutom ökar antalet upphandlande organisationer, vilket ger en sundare kollektivtrafikmarknad.

Vi avvisar samtidigt alla tankar på att ett primärkommunalt huvudmannaskap skulle få möjliggöra att en kommun skulle kunna undandra sig ansvar för den mellankommunala trafiken i sin region eller för samarbetet kring denna. Samordningskraven finns tydligt uttryckta i slutbetänkandets kapitel 17.3.6, Organisationsfrågor under avsnittet lokala eller regionala trafik huvudmän, och kräver bl.a. en anpassning till länstrafikhuvudmannens övriga trafik samt till biljett-, taxe- och informationssystem, resvillkor och system för linje- och hållplatsbeteckningar.

Kommittén är ense om att två eller flera trafik huvudmän ska kunna gå samman och bilda "storregionala trafik huvudmän" för hela eller delar av sin trafik. Med stöd av vad som ovan anförts föreslår vi därför – helt konsekvensenligt – att på samma sätt ska den kommun som själv önskar vara trafik huvudman för hela eller delar av sin inomkommunala trafik ha laglig rätt att bli det.

Vi reserverar oss mot kommitténs beslut att avslå vårt förslag.

Särskilda yttranden

Av Viviann Gerdin (c)

Kapitel 12 Fysisk planering och kollektivtrafik

Jag instämmer i de framförda synpunkterna på ökad samverkan mellan de som har ansvar för översiktsplanerna och de som har ansvaret för trafikplanering, inklusive kollektivtrafiken men vill lämna några synpunkter på omfattningen av samverkan.

Vid planering av nya bostadsområden likaså industriområden är det av särskilt intresse att samverkan sker med trafikplanerarna, detta gynnar alla parter. Däremot vill jag understryka vikten av att inte begränsa nybyggnation av enstaka bostadshus utanför statskärnan, det måste även framöver vara möjligt för människor att kunna uppföra bostadshus på platser som saknar kollektivtrafik förbindelser.

Kapitel 14 angående konkurrens/fri etablering

Med hänsyn till den verklighet vi lever i med ökade ekonomiska svårigheter för ägarna att finansiera kollektivtrafiken inom en region så anser jag att de trafikansvariga för kollektivtrafiken måste se helheten. Det innebär att vissa lönsamma sträckor är en förutsättning för att trafikhuvudmännen ska kunna delfinansiera de olönsamma trafiklinjerna, oftast på lands- och i glesbygd.

Både ett monopol och en total avreglering av kollektivtrafiken har sina för- och nackdelar. Jag vill därför att kommittén uttalar sitt stöd för att öppna upp för kommersiella operatörer att kunna erhålla trafiktillstånd för linjetrafik, men att detta bör ske i en begränsad omfattning. En total avreglering av kollektivtrafiken är däremot inte aktuellt.

Av Gertrud Brorsson (mp)

En fungerande kollektivtrafik ska ses som ett av de viktigaste medel att bygga ett samhälle där alla individer kan bo och verka på lika villkor. I detta borde kollektivtrafiken vara oantastbar.

Kollektivtrafikens problem i glesbygd respektive storstad (kap 13)

Förslaget att stödja landsbygdstrafiken med akut hjälp för att klara ett anständigt utbud av kollektivtrafik avslogs vilket är beklagligt. Krisen i kollektivtrafiken är stor såväl inom storstäder som i glesbygd. Nya former för att lösa problemen måste till. I storstäderna finns möjligheter i form av att trängselavgifter införs och att intäkterna tillfaller kollektivtrafiken, alternativt kan skatteuttaget öka. Båda dessa alternativ är orimliga i glesbygden, dels för att trafikträngsel inte förekommer och att öka skatteuttaget ger ingen effekt om det inte finns innevånare kvar som betalar skatt. Kollektivtrafik är en av förutsättningarna för att folk ska kunna bo kvar.

Ett akut stöd till kollektivtrafiken, speciellt i avfolkningsbygder skulle vara en väg att stoppa den negativa trend som finns i dag i dessa områden. Detta stöd skulle på sikt kunna möjliggöra ett arbete mot en ökad samordning mellan olika kollektivtrafikslag samt mellan kommunal, regional och interregional kollektivtrafik. Dessa åtgärder skulle på sikt ge både kostnadsbesparingar och nya möjligheter att utveckla kollektivtrafiken.

Kommuner som egen huvudman (kap 17)

Förslaget om att enskilda kommuner ska ha rätt att själva driva inomkommunal kollektivtrafik avslogs vilket jag reserverat mig mot gemensamt med kd, c, fp och m.

Möjligheten för enskilda kommuner att påverka kollektivtrafiken lokalt utan att den gemensamma huvudmannen kan stoppa detta är viktigt inte bara för det kommunala självstyret utan också för möjligheten att driva ett nytänkande inom kollektivtrafiken. Kristinehamn och Ockelbo är exempel på kommuner som med framgång har vågat ta nya grepp.

Lagen om offentlig upphandling (kap 14)

När det gäller lagen om offentlig upphandling anser jag att det är bra att den ses över vilket förslaget innebär. Jag vill dock påpeka att detta bör göras förutsättningslöst och på ett sådant sätt att det inte urholkar möjligheten för små lokala entreprenörers möjlighet att delta i utförandet av kollektivtrafiken. Det finns en hel del kunskapsutveckling som behöver göras för att nå lyckade upphandlingar inom tjänstesektorn som kollektivtrafiken innebär. Kunskap som inte enbart lagändringar kan rätta till.

Referenser

- Andréasson, Håkan (2000), *Resenärer i bilsamhället*
- Arvelius & Wreiber (2003), *Kollektivtrafik och trafiksäkerhet*. Vägverket
- Berge & Amundsen (2001), *Holdninger og transportmiddelvalg – en litteraturstudie*. TÖI rapport 512/2001. Oslo
- Berge (1995), *Kampen om holdningene*. Trafikdagarna i Aalborg. Skriftserie nr 159. Aalborgs universitet. Aalborg
- Bilismen i Sverige 2002
- Boverket (2003), *Planera för ökad kollektivtrafik!* Rapport feb. 2003
- Carstam, Bertil (2002), *Plan de Déplacement Urban*. Underlagsrapport till kommittén
- Ds K 1987:4
- Echeverri, Per (2003), *Kunskapsproduktion för svensk kollektivtrafik*. Centrum för tjänsteforskning vid Karlstads universitet. Underlagsrapport till kommittén
- Enquist, Bo (2002), *Kontraktstyrning i form av Governance- och Management Styrning i fallet kollektivtrafiken i Sverige*. Karlstads universitet, CTF
- Eriksson & Westin (2003), *När går sista bussen?* Glesbygdsbors uppfattning om värdet av kollektivtrafik. TRUM. Umeå universitet
- Eriksson, Torbjörn (2002), *Konsumentperspektivet – kollektivtrafikens marknadsanalys – och marknadsföringsarbete*. TE Marknads-kommunikation AB. Underlagsrapport till kommittén

- ESRC Transport Study Unit (1995), *Car dependence – Report for the RAC Foundation for Motoring and the Environment*. University of Oxford
- EUNET (2001), *Socio-Economic and Spatial Impacts of Transport*. EU: fjärde ramprogram
- Finansdepartementet (2003), *Bruttolöneavdrag för periodkort till kollektivresor – ekonomiska konsekvenser*. Förslag från Kollektivtrafikkommittén. Promemoria 2003-04-28
- Haglund m.fl., (2003), Sammanställning av kommuner och landstings finansiella situation samt kollektivtrafikens resultatutveckling. Öhrlings, PricewaterhouseCoopers
- Holmberg m.fl. (1988), *Information om kollektivtrafik*. TFB Rapport 1988:6
- Ingelhardt, R. (1997), *Modernization and postmodernization: cultural, economic, and political change in 43 societies*
- Ingelström & Lingqvist (2003) PM om behov av lagändringar m.m. med avseende på behovet att förbättra kollektivtrafikens villkor.
- Jansson & Wall (2003), *Vad betyder fri parkering för vägtrafiksituationen i Stockholmsområdet?* Ekonomiska institutionen, Linköpings universitet
- Johansson, Gunn, Fisher, Emelie och Nilsson, Tommy (2003), *Bussförarens hälsa och arbetsvillkor*. Stockholms och Karlstads universitet. Studie initierad av Kollega och finansierad av Vägverket.
- Kommitténs arbetsgrupp K2 (2003), PM om Information från dörr till dörr
- Kottenhoff et al (2003), Resenärers attityder och preferenser till kollektivtrafik, tåg och stationer. Utredning på uppdrag av Järnvägskommittén
- Krantz, L-G (1999), *Rörligheten mångfald och förändring*
- Kuxaprojektet i Ockelbo. Delredovisning, 1999
- Larsson, S-O (1999), *Miljökonsekvenser och samhällsekonomiskt värde*. T&S working papers 1999:1. Högskolan i Dalarna
- Larsson, S-O, (2003), *Mångdimensionella val för kollektiv trafik*
- Lerman, Peggy (2003), *Kollektivtrafik och planering. Regler och beslutssystem*. Lagtolken PL AB

- Lindvall, Jan (2003), *Ägarstyrning inom svensk kollektivtrafik*
- Lundberg m.fl. (2003), *Kollektivtrafikens betydelse för regional utveckling – erfarenheter av förbättrat trafikutbud*. Infraplan AB, Tavelnsjö
- Lunds kommun (2003), *Lundalänken, en genväg för kollektivtrafiken i Lund*. Broschyr
- Magnusson, Leif (2003), *Kollektivtrafikens miljöpåverkan*. SWECO, Göteborg
- Norheim & Ruud (2002), *Marknadsorientert kollektivtransport*. Transportøkonomisk institutt. Rapport 603/2002. Oslo
- Nylander, Patrik (2003). *En värdefull kollektivtrafik – är den samhällsekonomiskt effektiv?* ÅF-Trafikkompetens AB.
- Persson, Prather (1998), *The railway station and the interregional traveller*. Lund Institute of Technology. Bulletin157, Lund
- Pettersson, T. (1988), *Bakom dubbla lås*. En studie av små och långsamma värderingsförändringar
- Prop. 1997/98:182. Strategi för att förverkliga barnkonventionen i Sverige
- Puranen, B. (2001), *Ung mobilitet. Möjligheter och risker*. Bikupan/Vägverket. Borlänge.
- Putnam, R. (2000), *Bowling alone*. The collapse and revival of American community
- Region- och trafikkontoret i Stockholm . PM 12:2001
- Rikstrafiken m.fl. (2003), *Hela resan*
- Robinson, J. & Godbey, G. (1997), *Time for life*
- RSV (2003), *Förenklningar av reseavdraget och för övriga utgifter*. Promemoria 2003-03-03.
- Rydenstam, K. (2002), *Utvecklingen under 1990-talet*. En sammanfattning av SCB Tidsanvändningsundersökning 2000/01. SCB PM 2002-05-23.
- Sandberg m.fl. (2003), *Kollektivtrafikens fördelningseffekter*. Inregia
- Sandberg, Linda (2002), *Rädslans restriktioner*. En studie av kvinnors rädsla i Umeå. Kulturgeografiska institutionen, Umeå universitet. CERUM Working paper 45:2002
- SCB (2002), *Sveriges framtida befolkning 2002–2050*, Sveriges Officiella Statistik, Statistiska Meddelanden Be 18 SM0201.
- SCB:s Tätortsundersökning.
- SIKA (2002), *Persontransporternas utveckling till 2010*. SIKA:s prognoser redovisas i SIKA Rapport 2002:1
- SIKA (2002), *Färdtjänststatistik*

- Sjöberg, Annika (2003), *Mot ett nytt mobilitetsmönster?*
- Sjöstrand (2001), *Passenger assessment of quality in local public transport*. Lund Institute of Technology, bulletin 202. Lund
- SL ur ett kundperspektiv, 2001
- SLTF (2003), *Allt fler svenskar väljer att resa med kollektivtrafiken*
- SLTF (2003), Branschstatistik 2001.
- SLTF Kollektivtrafikens samhällsnytta
- SLTF:s miljöprogram 2001
- SOU 1990:16, Storstadstrafikkommittén
- SOU 2000:79, Valfärdsbokslut för 90-talet, Socialdepartementet
- SOU 2001/02:4, Regionalpolitiska utredningen
- SOU 2001:106, Kollektivtrafik med människan i centrum
- Ståhl (1997), *Äldres och funktionshindrades behov i kollektivtrafiken*. Tekniska högskolan i Lund. Bulletin 148.
- Teknik & idrott. Västerås stad (2003), Kommuntransportplan för Västerås stad 2004–2007
- Transportidé i Uppsala AB (2002), Samplanering av skolskjuts och övrig trafik i projektet Glitter. Transportidé 2002:2
- Trivector (2002), *Två metoder för gemensam planering av bebyggelse och trafik*. Rapport 2002:33. Lund
- Wacklin, Lisa (2003), *Kunskap och kompetens, om behovet av utveckling i kollektivtrafiken*. analink AB. Underlagsrapport till kommittén
- Waldo (2003), *Staden och resandet*. Mötet mellan planering och vardagsliv. Lund dissertation in sociology 49. Lunds universitet
- Widlert, Gärling och Uhlin (1989), *Värdering av kollektivtrafikens standard*. TFB rapport 1989:2
- Vilhelmson, B. & Thulin, E. (2001), *Is regular work at fixed places fading away?* The development of ICT-based and travel-based modes of work in Sweden. Kulturgeografiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet
- Vilhelmson, B. (1997), *Tidsanvändning och resor*. Kulturgeografiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet
- Vilhelmson, B. (1997), *Vad påverkar resvanorna?* Kulturgeografiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet
- Vilhelmson, B. (1999), *Dagligt resande: utveckling, gränser, påverkbarhet* Kulturgeografiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet
- Vilhelmson, B. (2003), *Samhällsförändringar som påverkar efterfrågan på kollektivtrafik*. Kulturgeografiska institutionen,

- Handelshögskolan vid Göteborgs universitet
VINNOVA (2002), *Funktionshindrades resmöjligheter*. Sammanfattning av senaste årens forskning. Rapport 2002:4
- Vägverket (2001), *Effektsamband. Gemensamma förutsättningar*. Vägverket publikation 2001:78. Borlänge
- Vägverket (2003), *Barns resor – med särskild inriktning på buss- och taxiresor till och från skolan*. VV publikation 2003:21
- Vägverket, *Trygghet i kollektivtrafiken*. En forskningsammansättning.