

Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

Genom regeringsbeslut den 17 maj 2001 bemyndigades chefen för Näringsdepartementet, statsrådet Björn Rosengren, att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppgift att utifrån ett konsument- och helhetsperspektiv identifiera, analysera och beskriva kollektivtrafikens problem och möjligheter, formulera mål och visioner samt föreslå förändringar av organisation, regelverk och dylikt av betydelse för kollektivtrafikens utveckling och ett ökat kollektivt resande.

Kommittén skall vidare utgöra ett forum för samarbete mellan staten och övriga aktörer på kollektivtrafikområdet. Tyngdpunkten i dess arbete skall ligga på den lokala och regionala kollektivtrafikens område och tidsramen för dess bedömningar skall omfatta tiden fram till år 2020.

Med stöd av bemyndigandet och med riksdagspartiernas förslag som grund förordnades den 26 juni 2001 landstingsrådet Anna Berger Kettner som ledamot och ordförande.

Som ledamöter förordnades den 26 juni 2001 kommunalrådet Jens Åberg, adjunkt Leif Hjalmarsson, riksdagsledamot Lars Björkman, gatuborgarrådet Sten Nordin, politiska sekreteraren Liselotte Johansson, riksdagsledamot Sture Arnesson, rektor Britt-Marie Andrén Karlsson, riksdagsledamot Christina Axelsson, kommunalrådet Gunilla Berglund, riksdagsledamot Viviann Gerdin, kanslichefen Jonas Rydberg, ombudsman Agneta Eriksson, kommunalrådet Leif Blomqvist, landstingsrådet Britt-Marie Karlsson, riksdagsledamot Jan-Evert Rådström, civilekonom Bengt-Åke Nilsson samt civilekonom Gertrud Brorsson.

Den 1 september 2001 förordnades som huvudsekreterare professor Bengt Holmberg och som sekreterare departementssekreterare Håkan Jansson.

Vi har antagit namnet Kollektivtrafikkommittén. Härmed överlämnar vi delbetänkandet Kollektivtrafik med människan i centrum (SOU 2001:106)

Stockholm den 19 december 2001

Anna Berger Kettner

/Bengt Holmberg
Håkan Jansson

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Kollektivtrafikens utveckling sedan trafikhuvudmannareformen	13
1.1 Organisation av kollektivtrafik, några huvuddrag	13
1.2 Trafikhuvudmannareformen	15
1.3 Avreglering av busstrafiken	19
1.4 Trafikhuvudmännens ansvar för trafik utmed länsjärnvägarna	23
1.5 Samordning av allmän och särskild kollektivtrafik	25
1.6 Har målen för kollektivtrafiken i de olika reformerna uppnåtts?.....	29
2 Kollektivtrafiken idag – Problem och utmaningar	31
2.1 Resenärerna	31
2.2 Kollektivtrafikens omvärld.....	36
2.3 Branschen.....	40
2.4 Säkerhet och miljö.....	43
3 Mål och roller för kollektivtrafiken	47
3.1 Sammanfattning	47
3.2 Transportpolitiska mål.....	47

3.3	Tillgänglighet och positiv regional utveckling.....	49
3.4	Transportkvalitet	49
3.5	Jämställdhet.....	50
3.6	Säkerhet och miljö	51
3.7	Samhällsekonomiskt synsätt.....	51
4	Kollektivtrafiken år 2020 – vision och framtidsbilder	55
4.1	Vision av kollektivtrafiken år 2020.....	55
4.2	En möjlig framtidsbild	55
5	Prioriterade frågeställningar och fortsatt arbete	63
5.1	Kommitténs arbete hösten 2001.....	63
5.2	Tre perspektiv	64
5.3	Prioriterade frågeställningar och fördjupade studier	65
5.4	Organisation av fortsatt arbete.....	67
Bilagor		
	Bilaga 1 Kommittédirektiv	71
	Bilaga 2 Aktörernas syn på kollektivtrafiken.....	79
	Bilaga 3 Källförteckning	93

Sammanfattning

Enligt kommitténs direktiv skall vi redovisa ett delbetänkande senast den 31 december 2001 samt ett slutbetänkande senast den 31 december 2002. Kommittén avgör själv hur redovisningen av dess uppgifter skall fördelas på del- respektive slutbetänkande. Kommittén har valt att i huvudsak utforma delbetänkandet som en lägesrapport och att avstå från konkreta förslag i delbetänkandet.

Arbetet har under hösten haft fokus på åstadkomma en för kommittén någorlunda gemensam kunskapsbas och problembild, dels genom att lyssna på aktörerna på området, dels genom att göra en beskrivning av och analys av kollektivtrafikens utveckling sedan slutet av 1970- talet. Detta är redovisat i delbetänkandets två första kapitel och i bilaga 2. Vi har även diskuterat kollektivtrafikens mål och roll samt formulerat en vision för kollektivtrafiken år 2020. Visionen är konkretiserad i en möjlig framtidsbild. Vision och framtidsbild är preliminära och kommer att utvecklas i det fortsatta arbetet. Slutligen har vi beskrivit inriktningen av det fortsatta arbetet och hur vi kommer att arbeta.

Kommittén har två huvuduppgifter. Det handlar dels om utredningsuppgiften dels om att kommittén skall arbeta som ett forum för samarbete och dialog mellan staten och övriga aktörer på kollektivtrafikområdet. Det kommer bl.a. ske i form av seminarier, workshops och konferenser om olika frågeställningar. Vi har även ambitionen att använda detta delbetänkande i vår kommande kommunikation och dialog med kollektivtrafikens aktörer och intressenter. Delbetänkandet kan då bli ett verktyg som hjälper oss att tillsammans med få fram goda och realistiska förslag , som kan bidra till kollektivtrafikens utveckling.

Uppdraget

I kommitténs direktiv sägs att:

En kommitté tillsätts med uppgift att utifrån ett konsument- och helhetsperspektiv identifiera, analysera och beskriva kollektivtrafikens problem och möjligheter, formulera mål och visioner samt föreslå förändringar av organisation, regelverk och dylikt av betydelse för kollektivtrafikens utveckling och ett ökat resande. Kommittén skall utgöra ett forum för samarbete mellan staten och övriga aktörer på kollektivtrafikområdet. Tyngdpunkten i kommitténs arbete skall ligga på den lokala och regionala kollektivtrafikens område och tidsramen för dess bedömningar skall omfatta tiden fram till 2020.

Kommitténs vision av kollektivtrafiken år 2020

Kollektivtrafiken utgör år 2020 en naturlig del av människors vardag och trafiken har en sådan omfattning, kvalitet och flexibilitet att den är huvudalternativet för allt fler människors resande.

Andelen kollektivt resande har ökat kraftigt. Kollektivtrafiken bidrar därför i betydligt större utsträckning än tidigare till uppfyllandet av de transportpolitiska målen och de övergripande målen om ett långsiktigt hållbart transportsystem och samhälle.

Kollektivtrafiken har år 2020 utvecklats till ett i alla avseenden attraktivt och effektivt transportsystem med ett trafikutbud som bidrar till tillväxt, jämlikhet, jämställdhet och rättvisa.

Kollektivtrafikens utveckling sedan Trafikhuvudmannareformen

Trafikhuvudmannareformen beslutades av Riksdagen 1978 efter förslag av regeringen i dess proposition Om åtgärder för att förbättra lokal och regional persontrafik (proposition 1977/78:92). Utgångspunkten var uppfattningen att en tillfredsställande trafikförsörjning i landets olika delar inte kunde uppnås utan en väl utbyggd kollektivtrafik. Beslutet innebar att det i varje län bildades en huvudman med ansvar för den lokala och regionala kollektivtrafiken på väg dvs. busstrafik. Huvudmannens huvudsakliga uppgifter var att besluta om trafikutbud och taxor. Vidare skulle huvudmannen ta ställning till hur driften borde ske. Som organisation föreslogs interkommunal samverkan mellan kommuner och landsting.

Huvudmannalagen ersattes 1997 med Lagen om ansvar för viss kollektiv persontrafik. Bestämmelserna om organisationsformerna var i stort sett oförändrade med den skillnad att kommunerna och landstingen nu benämndes "länstrafikansvariga".

1985 beslöt riksdagen om propositionen Om rätt att bedriva lokal och regional kollektivtrafik på väg (proposition 1984/85:168). Den innebar att trafikhuvudmännen gavs trafikeringsrätt för den trafik som de hade ansvar för. Samtidigt upphörde tidigare meddelade trafikeringsstillstånd att gälla. Huvudmännen fick därigenom möjligheter till samordning och effektivisering av trafiken. Ansvaret för länsjärnvägarna lades också över på trafikhuvudmännen.

Från 1998 infördes en ny lagstiftning för den särskilda kollektivtrafiken. Lagen ger huvudmännen möjlighet att efter överenskommelse också ansvara för färdtjänst och riksfärdtjänst.

Trafikhuvudmannareformen har haft många positiva effekter. Trafiken kunde effektiviseras med bättre fordonsutnyttjande. Trafikutbudet ökade med 20 % mellan 1980 och 1984 och resandet med 30 % (mätt i personkm.). Rabattkort infördes i flertalet län.

Avregleringen av busstrafiken innebar att merparten av trafiken kom att upphandlas i konkurrens. De första upphandlingarna medförde kostnadssänkningar på 10 till 15 %. Upphandlingarna under de allra senaste åren har dock inneburit ökade kostnader. Upphandlingarna har även medfört att krav ställts på miljöprestanda, kvalitet och tillgänglighet bl.a. har andelen bussar med lågt golv eller låg entré ökat. En negativ effekt har varit att lönsamheten i branschen försämrats och att operatörernas incitament att tillgodose resenärernas behov och önskemål minskat. Det har också blivit svårare att rekrytera förare. Hänsynen till resenärernas behov har man försökt tillgodose genom att införa avtal med incitament och nettoavtal.

Kollektivtrafiken idag

Idag sker ca 9 % av resorna och 10 % av reslängden med kollektivtrafik. Biltrafiken svarar för ca 75 % och kollektivtrafiken för ca 10 % av persontrafiken. Det förekommer dock stora regionala skillnader. Andelen är högst i storstadsregionerna med 25 % i stockholmsregionen och lägst i glesbygden med några procent. Enligt SIKÄ förväntas bussresandet öka svagt och

tågresandet ganska mycket. Resandet med bil väntas dock öka snabbare så att andelen resor med bil ökar. Olika studier visar att resenärerna är mest missnöjda med snabbheten, pålitligheten, tryggheten och lyhördheten hos företagen.

Kollektivtrafiken har en viktig roll att spela när det gäller möjligheterna att öka den regionala tillväxten och balansen. Trots hög biltillgång är fortfarande en stor andel av befolkningen beroende av kollektivtrafik. Av befolkningen över 10 år saknar 36 % körkort eller tillhör hushåll som inte disponerar bil. Totalt sett är ca 50 % av befolkningen helt eller delvis beroende av kollektivtrafik eller av att samåka med någon annan.

Fler kvinnor än män är beroende av kollektivtrafiken och använder den mer. Kvinnorna är dock underrepresenterade i de organ som planerar och beslutar om kollektivtrafiken. Kollektivtrafiken behöver sålunda utvecklas på olika sätt för att jämställdhet skall kunna uppnås.

År 2000 uppgick länshuvudmännens samlade kostnader till 16,8 miljarder kronor varav kommuner och landsting bidrog med 7,1 miljarder eller 42 %. Bidragen har dock minskat under senare år. De senaste upphandlingarna har dock inneburit kostnadsökningar och ger viss anledning till oro inför framtiden. Samtidigt har lönsamheten hos operatörerna minskat. Den samlade förlusten under 2000 var ca 600 miljoner varav merparten hos de stora operatörerna med linjetrafik i länshuvudmannaregi. Både busstrafikföretag och taxi har idag problem med att rekrytera personal. Statusen i branschen behöver höjas.

Kollektivtrafiken uppvisar en mycket hög säkerhet. Den är i flertalet avseenden också miljövänlig och energieffektiv. Den är även yteffektiv, dvs. tar liten plats och minskar behovet av parkeringsplatser.

Kollektivtrafiken är viktig för att erbjuda alla medborgare i landet tillgänglighet till olika viktiga aktiviteter i samhället som arbete, utbildning och service. Som nämnts ovan saknar fortfarande stora grupper tillgång till bil. Det gäller speciellt för kvinnor, varför kollektivtrafiken har en viktig roll att spela för att uppnå jämställdhet. Den bidrar till regional tillväxt och utveckling. Slutligen kan kollektivtrafiken också vara ett viktigt medel för att uppnå ett uthålligt transportsystem genom att den är säker, miljövänlig och energieffektiv.

Fortsatt arbete

Kommittén kommer att arbeta med tre perspektiv: konsument, samhälle och producent. Konsumentperspektivet kommer att stå i centrum. Det gäller frågor som Vilka resbehov, krav och önskemål har olika grupper på kollektivtrafiken. Vad kännetecknar en attraktiv kollektivtrafik? Hur kan vi göra den mer attraktiv? I samhällsperspektivet behandlas frågor som Vad betyder kollektivtrafiken för det långsiktigt hållbara transportsystemet? Vad krävs för att öka dess betydelse? Slutligen fokuseras i producentperspektivet hur vi kan göra kollektivtrafiken effektivare och samtidigt hålla resenären i centrum. I det följande redovisas vilka delområden som kommittén prioriterar för fördjupade studier.

Prioriterade delområden under konsumentperspektivet är:

- Dagens och morgondagens resenärer
- Tillgänglighet för olika grupper av människor
- Dialog med resenärerna
- Samordning/hela resan
- Förenkling
- Informationsbehov och informationssystem

Prioriterade delområden under samhällsperspektivet är:

- Kollektivtrafikens samhällsnytta
- Fördelningspolitiska effekter
- Fysisk planering
- Ansvarsfördelning
- Finansiering, skatter och avgifter

Prioriterade delområden under producentperspektivet är:

- Utvärdering av trafikhuvudmannareformen
- Trafikhuvudmannens roll
- Upphandling och avtalsformer
- Samordning av interregional och regional trafik
- Kompetensförsörjning

1 Kollektivtrafikens utveckling sedan trafikhuvudmannareformen¹

1.1 Organisation av kollektivtrafik, några huvuddrag

Ansvar för utvecklingen inom kollektivtrafiken ligger på många olika organ. Statens roll är främst att säkerställa att de grundläggande transportbehoven kan tillgodoses samt att goda förutsättningar skapas för samordning och utveckling av kollektivtrafiken. Detta sker främst genom lagstiftningsarbete och genom investeringar i trafikens infrastruktur. Staten ger också bidrag till investeringar i kollektivtrafikanläggningar såsom bussterminaler och underbyggnad för tunnelbane- och spårvägs- trafik.

Staten tar också initiativ till att tillsätta olika utredningar inför trafikpolitiska beslut av större omfattning. Ett exempel på en sådan utredning är den nu föreliggande utredningen, Kollektivtrafikkommittén.

Staten svarar också för stöd till forskning och utvecklingsverksamhet på transportområdet. I regeringens proposition (1997/98:56) Transportpolitik för en hållbar utveckling preciserades målen för transportforskningen och en prioritering av ett antal forskningsområden angavs. Bland sådana områden omnämndes särskilt tillämplig transportforskning kring kollektiv persontrafik och offentligt betalda resor. Ett annat prioriterat område är forskning om transportinformatik i syfte att underlätta användning av kollektivtrafik. En förstärkning av insatserna för forskning om miljöanpassade transporter har också skett.

Staten ger också visst ekonomiskt stöd till persontrafik. Detta sker bl.a. vid statens upphandling av kollektiv persontrafik på sådana järnvägssträckor där det saknas förutsättningar för kommersiell drift. För upphandlingen svarar Rikstrafiken, en

¹ Innehållet i detta avsnitt bygger på SLTF:s rapport Kollektivtrafiken i Sverige – samordning och konkurrens samt på Vägverkets Redovisning av kollektivtrafikutvecklingen 1996-2001.

myndighet som inledde sin verksamhet den 1 juli 1999. Myndigheten administrerar också det statliga stödet till Gotlandstrafiken samt den statliga ersättningen till trafikhuvudmännen för att de övertagit ansvaret för persontrafiken längs vissa länsjärnvägar. Något statligt driftsbidrag till den lokala och regionala kollektivtrafiken ges inte. Finansieringen sker i stället genom underskottstäckning från kommunerna och landstinget i respektive län.

De statliga myndigheterna Vägverket och Banverket har i kraft av sitt sektorsansvar för väg- respektive järnvägstrafiken en viktig uppgift i att driva på utvecklingen av kollektivtrafiken.

Kollektivtrafiken i Sverige präglas av att den är samordnad länsvis under en trafikhuvudman som är ekonomiskt och politiskt ansvarig för all lokal och regional kollektivtrafik inom länet. I landet finns 21 trafikhuvudmän med ansvar för lokal och regional trafik inom respektive län. Den lokala och regionala kollektivtrafiken kan ses som en del av den grundläggande samhällsservicen och har stor betydelse för uppfyllandet av de transportpolitiska målen såsom de formulerades i regeringens proposition om Transportpolitik för en hållbar utveckling. Kollektivtrafiken sägs bidra till ökad välfärd, regional utveckling och jämlikhet genom att ge människor möjlighet att nå arbetsplatser, skolor och olika typer av service. Den bidrar även till bättre miljö och hälsa, bl.a. genom ökad trafiksäkerhet. En ökad andel kollektivt resande är därför också en viktig komponent i arbetet med att utforma ett långsiktigt hållbart transportsystem.

Själva genomförandet av de nämnda besluten ligger i allt väsentligt på lokal och regional nivå. Tillkomsten av besluten har också i många fall varit resultat av viljeytringar och påtryckningar från kommunala och regionala organ när dessa ställts inför olika slag av trafikpolitiska problem som måste lösas.

Viktiga förändringar för kollektivtrafiken

Organiseringen av kollektivtrafiken i Sverige har utvecklats genom följande riksdagsbeslut:

- Trafikhuvudmannareformen (riksdagsbeslut år 1978, proposition (1977/78:92) om åtgärder för att förbättra lokal och regional persontrafik).

- Avregleringen av den lokala och regionala busstrafiken 1 juli 1989 (riksdagsbeslut år 1985, proposition (1984/85:168) om rätt att driva lokal och regional kollektivtrafik på väg).
- 1988 års trafikpolitiska beslut. Trafikhuvudmännen fick ansvar för trafik utmed länsjärnvägarna. Statlig driftsersättning under 10 år. Statliga bidrag till investeringar i kollektivtrafikanläggningar m.m. Proposition (1987/88:50) Trafikpolitiken inför 90-talet.
- Nya lagar om färdtjänst och riksfärdtjänst ger trafikhuvudmännen möjlighet att samordna dessa trafiktjänster med kollektivtrafiken. Ett statsbidrag på 1,5 miljarder kronor skall öka tillgängligheten för funktionshindrade inom kollektivtrafiken (riksdagsbeslut år 1997, proposition (1996/97:115) Mer tillgänglig kollektivtrafik).

1.2 Trafikhuvudmannareformen

Trafikhuvudmannareformen beslutades av riksdagen år 1978 efter förslag av regeringen i dess proposition (1977/78:92) Om åtgärder för att förbättra lokal och regional persontrafik. Riksdagsbeslutet år 1978 innebar att det i varje län bildades en huvudman som ansvarar för den lokala och regionala kollektivtrafiken på väg, dvs. busstrafik inom respektive län.

Utgångspunkten för reformen var närmast att den trafikpolitiska målsättningen om en tillfredsställande trafikförsörjning i landets olika delar inte kunde uppnås utan en väl utbyggd kollektivtrafik. För att förbättra kollektivtrafiken måste en effektivare samordning av tillgängliga resurser komma till stånd. Detta ansågs bäst kunna ske genom ett samlat samhällsansvar för kollektivtrafiken. Behovet av bättre samordning av kollektivtrafiken var före reformen stort. Det kan illustreras med att stadstrafiken planerades för sig, landsbygdstrafiken inom varje kommun planerades för sig genom ett komplicerat statsbidragssystem, medan den regionala trafiken mellan kommunerna fick statligt stöd genom ytterligare ett statsbidragssystem. Antalet bussföretag var stort – det fanns län med över 100 företag – och nästan alla hade sina egna taxe- och biljettsystem. För resenärerna förväntades reformen medföra lägre taxor, samordnade biljettsystem, högre turutbud, kortare restider, högre komfort och bättre information.

Till grund för propositionen lög den år 1974 tillsatta utredningen om »regionalt gällande trafikrabatter« med dess betänkande (SOU

1976:43) Länskort i kollektivtrafiken. Direktiven hade som sin utgångspunkt att det borde införas s.k. länskort för kollektivtrafiken i alla län. Sådant kort fanns redan i Stockholms län och möjliggjorde resor med alla färdmedel över hela länet till ett enhetligt pris per månad, oberoende av reslängd. Utredningen som allmänt kallades »50-kortsutredningen« fann emellertid ganska snart att införandet av länskort inte kunde ske utan att det fanns en huvudman som var ekonomiskt ansvarig för hela den lokala och regionala kollektivtrafiken i länet. Så blev också regeringens bedömning. I sin proposition till riksdagen betonade regeringen att inte enbart respriset var en viktig faktor för kollektivtrafikens attraktivitet. Stor betydelse hade också beslut om linjenät, tidtabeller, fordonens komfort m.m. Beslut om sådana standardfaktorer borde inte tas genom statliga riktlinjer utan grundas på överväganden på lokal och regional nivå.

Huvudmannens huvudsakliga uppgifter inom trafikförsörjningen kan enligt riksdagsbeslutet sammanfattas i bestämmanderätten över trafikutbud och taxor. Vidare hade huvudmannen att ta ställning till hur driften av trafiken borde ske och besluta om fördelningen av eventuellt underskott i trafikrörelsen.

I fråga om valet av lämplig huvudman övervägdes alternativ med landstinget i länet, kommunerna i länet tillsammans genom kommunalförbund eller aktiebolag eller landstinget och kommunerna i länet tillsammans genom kommunalförbund eller aktiebolag.

För och nackdelar för de olika organisationsformerna redovisades i utredningen som, liksom senare regeringen i dess proposition, stannade för alternativet med interkommunal samverkan mellan kommunerna och landstinget i länet. Motivet var att det då skapades möjlighet att både de lokala och regionala trafikintressena kunde bli tillgodosedda. Det konstaterades också att många busslinjer användes både av lokala och regionala resenärer.

Ett frivilligt åtagande som ett flertal trafikhuvudmän har gjort är att svara för båttrafik i skärgården. Störst omfattning har trafiken i Stockholms skärgård, där Stockholm läns landsting genom Waxholmsbolaget och dess entreprenörer svarar för 1,5 miljoner resor per år. Härtill kommer 2 miljoner resor i den s.k. hamntrafiken i anslutning till de centrala delarna i Stockholms stad. En omfattande passagerartrafik finns också i Göteborgs

skärgård, i Bohuslän, till öarna Visingsö och Ven, i Blekinge skärgård samt utanför Örnsköldsvik.

Från början gjordes undantag för s.k. kompletteringstrafik i glesbygd. Sådan trafik skulle enbart kommunerna svara för. Med kompletteringstrafik avses linjebunden kollektivtrafik, i regel med minibuss eller personbil, som visserligen bedrivs enligt turlista men som utförs endast efter särskild beställning av resenären. Ansvaret för kompletteringstrafiken överfördes senare till trafikhuvudmannen år 1986.

Genomförande

Huvudmannaskapslagen trädde i kraft den 1 juli 1978. Landstingen och kommunerna fick välja när de skulle åta sig huvudmannaskapet, dock senast den 1 juli 1981. Genomförandet av reformen skedde snabbare än vad som förutsattes i riksdagsbeslutet. En anledning till att så många i förtid gick in i huvudmannaskapet var troligen att det fanns stora behov av att inom länen kunna samordna trafikresurserna och på så sätt få bättre trafikförsörjning. Det fanns också goda referenser från län där samordningen medfört en mer rationell trafikuppläggning. Av betydelse för ett »tidigt« huvudmannaskap var också att ett högre statsbidrag erbjöds i det nya systemet. Ansökningsförfarandet var också förenklat jämfört med tidigare bidragsformer.

I propositionen underströks att genomförandet av länshuvudmannaskapet skulle ske med en betydande flexibilitet och valfrihet vad gäller formerna för huvudmannaskapet och sättet att fördela uppkommande underskott i rörelsen.

Huvudmannalagen från 1978 har ersatts år 1997 med en ny lag, benämnd Lagen om ansvar för viss kollektiv persontrafik. Bestämmelserna för organisationsformerna är i stort sett oförändrade, med den skillnaden att landstinget och kommunerna nu benämns »länstrafikansvariga«. Sådana »länstrafikansvariga« skall finnas i varje län och skall ansvara för den lokala och regionala linjetrafiken för persontransporter.

Grundregeln säger att interkommunal samverkan skall ske genom kommunalförbund. I alla län, med två undantag, har de länstrafikansvariga i stället kommit överens om att samverka genom ett helägt aktiebolag. Undantagen är dels Kronobergs län där samverkan sker genom kommunalförbund, dels Skåne där

Skånetrafiken som är en regional nämnd är utsedd av landstinget i Skåne. Särskilda regler gäller för Stockholms län, där landstinget ensamt är ansvarigt för trafiken. I Gotlands län är kommunen ensam ansvarig. Det finns även 9 primärkommunala trafikhuvudmän som genom avtal eller andra överenskommelser har inflytande över lokaltrafik i respektive kommun.

Kostnaden för verksamheten tas i sin helhet av landstinget i Stockholms län och regionen i Skåne län. Kostnaden för trafiken på Gotland tas av kommunen. I övriga delar av Sverige fördelas kostnaden för trafiken mellan landsting och kommuner enligt flera olika modeller för underskottsfordelning. I flera län pågår diskussioner om underskottsfordelning och ägarnas möjlighet att påverka trafikutbudet. I Gävleborgs län har en uppdelning gjorts så att kommunerna beställer och betalar trafik inom kommunen medan landstinget beställer och betalar trafik mellan kommunerna. I Östergötland län och i Västra Götalands län tar landstinget respektive regionen ett större ekonomiskt ansvar för den regionala trafiken än för övrig trafik i länen.

Effekter av trafikhuvudmannareformen

Bildandet av trafikhuvudmän i alla län fick många positiva effekter såsom bättre planering av trafikutbudet och ökat resande. Trafiken kunde effektiviseras i form av bättre fordonsutnyttjande och högre beläggningsgrad i fordonen. Kostnader och intäkter påverkades också starkt.

Sådana effekter ägde i första hand rum under de första åren efter tillkomsten av trafikhuvudmän, dvs. fram till mitten av 1980-talet. Därefter har förändringarna varit mer måttliga. Utvärderingar som gjorts visar att en kraftig förbättring av kollektivtrafiken ägde rum efter huvudmannaskapsreformen. Detta gäller i första hand i den regionala trafiken utanför de större tätorterna där kollektivtrafikstandarden tidigare inte var så hög. Totalt sett ökade trafikutbudet mätt i vagnkilometer för länshuvudmannatrafiken med 20 % och resandet mätt i personkilometer med ca 30 % under perioden 1980–1984. Särskilt snabb var utvecklingen av den regionala busstrafiken där trafikutbudet ökade med 30 % och resandet med 55 % vilket innebar ett väsentligt effektivare utnyttjande av fordonen. Frånräknas storstadsområdena var ökningen ännu större. I den lokala trafiken var ökningen under denna period

mindre än 10 % för landet i sin helhet. Detta berodde på att tätortstrafiken var relativt väl utbyggd redan vid 1980-talets början.

Rabatterade länskort för kollektivtrafiken infördes nästan omedelbart utom i tre län i Norrland där det i stället infördes rabatterade linjekort med möjlighet till byte mellan linjerna.

Utvärderingar visar att de totala kostnaderna för kollektivtrafiken ökade inledningsvis i takt med utbyggnaden av trafiken och att intäkterna begränsades till följd av rabatteringen. Kostnadsökningen för trafikproduktionen, mätt i kr/vagnkm, översteg dock inte ändringar i konsumentprisindex och understeg klart index för konsumtionsområdet transport och samfärdsel. Ungefär hälften av underskottet hänförde sig till tätortstrafiken som av tradition långt före huvudmannaskapsreformen bedrivits med kommunala subventioner. Underskottet i länstrafiken hänger också samman med transfereringar inom den kommunala sektorn. Genom samordning med den regionala trafiken omvandlades sålunda en betydande del av kommunernas tidigare utgifter för skolskjutsar till underskott i trafikhuvudmännens verksamhet. Självfinansieringsgraden ökade trots detta från 38 till 42 % under perioden 1980–1984. Sedan dess har självfinansieringsgraden ökat ytterligare och är enligt Vägverket i dess rapport om kollektivtrafikutvecklingen 1996–2001 55 % för år 2000. Denna förbättring får i första hand tillskrivas den ökade konkurrens som blivit följden av den marknadsmässiga upphandlingen av trafiken.

1.3 Avreglering av busstrafiken

Redan vid mitten av 1980-talet började resandeutvecklingen inom kollektivtrafiken att stagnera. Under slutet av decenniet noterades minskningar i resandet med ca 1,5 % per år. Från trafikhuvudmännens sida hävdades att man av staten visserligen överlätit det politiska och ekonomiska ansvaret för trafiken men långtifrån de verktyg som behövdes för att kunna sköta den på ett effektivt sätt.

Vad trafikhuvudmännen vände sig emot var att de vid avtalsförhandlingar om trafik med trafikutövarna var hänvisad till i stort sett enbart en bussägare per linje. Denne hade i princip monopol på sträckan och någon konkurrens fanns således inte. Det var i regel heller inte möjligt att flytta över en »ledig buss« från en linje till en annan. Det kunde således vara svårt att åstadkomma rationella, genomgående busslinjer inom områden där flera

tillståndshavare var verksamma liksom att över huvud taget åstadkomma busslinjer med linjesträckningar som var anpassade till bebyggelsestrukturen. Ett annat problem var att garage och verkstäder inte alltid hade från trafiksynpunkt fördelaktiga lägen. Detta kunde lätt medföra onödiga tomkörningar och väntetider liksom långa resor för förarna före och efter arbetspassen, vilket naturligtvis bidrog till att höja kostnaden för trafiken.

Efter utredning inom Kommunikationsdepartementet och remissbehandling beslöt regeringen varen 1985 om proposition (1984/85:168) Om rätt att driva lokal och regional kollektivtrafik på väg. Förslaget till reformering av yrkestrafiklagstiftningen innebar att trafikhuvudmännen gavs trafikeringsrätten för den trafik som de hade det politiska och ekonomiska ansvaret för. Samtidigt upphörde tidigare meddelade tillstånd till sådan trafik att gälla. Trafikhuvudmännen gavs härigenom stora möjligheter till samordning och effektivisering av trafiken. Att trafikhuvudmännen gavs trafikeringsrätten innebar inte att de därmed förutsattes övergå till att driva trafiken i egen regi. Tvärtom uppnåddes genom reformen större fördelar än tidigare genom att utnyttja entreprenörer, eftersom upphandlingen av trafiktjänsterna kunde ske med ett väsentligt ökat inslag av konkurrens. Entreprenörssystemet kunde därmed vidareutvecklas till gagn för såväl huvudmännen som entreprenörerna själva.

Genomförande

För de trafikutövare, som miste sina linjetrafiktillstånd och inte ville konkurrera på linjemarknaden om körningar åt huvudmännen, infördes en rätt till inlösen av fordon och andra i rörelsen använda tillgångar. Inför avregleringen 1 juli 1989 var det många som trodde att ett stort antal bussägare skulle ta chansen att kräva inlösen av sina tillgångar, något som i sin tur skulle kunna medföra ekonomiska problem för trafikhuvudmännen. Det var emellertid ytterligt få bussföretag, och de flesta av dessa mycket små, som valde att inte längre vara trafikutövare inom linjetrafiken i länen. I stället stannade det stora flertalet kvar, beredda att konkurrera på en öppen marknad.

I samband med att riksdagen år 1985 beslöt om att linjetrafiktillstånden för busstrafiken inom länen skulle upphöra att gälla fr.o.m. den 1 juli 1989 gjordes inte något formellt

undantag för de 30-tal kommunala trafikföretagen. Trafiken måste upphandlas under marknadsmässiga former oavsett ägande.

Hittillsvarande resultat av upphandlingen

Trafikhuvudmännen har ca 7 800 bussar i turlistsatt trafik och så gott som all denna trafik är upphandlad. Av de turlistesatta bussarna var i november 1998 91 % anbudsupphandlade i konkurrens. Sedan dess har ytterligare upphandlingar genomförts t.ex. har trafikhuvudmannen i Stockholms län genomfört upphandling för hela sin busstrafik. Den regionala tågtrafiken är upphandlad i sin helhet. För kommunernas skolskjuts åtgår ca 1 800 bussar och ett okänt antal taxibilar. Hur stor andel av dessa som är upphandlade i konkurrens finns inte sammanställt.

Sättet att handla upp trafiken har skiljt sig mellan länen. En del trafikhuvudmän valde att redan under det första trafikåret efter avregleringens ikraftträdande handla upp praktiskt taget all trafik i länet. Andra län valde att under en längre tidsperiod handla upp en begränsad del av trafiken i taget, t.ex. 10 % per år under en 10-årsperiod, för att söka behålla så många anbudsgivare som möjligt och därmed säkerställa konkurrensen. En annan tendens var att under de första åren göra undantag för tätortstrafiken.

De första upphandlingarna under konkurrens medförde kostnadsänkningar på 10–15 %. Även vid en andra upphandlingsomgång har betydande kostnadsminskningar uppnåtts. Det finns inte några samlade beräkningar för hela landet av de ekonomiska effekterna av den marknadsmässiga upphandlingen under 1990-talet. Nettoresultatet är svårt att beräkna eftersom även andra förändringar har inträffat under perioden med konkurrensupphandling. Mellan 1990 och 1993 minskade totala kostnaden för kollektivtrafiken med ca 10 %. Efter 1994 har kostnaden ökat och kan uppskattas vara tillbaka till 1990 års nivå.

En annan effekt av upphandlingen är dramatiska förändringar i storlek hos bussföretagen samt en ändrad ägarestruktur. Sedan 1990 har de stora bussföretagen blivit ännu större och det utländska ägandet har ökat. Antalet offentligt ägda företag har minskat. Av företagen med bussar i turlistsatt linjetrafik för länstrafikhuvudmännen år 1998 var 15 offentliga och 316 privata. Under början av 1990-talet fanns 80 % av antalet bussar i offentlig ägo, numera råder omvända proportioner. Resultatet av

konkurrensupphandlingen blev att många kommunägda företag förlorade trafik i anbudsupphandling eller såldes.

De kommunala trafikföretagen har av hänsyn till den kommunalrättsliga lokaliseringsprincipen varit förhindrade att erbjuda sina tjänster utanför sitt eget geografiska område. Genom en tillfällig lag kan bolagen sedan 1996 bedriva uppdragsverksamhet inom annan kommun än den egna. Försöksperioden har förlängts och skall pågå till utgången av år 2005 (Prop. 2000/01:84, Kommunal uppdragsverksamhet).

I samband med upphandlingarna har trafikhuvudmännen i ökande omfattning börjat ställa krav på miljö, kvalitet och tillgänglighet. Miljökraven har lett till att vagnparken är relativt ny med en stor andel Euro 2 fordon samt att dieselbussar som körs i trafikhuvudmännens trafik drivs med dieselolja miljöklass 1. Av de 7 850 bussar som kontrakterats av trafikhuvudmännen vid årsskiftet 1999/2000 var 695 drivna av etanol, naturgas eller biogas. Motsvarande siffror för 1995 var 312 fordon. Över 2 000 bussar (en femtedel) i huvudmannatrafik är utrustade med katalytiska partikelfilter (1999/2000).

Vid upphandlingen har ställts krav också på god tillgänglighet för funktionshindrade. Kraven är betydligt mera långtgående än gällande föreskrifter om handikappanpassning av bussar. Andelen läggolvbussar eller lågentrébussar i tätortstrafik var år 1998 60 % men andelen ökar successivt. För att uppfylla det transportpolitiska målet om full tillgänglighet till 2010 krävs dock ytterligare åtgärder.

För entreprenörerna har anbudsupphandlingarna och ett flertal andra faktorer såsom ökade diesel- och fordonskatter, olyckligt val av index m.m. medfört nackdelar i form av minskad lönsamhet i busstrafiknäringen som lett till att en del bussföretag fått svårigheter att leva upp till villkoren i avtalen. Flera konkurser i näringen kan hänföras till olönsamma linjetrafikkontrakt. Avsättningsmöjligheterna för begagnade bussar har försämrats under de senaste åren. De ökade kraven på miljö- och handikappanpassning har lett till att bussar som bara är 5–6 år gamla inte längre går att använda i linjetrafik. Vidare har det blivit svårare att flytta bussar mellan län pga. olika krav på fordonen.

En annan negativ konsekvens av det hittillsvarande upphandlingssystemet kan vara att trafikutövaren inte har något eget ekonomiskt intresse av att medverka till en god service inom kollektivtrafiken. En ökning av antalet resenärer ses bara som en

nackdel. Detta har att göra med att de flesta avtalen är utformade som s.k. bruttoavtal, dvs. trafikintäkterna går oavkortade till trafikhuvudmannen, alltså inte till operatören. Ett utvecklingsarbete har därför inletts av Svenska Lokaltrafikföreningen (SLTF) och Svenska Bussbranschens Riksförbund (BR) i syfte att söka utforma avtal som gör operatören intresserad av att öka antalet resenärer. Detta kan ske genom s.k. nettoavtal, där en viss del av intäkterna stannar hos operatören. Ju mer resandet i trafiken ökar, desto större blir tillskottet till trafikutövaren. Sådana avtal finns nu i fem städer med tätortstrafik (Helsingborg, Sundsvall, Östersund, Boden och Varberg) samt i Blekinge län. Nettoavtalen omfattade år 2000 ca 3 % av trafiken i landet, men flera upphandlingar sker under 2001. Försök pågår också med ekonomiska incitament, kopplade till hur nöjda kunderna är med den tjänst operatören erbjuder. Den operatör som lyckas öka andelen nöjda kunder får bonus.

Vid senaste årens upphandlingar har kostnaderna för entreprenadtrafiken ökat med 15–25 %. Den högre kostnadsnivån kan ses som en reaktion på att de gamla avtalen hade en föråldrad konstruktion som inte i tillräcklig utsträckning tog hänsyn till ökade kostnader för drivmedel och löner. En ändrad ålderssammansättning hos fordonsparken har naturligtvis också haft sin betydelse för kostnadshöjningen. Denna höjning är dock delvis av engångskaraktär och torde därför inte slå igenom i samma utsträckning vid kommande upphandlingar.

1.4 Trafikhuvudmännens ansvar för trafik utmed länsjärnvägarna

Vid trafikhuvudmannareformen undantogs tågtrafiken från trafikhuvudmannens ansvar. Genom riksdagsbeslut år 1985 lades ansvar för länsjärnvägar över på trafikhuvudmannen. Samtidigt angavs också riktlinjer för den ekonomiska ersättningen till trafikhuvudmännen för övertagandet, proposition (1984/85:114) Riktlinjer för järnvägspolitiken. Beslutet bekräftades sedan genom den s.k. principöverenskommelsen, daterad 1987-12-21, mellan staten, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Svenska Lokaltrafikföreningen. Överenskommelsen redovisas som en viktig del i 1988 års trafikpolitiska proposition och som bekräftades av riksdagen. Detta ledde till att trafikhuvudmännen

fr.o.m. år 1990 tog över ansvaret för persontrafiken utmed 23 s.k. länsjärnvägar. Den sammanlagda banlängden är 2 220 km. Ordet »utmed« är betydelsefullt. Det innebar att trafikhuvudmannen fick välja mellan att fortsättningsvis bedriva trafiken antingen med tåg eller buss eller genom en kombination av de båda trafikslagen. Som ekonomisk kompensation fick trafikhuvudmännen överta det bidrag som staten tidigare gett till Statens järnvägar för drift av tågtrafiken. Beloppet skulle ges under 10 år med årlig indexuppräknning och oberoende av vilket trafikslag som trafikhuvudmannen valde: tåg eller buss. Trafikhuvudmännen fick också överta de ca 100 motorvagnar som tidigare hade trafikerat banorna.

Trafikhuvudmännen har, sedan 1 juli 1996, också trafikeringsrätt för regional persontrafik på stomjärnvägar inom det egna länet och möjlighet att bedriva sådan trafik i angränsande län, om syftet är att utveckla den regionala persontrafiken i det egna länet, proposition (1995/96:92) Nya förutsättningar för järnvägstrafik. För båda slagen av järnvägar gäller att trafiken handlas upp under konkurrens mellan skilda operatörer, något som bidragit till avsevärt minskade trafikeringskostnader i förhållande till när SJ hade monopol för trafik på sträckorna. Som exempel kan nämnas att kilometerkostnaderna för den tågtrafik som trafikhuvudmännen har ansvar för nästan halverades mellan åren 1994 och 1998 (från 51 kr till 27 kr, räknat per utbudskilometer).

Avregleringen har också medverkat till att trafikhuvudmännen kunnat planera trafiken på ett bättre sätt än tidigare och samordna denna med busstrafiken.

Samordning av buss- och tågtrafik

En nackdel för resenärerna som uppstod initialt var att samordningen mellan länstrafiken och den långväga tågtrafiken i många fall blev avsevärt sämre. Det gällde framför allt den tidigare samordningen mellan SJ:s Tågtrafik och SJ:s busstrafik. Det blev exempelvis inte längre möjligt att köpa samtrafikbiljetter för kombinerade resor med tåg och buss. Någon information till resenärerna om anslutningsmöjligheter mellan tåg och buss lämnades inte längre av SJ-personalen, liksom heller inte garantier för anslutningen. Andra exempel på försämrad service var att det inte längre gick att pollettera resgods vid kombinerad resa med tåg och buss.

För att komma till rätta med dessa problem inleddes vid mitten av 1980-talet ett utvecklingsarbete som utmynnade i en överenskommelse om en s.k. samtrafiktaxa, som skulle göra det möjligt för en resenär att köpa biljett för en hel reskedja, bestående av en eller flera länstrafiksträckor med buss eller tåg och en eller flera järnvägssträckor, trafikerade med SJ tåg. Den gemensamma rikstaxan benämns »Tågplus«, och marknadsförs och utvecklas av Samtrafiken i Sverige AB.

Verksamheten har vidgats från att bara omfatta SJ och trafikhuvudmännen i landet, till att även omfatta färjetrafiken mellan Gotland och fastlandet, samt ytterligare fyra tågoperatörer, nämligen Tågkompaniet, Vättertåg, Arlanda Express och Tåg i Bergslagen.

Genom Tågplus sammanbinds ca 4 000 orter i Sverige (alla kommuncentra, alla tätorter, betydelsefulla knutpunkter, turistorter på fastlandet, men också i skärgårdsområden). Trafikföretagen inom Tågplus samarbetar för att ge rabatter och för att ge en trygg resa ända fram och har tagit på sig ett gemensamt ansvar för att lösa eventuella problem som uppstår vid trafikstörningar. Finansieringen av Tågplus bygger bl.a. på att systemet skapar ett merresande, som till största delen sker under lågtrafik så att operatörerna i allt väsentligt kan utnyttja redan befintliga trafikresurser.

1.5 Samordning av allmän och särskild kollektivtrafik

Från och med 1 januari 1998 infördes en ny lagstiftning för den särskilda kollektivtrafiken. Då ersatte lagen om färdtjänst (1997:736) socialtjänstlagens bestämmelser om färdtjänst. Lagen om riksfärdtjänst (1997:735) ersatte lagen om kommunal riksfärdtjänst. Samtidigt ersatte lagen om ansvar för viss kollektiv persontrafik den tidigare lagen om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik.

De nya lagarna ger trafikhuvudmännen en möjlighet att efter överenskommelse också svara för färdtjänst och riksfärdtjänst. Syftet är att integrera dessa transportformer i kollektivtrafiken och skapa en drivkraft för en överföring av dyrbara taxiresor till kollektivtrafiken. En strävan är också att kostnaderna för färdtjänst och riksfärdtjänst skall begränsas genom ändrat resande, främst

genom fler resor i linjetrafiken och genom ökad samordning av olika slag av offentligt betalda resor.

Avsikten är att göra det ekonomiskt intressant för trafikhuvudmannen att genom olika slag av anpassningsåtgärder göra den ordinarie kollektivtrafiken mera tillgänglig för funktionshindrade. Kostnaderna för dessa åtgärder ökar visserligen men kan kompenseras av minskade färdtjänstkostnader. För att påskynda tillgängligheten för funktionshindrade i kollektivtrafiken har riksdagen, efter förslag av regeringen, beslutat om ett statligt stimulansbidrag på 1,5 miljarder kronor för perioden 1998–2002.

I början av år 2000 har samtliga kommuner i Blekinge samt sex kommuner i Värmland överlåtit hela ansvaret för färdtjänsten till trafikhuvudmannen. Motsvarande förändring har genomförts i Örebro län från 2001-11-01. I början av år 2000 fanns beslut om att överlåta sina uppgifter om färdtjänsten till trafikhuvudmannen i drygt 22 % av kommunerna och i ytterligare 12 % av kommunerna utreds om trafikhuvudmannen eventuellt skall ta över kommunens uppgifter om färdtjänsten.

Många kommuner har valt att inte överlåta ansvaret, men att samarbeta i andra former. År 2000 var 16 av 21 trafikhuvudmännen engagerade i någon form av upphandling, planering eller samordning av färdtjänst. Sedan länge är det trafikhuvudmannen i Stockholms län (landstinget) som beslutar om färdtjänst i detta län.

Kommunernas transportkostnad för resor i färdtjänsten kan uppskattas till 1,4 miljarder kronor år 1999 för de ca 405 000 färdtjänstberättigade. Totala kostnaden för färdtjänstresor har minskat. År 1992 beräknades kostnaden till 1,6 miljarder kronor och minskningen av kostnaden mellan år 1992 och år 1999 motsvarar resandeminskningen i färdtjänsten. Förutom utgifter för transporter uppskattas kommunernas administration av färdtjänsten till ca 0,4 miljarder år 1999.

Studier visar att upp till 60 % av de färdtjänstberättigade kan resa i kollektivtrafiken om den görs mer tillgänglig.

Färdtjänstberättigades resor i SL-området och i ytterligare några större kommuner genomförs till 50 % i den anpassade vanliga trafiken.

Samordning av allmän kollektivtrafik och skolskjuts

Skolskjuts är en kommunal uppgift. Kommunen är enligt skollagen skyldig att anordna kostnadsfri skolskjuts om sådan behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, funktionshinder hos elev eller annan särskild omständighet. Detaljer om hur skolskjutsen skall organiseras finns i förordning (1970:340) om skolskjutsning med detaljanvisningar i föreskrifter om skolskjutsning (TSVFS 1988:17). Planering av skolskjuts enligt dessa förordningar kan inte heller överlätas till annan. Formellt sett kan kommunen inte överlåta åt trafikhuvudmannen att göra tidtabell och körplan eller besiktiga hållplatser för skolskjuts trots att trafikhuvudmannen normalt är mer kompetent i detta arbete än skolförvaltningen i kommunen.

Praktiskt sker skolskjutsen vanligen genom att kommunen köper bussbiljetter i ordinarie linjetrafik eller anordnar särskild skolskjuts med buss eller med mindre fordon.

Alla trafikhuvudmännen försöker anpassa trafiken till skolans behov. Det finns ingen rikstäckande bild av hur många skolskjutsberättigade som reser i ordinarie linjetrafik, men uppgifter från 12 län och beräkningar från övriga län visar att ca 25 % av totala antalet resor utgörs av resor till och från skola.

Samreseutredningen beräknade att skolskjuttransporterna kostade 2–4 miljarder år 1995. Trafikhuvudmannen får efter överenskommelse med landstinget eller en kommun i länet upphandla skolskjuts samt samordna dessa. Sammanlagt är det 17 trafikhuvudmän som hjälper 105 kommuner i landet med upphandling av skolskjuts och 13 som ger 76 kommuner stöd i planeringen av skolskjuts. Därtill kommer som tidigare nämnts alla trafikhuvudmännens arbete med att anpassa linjetrafiken till skolelevernas resbehov. Av kommunerna är det 56 % som upphandlar all skolskjuts utan medverkan från trafikhuvudmannen. I några kommuner finns ingen särskild skolskjuts eftersom ordinarie linjetrafik räcker för att tillgodose skolskjutsberättigade elevers resbehov.

Sjukresor

Landstingen är sedan den 1 januari 1992 ekonomiskt ansvariga för sjukresorna. Ansvaret innebär att med utgångspunkt i lagen (1991:419) om reskostnadsersättning vid sjukresor fastställa grunder för sjukreseersättning. Landstingen har enligt nuvarande bestämmelser inte något formellt ansvar att rent fysiskt anordna sjukresor. När det gäller färdtjänst och kollektivtrafik har kommunerna, resp. trafikhuvudmännen en i lag fastlagd skyldighet att svara för att resmöjligheter verkligen finns. Landstingen har emellertid ett egenintresse av att sjukreseverksamheten bedrivs på ett effektivt sätt, t.ex. genom att samordna resorna. Detta kan ske genom att fler personer samtidigt reser i fordonet och genom att resorna planeras så att taxibilarnas tomkörning mellan uppdragen minskar. Samordning av sjukresor i fordon som går i linjelagd kollektivtrafik har visat sig vara lönsam. Minskade kostnader kan också uppnås genom samverkan med andra huvudmän vid upphandling av transporter. Så t.ex. får nu vartannat landsting hjälp av trafikhuvudmännen med att upphandla taxitjänster. I något län har trafikhuvudmännen tagit på sig hela ansvaret för sjukresorna, i andra län, såsom i Kronobergs län, Örebro län, Gävleborgs län och Norrbottens län svarar trafikhuvudmannen för beställningscentraler varvid samordning sker med färdtjänstresorna. I en fjärdedel av landets kommuner får färdtjänsten användas också för sjukresor.

I ökad utsträckning medverkar trafikhuvudmannen för själva driften av sjukresorna. I den mån landstinget har inrättat särskilda sjukreselinjer har trafikhuvudmannen i åtskilliga fall därefter tagit över ansvaret att driva sådana linjer, varvid trafiken då också öppnats för övrigt resande. Trafikutbudet kan härmed öka samtidigt som de sammanlagda kostnaderna kan begränsas genom att resor med linjetrafiken ersätter resor med taxi på hela eller del av sträckan. Genom att bussar som går i linjelagd trafik får allt bättre tillgänglighet för funktionshindrade ökar därmed möjligheterna för att kostnadskrävande sjukresor med taxi kan överföras till kollektivtrafiken.

1.6 Har målen för kollektivtrafiken i de olika reformerna uppnåtts?

Trafikhuvudmannareformen år 1979

<i>Mål</i>	<i>Resultat 1979–1988</i>
Ökat trafikutbud	Ja. Regionala trafiken ökar med 20 % 1980–84.
Ökat resande	Ja. Resandet i den regionala trafiken ökar 55 % 1980–84.
Samordnade taxor i länstrafiken	Ja. I alla län samordnas taxan för busstrafik och efter hand även för den regionala tågtrafiken.
Lägre kostnad för resenären	Ja. Länskort införs i alla län utom tre, där i stället rabatterade linjekort införs.
Bättre information om trafikutbud	Ja. I första hand för busstrafiken, och efter hand även för tågtrafiken. Försämrad integrering mellan SJ:s långväga tågtrafik och anslutande busslinjer.
Bättre effektivitet i trafiken	Ja. Bättre fordonsutnyttjande och högre beläggning i fordonen. I några län uppnås bättre samordning av de samlade trafikresurserna trots att trafiktillstånden är kvar hos trafikutövarna.
Ökad konkurrens vid upphandling	Nej. Trafikutövarna har kvar trafiktillstånd vilket utgjorde hinder för konkurrensupphandling. För tågtrafik fanns endast en trafikutövare.
Bättre samordning mellan linjetrafik och skolskjuts	Ja. Ökat resande av skolbarn i linjetrafiken. Avskaffande av det gamla statsbidragssystemet underlättar samordning.
Minskad administration av statsbidragssystemet	Ja. Nya systemet betydligt mer lätthanterligt.
Minskad administration vid ansökan om trafiktillstånd för linjetrafik	Nej. Trafikhuvudmannareformen innebar ingen förändring.
Minskad skattefinansiering	Ja. Skattefinansieringen minskar från 62 % år 1980 till 58 % 1984, trots ökad trafik och ökad rabatt på resor.
Länen utgör väl avgränsade regioner för taxesamordning	Ja. Trafikering över länsgräns har med några enstaka undantag fungerat väl. Taxesamordning för tågtrafik fungerade sämre.

Slopandet av linjetrafiktillstånden för busstrafik inom länen 1 juli 1989

<i>Mål</i>	<i>Resultat 1989–1998</i>
Ökade möjligheter att planera trafik	Ja. Trafikresurserna kunde utnyttjas mer effektivt.
Marknadsmässig upphandling av busstrafik	Ja. Konkurrentsupphandling leder till lägre kostnader och effektiviseringar.
Möjlighet att ställa krav på miljö, trafiksäkerhet och ökad tillgänglighet till fordon	Ja. Krav på miljöegenskaper, tillgänglighet, kvalitet mm. ställs regelmässigt vid upphandlingar.
Skydda tidigare tillståndsinnehavare genom rätt att kräva inlösen av sina tillgångar för trafikeringen	Fem trafikutövare kräver inlösen. Övriga fortsätter köra som entreprenörer.

Trafikhuvudmännen övertar 1 juli 1990 ansvar för persontrafik på länsjärnvägar

<i>Mål</i>	<i>Resultat 1990–1998</i>
Utveckla regionala persontrafiken	Målet har i stort uppnåtts. Ökat resande på många banor. Upphandling i konkurrens har sänkt trafikeringkostnaden från 51 kr till 27 kr, räknat per utbudskilometer mellan 1994 och 1998.
Rationell trafik genom möjlighet att välja mellan buss- eller tågtrafik	Trafik på fem länsjärnvägar ersätts med busstrafik.

Ny färdtjänstlag, ändring av trafikhuvudmannalag och stadsbidrag till handikappanpassning

<i>Mål</i>	<i>Resultat 1998–2001</i>
Ökad tillgänglighet till kollektivtrafik	Gemensam planering, upphandling eller samordning av färdtjänst och allmän kollektivtrafik av 16 av 21 trafikhuvudmän. Bättre anpassning av 700 fordon, 400 hållplatser, 40 stationer. Utbildning av 4 000 personer.

2 Kollektivtrafiken idag – Problem och utmaningar

2.1 Resenärerna

Prioriterade standardfaktorer

Åtskilliga studier har genomförts för att ta reda på vilka faktorer som är viktigast för att människor skall välja att åka kollektivt. Resultaten beror av vem som tillfrågas, hur frågan ställs, om de utnyttjar kollektivtrafiken och vilket utbud de har tillgång till. I de flesta fall rankas olika aspekter av tillgängligheten högt såsom restid, turtäthet, byten och gångavstånd till hållplats men också bekvämligheten, pålitligheten och biljettpriset är viktiga faktorer. Priset är naturligt nog viktigare för ungdomar och låginkomstgrupper. På senare tid har tryggheten också uppmärksammas. Det har visat sig att i synnerhet kvinnor tvekar att åka kollektivt under dygnets mörka timmar därför att de känner sig otrygga. Å andra sidan är risken för att råka ut för en trafikolycka liten, se vidare nedan. Det är en positiv aspekt för kollektivtrafiken som inte framhålls så ofta.

Ett av de största problemen för resenärerna i kollektivtrafiken är de relativt långa restiderna. För många resenärer är restiden inklusive gångtid, väntetid och bytestid betydligt längre än vad den är vid resa med bil. I stadstrafik är restiden inte sällan mer än dubbelt så lång med kollektiva färdmedel jämfört med bil. SL har som mål att få ner kvoten i restid mellan en bilresa respektive kollektivresa till 1,5 för att öka sin konkurrenskraft gentemot bilen. I mindre och medelstora städer och på landsbygden är det mycket svårt att nå den nivån för korta, lokala resor. För längre regionala resor, speciellt med snabba tåg, är möjligheterna större. I de större städerna är trängseln på fordonen och pålitligheten ett stort problem.

Svenska Lokaltrafikföreningen (SLTF) genomför en rikstäckande kvalitets- och attitydundersökning – Kollektivtrafikbarometern

– på uppdrag av trafikhuvudmännen. Månadsvis telefonintervjuas ett urval personer i åldrarna 15–75 år. Av de drygt 39 000 svenskar, som har intervjuats under ett år fr.o.m. oktober 2000 är i genomsnitt 55 % nöjda med kollektivtrafiken (nöjd kundindex NKI= 55). Drygt en tredjedel har ingen tydlig åsikt och en tiondel är missnöjda med kollektivtrafiken.

Jämförande studier visar att kollektivtrafiken inte har fler missnöjda kunder än andra servicebranscher. SLTF har genomfört liknande undersökningar sedan 1996. Dessvärre har NKI sedan dess försämrats från 62 till 54. Indexet har dock stigit något år 2001.

Påtagligt är att drygt en tredjedel av befolkningen saknar kunskap om kollektivtrafiken. En bidragande orsak kan vara att kollektivtrafiken traditionellt har varit inriktad på produktion och produktutveckling av teknik och trafik, och mindre på marknadsföring och information.

Ungdomar är de som använder kollektivtrafiken mest och undersökningen visar att de också är mer positivt inställda än genomsnittet. Cirka 68 % av ungdomar under 20 år är nöjda med kollektivtrafiken. Betyget sjunker med stigande ålder hos intervjupersonerna. Intressant är att de unga männen är mycket mer positivt inställda till kollektivtrafiken än äldre män.

De faktorer som medborgarna upplever viktigast för kvaliteten är att trafiken är pålitlig, trygg och snabb samt att företaget är lyhört för synpunkter.

Kvinnor är mer positiva till kollektivtrafiken än vad män är. Den största skillnaden rör uppfattningen att man sitter bekvämt på resan. Andra faktorer där man kan se större skillnader gäller snabbhet, information och att män prioriterar bilen i större utsträckning.

I Kollektivtrafikbarometern efterfrågas även intervjupersonernas syn på om samhället ska prioritera kollektivtrafik eller bil. Cirka tre fjärdedelar av svenskarna anser att samhället ska prioritera en satsning på kollektivtrafik, så att människor kan bo, arbeta och studera där de vill. Åtta av tio tycker att man ska satsa på kollektivtrafiklösningar till gagn för levande stadskärnor och kommuncentra. Hela 95 % av svenska folket anser att en satsning på kollektivtrafiken är bra för samhället. Däremot tror bara hälften av intervjupersonerna att politikerna har samma uppfattning.

En inventering som gjorts av Börjesson (Vägverket, 2001) visar att informationen förbättrats avsevärt under senare år.

Tidtabellerna har blivit mer lättlästa och fått en likartad utformning i olika delar av landet. Alla trafikhuvudmän har telefonupplysning och nu även hemsidor på Internet med information om tidtabeller och ofta också om biljettpriser. I många fall kan man söka resväg mellan hållplatser. På enstaka håll går det att söka resväg och färdstätt mellan adresser. Det är utmärkt speciellt för den ovane resenären som sällan känner hållplatsernas namn. Hemsidorna ser dock olika ut och har olika sökprocedurer vilket försvårar om man vill söka information i andra län. Trots de förbättringar som införts upplever många trafikanter att informationen vid störningar i trafiken, som förseningar och inställda turer, brister.

Andra exempel på en intressant utveckling är den information om och biljetter för kombinerade resor med buss och tåg som går att få via Tågplusguiden, som administreras av Samtrafiken. Rikstrafiken arbetar med att få till stånd ett gemensamt telefonnummer för trafikupplysning i hela landet samt en portal för all kollektivtrafik. Under 2000 har SLTF startat ett arbete med att få till stånd gemensamma resevillkor för kollektivtrafiken. Branschen har även tagit fram ett gemensamt och kontaktlöst resekort för Norden.

Tillgång till bil och körkort

Före bilismens genombrott hade kollektivtrafiken en avgörande roll för möjligheterna att transportera sig lite längre sträckor. Den var en förutsättning för många möjligheter att kunna förvärvs-arbeta och att utbilda sig. Stora grupper i samhället är fortfarande beroende av kollektivtrafiken för sina längre förflyttningar. Gruppen som ej har möjlighet att själv köra bil dvs. antingen ej har körkort eller ej har tillgång till bil i hushållet utgör 36 % av befolkningen över 10 år.

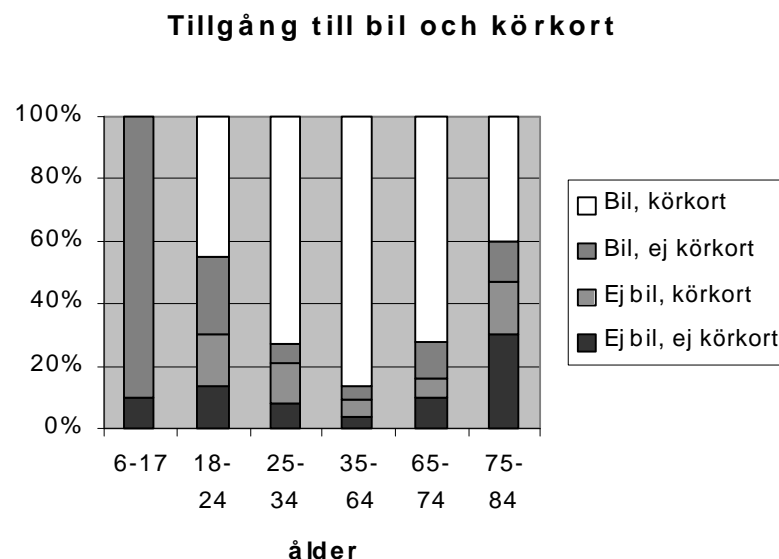
Bland de, som tillhör bilhushåll och har körkort, finns det ca 700 bilar per 1 000 invånare. Det innebär att om alla skall ha frihet att resa när de själva vill så är ca 30 % av befolkningen beroende av att samåka eller av kollektiva färdmedel för resor där de inte kan gå eller cykla.

Det innebär att totalt sett är det drygt 50 % av befolkningen över 10 år som helt eller delvis är beroende av kollektivtrafik vid resor där de inte kan gå eller cykla. Detta gäller som ett medeltal

för landet. Andelen är högre i storstäderna där bilinnehavet är lägre och andelen är lägre i glesbygdslänen.

Körkort- och bilinnehav i olika åldersgrupper framgår av figuren nedan.

Figur 3.1 Tillgång till bil och körkort i olika åldersgrupper



Källa: Transporter och kommunikationer. SIKAs årsbok 2000/2001

Om vi ser på vilka som åker buss idag så dominerar kvinnorna. I en stad som Jönköping är ca 60 % av bussresenärerna kvinnor. Ca en tredjedel av resenärerna tillhör bilhushåll och har körkort, dvs. de skulle teoretiskt kunna köra bil. Bland dessa utgör kvinnorna ca två tredjedelar. Övriga saknar antingen körkort eller tillgång till bil.

Därför kan vi med fog konstatera att en väl fungerande kollektivtrafik är viktig för stora befolkningsgrupper och att den idag betyder mycket mer för kvinnor än för män. Kollektivtrafikens utformning är därmed också en viktig jämställdhetsfråga.

Tillgänglighet

Begreppet tillgänglighet är komplicerat. Det kan dels avse möjligheter för funktionshindrade att åka med kollektivtrafiken. Man kan

kalla det tillgänglighet *till* kollektivtrafiken. Dels kan tillgängligheten avse möjligheterna att nå olika mål såsom arbete, utbildning, service och fritid. Det kan kallas tillgänglighet *med* kollektivtrafiken.

Tillgängligheten *till* kollektivtrafiken har förbättrats under senare år. Andelen läggolvsbussar har ökat kraftigt, särskilda servicelinjer anpassade för funktionshindrade har införts. Många terminaler och hållplatser har anpassats till de funktionshindrades behov. Branschens aktörer bedriver ett omfattande utvecklings-samarbete med syfte att få fram ett informationssystem som förutom tider upplyser om tillgänglighet, service och kvalitet för äldre, funktionshindrade, barnfamiljer och andra resenärer med särskilda behov.

Regering och riksdag har satt som mål att kollektivtrafiken bör vara tillgänglig för funktionshindrade år 2010. Riksdagen fastslog målet vid sitt beslut om den s.k. handikappolitiska propositionen; Från Patient till medborgare – en nationell handlingsplan för handikappolitiken (prop. 1999/2000: 79, bet. 1999/2000:SoU14, rskr. 1999/2000:240). Redan inför planeringsomgången 1998–2007 hade riksdagen avsatt 1,5 miljarder kr i statsbidrag till åtgärder för att öka tillgängligheten för funktionshindrade. Hittills har det främst gått till fordon, men även till utbildning av trafikpersonal, hållplatser, stationer och resecentra samt T-bane- och spårvagnsstationer. I regeringens proposition Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem (prop. 2001/02:20) föreslås att statsbidraget förlängs två år t.o.m. 2004. Vidare föreslås att Rikstrafiken i samarbete med sektorsansvariga verk och i samråd med övriga berörda aktörer tar fram en samlad strategi för hur transportsystemet skall kunna göras tillgängligt för funktionshindrade till 2010.

När det gäller tillgänglighet *med* kollektivtrafiken vet vi betydligt mindre. Vi har idag inget bra sätt att mäta den. En jämförelse mellan år 1980 och 1995 visar att gångavstånden till kollektivtrafik minskade men att även turtätheten minskade i 45 städer i Sverige. Gångavstånd och turtäthet är emellertid inget entydigt mått på hur väl kollektivtrafiken kan tillgodose invånarnas behov av att nå olika resmål. SIKÄ har därför fått i uppdrag att ta fram indikatorer med vars hjälp tillgängligheten ska kunna mätas på ett säkrare sätt. Rikstrafiken arbetar också med att beskriva tillgängligheten på det nationella planet. Det är nödvändigt att finna metoder att beskriva hur tillgängligheten påverkas av förändringar i kollektivtrafiken och

markanvändningen för att kunna följa upp det trafikpolitiska målet om tillgänglighet och en positiv regional utveckling.

Etablering av externa arbetsplatser och handel innebär att möjligheterna att upprätthålla en god tillgänglighet med kollektivtrafik försämras. Restiderna förlängs och trafikeringskostnaderna ökar. Tillgängligheten försämras även av den ökande trängseln i våra större städer, i synnerhet om en prioritering av kollektivtrafiken inte kommer till stånd. En fortsatt extern etablering och ökad trängsel kommer att innebära att tillgängligheten med kollektivtrafik kommer att försämras ytterligare.

Jämställdhet

Jämställdhetsutredningen (SOU 2001:44) pekar på två olika typer av frågeställningar som är relevanta för vårt arbete. Dels har män och kvinnor idag olika resmönster. Kvinnor utnyttjar kollektivtrafiken mer än män. De har också en positivare inställning till kollektivtrafik än män. De har ofta ett mer komplext resmönster än män genom att de ofta utför ärenden på vägen till/från arbetet. Det gäller speciellt kvinnor med hemmavarande barn. Dessa resmönster ställer speciella krav på kollektivtrafiken men också på lokalisering av målpunkter som traditionellt är viktiga för kvinnor såsom affärer, skolor och barndaghem. Det bör poängteras att dessa problem är likartade för män som tar en större del av det praktiska ansvaret för hem och barn. Likaså är skillnaderna i resmönster mellan män och kvinnor i samma inkomstkikt betydligt mindre än mellan grupperna som helhet (enligt SIKA).

Dels är kvinnor underrepresenterade i de organ som planerar och beslutar i kollektivtrafikfrågor.

2.2 Kollektivtrafikens omvärld

Kollektivtrafiken har en relativt låg marknadsandel i Sverige. Den står för ca 9 % av antalet resor och ca 10 % av reslängden i landet. Biltrafiken svarade 1999 för ca 75 % av persontransportarbetet, busstrafiken för ca 7 % och spårvagn/tunnelbana för ca 2 % (Vägverkets årsredovisning 1999). De regionala skillnaderna är dock stora. Högst andel kollektivt resande finner man i Stockholmsregionen med i snitt under dygnet (under högtrafik och

mot centrum är den betydligt högre) på ca 25 %. I glesbygd är andelen några få procent. I många medelstora städer ligger den mellan 10 och 15 %. I dessa är ofta cykeln ett konkurrenskraftigt alternativ. I Europa ligger t.ex. Zürich högt med en kollektivtrafikandel på ca 40 % och Helsingfors med ca 30 %. Man skall dock vara observant på att avgränsningen av städerna påverkar siffrorna.

Efter att bilnehavet under början av 90-talet varit nästan konstant har det under senare delen av 90-talet ökat med 11 % från 3,6 milj. till över 4 milj. bilar. Om den ekonomiska utvecklingen inte blir extremt negativ och inga större förändringar i övrigt sker kommer, enligt SIKAs prognoser, bilnehavet fortsätta att öka från 419 bilar per 1 000 invånare 1997 till 510 år 2010 och 568 år 2020.

En faktor som delvis motverkar ökningen i bilnehav är inflyttningen till storstadsregionerna, där bilnehavet i allmänhet är lägre. Stockholms län är bilnehavet endast 323 bilar/1 000 invånare, medan Gotland har det högsta med 455. Den biltätaste kommunen i Sverige är Malung med 611 bilar/1 000 invånare och den glesaste är Sundbyberg med 302 bilar/1 000 inv. I glesbygdsläna är bilnehavet generellt högre än genomsnittet.

Det är främst bland äldre och kvinnor som vi kan förvänta oss att bilnehavet ökar påtagligt. Äldre kommer i framtiden vara vana att ha bil och de kommer sannolikt att köra bil så länge de kan med hänsyn till hälsan. Av en VTI-studie framgår att hälften av dem som idag är medelålders tror att de kommer att köra bil även efter 80 års ålder. Idag har kvinnor lägre tillgång till bil än män och utnyttjar kollektivtrafiken mer. I bilhushåll är det ofta mannen som disponerar bilen. I framtiden är det sannolikt att kvinnor kommer att skaffa sig tillgång till bil i samma utsträckning som män. Kvinnor och män med samma ekonomiska förutsättningar har också mer lika resvanor.

I en studie som Vägverket låtit göra (Ung mobilitet) framgår att de unga har ett starkt miljöengagemang men ändå inte kan tänka sig att minska sin rörlighet. De vill resa och se världen och i vardagslivet förblir bilen det viktigaste transportmedlet. De tror att miljöproblemen kommer att lösas med ny teknik. Å andra sidan finns också en tendens till att ungdomar i storstäderna tar körkort i mindre utsträckning och i stället prioriterar andra intressen som datorer och långa fritidsresor. Ungdomar, som bor i glesbygd tar däremot körkort i betydligt högre grad, naturligt nog eftersom de

inte har tillgång till en väl fungerande kollektivtrafik i samma utsträckning som de, som bor i storstäderna.

Som visats i kapitel 1, ökade resandet med kollektivtrafik kraftigt åren direkt efter huvudmannareformen. Då ökade också utbudet kraftigt. Sedan mitten av 80-talet har däremot kollektivresandet totalt i landet minskat fram till 90-talets början för att därefter vara ganska konstant. Sedan mitten av 90-talet kan man se en viss ökning i storstadsregionerna men en minskning i övriga regioner (SLTF:s branschstatistik 1998). Tyvärr är statistiken när det gäller kollektivresande ganska osäker. Här behövs påtagliga förbättringar.

SIKA prognosticerar (SIKA Prognos för persontransporter, utkast 2001-04-23:2) en svag ökning av bussresandet men en kraftig ökning av tågresandet fram till 2010 och därefter en svagare ökning. Totalt kommer dock bilresandet att öka (29 % mellan 1997 och 2010) betydligt mer än kollektivresandet (8 % mellan 1997 och 2010) vilket innebär att andelen kollektivresande minskar om inga åtgärder vidtages. Största ökningen av resandet sker för fritidsresor. Detta innebär en stor utmaning för kollektivtrafiken som idag främst är uppbyggd för att betjäna arbetsresorna. Å andra sidan har kollektivtrafiken en mycket viktig roll att ta hand om arbetsresorna i storstadsområdena för att bemästra trängseln på gatorna och miljöproblemen.

Med ökade inkomster har människor större möjlighet att tillgodose sina önskemål om kortare restider och ökad bekvämlighet, vilket innebär att de i högre grad väljer snabba och bekväma, men även dyrare transportmedel.

Den regionala befolkningsfördelningen i landet uppvisar en tydlig bild innebärande en koncentration till storstäderna och universitetsorterna. Regionalt ser man en geografisk utvidgning av de funktionella arbetsmarknadsregionerna, vilket är en viktig förutsättning för ekonomisk tillväxt i hela landet (Regionalpolitiska utredningen 2001/02:4). Människor pendlar allt längre sträckor. Det har bl.a. möjliggjorts av förbättrade transportsystem inte minst genom utbyggnaden av snabba regionaltågssystem.

IT-utvecklingen har möjliggjort för allt fler att distansarbeta. Det innebär att människor kan bo på längre avstånd från sin arbetsplats. Effekten är att såväl arbetsresor som fritidsresor blir längre och i ökad utsträckning sker med bil (Infrastrukturpropositionen 2001/02:20). Resorna sprids mer i tiden vilket innebär att trängseln under högtrafik tenderar att minska, vilket är en fördel i befolkningstäta områden. I glesa områden kan det vara

en nackdel för kollektivtrafiken genom att underlaget minskar. För vissa ärenden såsom post, bank, inköp av biljetter etc. ersätts dock resandet av IT.

Såsom skattelagstiftningen tillämpas i praktiken missgynnas idag kollektivtrafiken genom att fria månadskort beskattas medan fria parkeringsplatser vid arbetsplatserna i praktiken inte förmånsbeskattas. Studier har visat att fri parkeringsplats har en mycket stark inverkan på valet av färdmedel. Även avdragen för resor till/från arbetet tenderar att missgynna kollektivresandet, liksom systemet med förmånsbilar.

Utvecklingen av bilarnas bekvämlighet har gått betydligt snabbare än motsvarande utveckling för kollektivtrafikens fordon.

Slutsatsen av de ovan redovisade tendenserna i omvärlden är att bilresandet tenderar att öka om inga radikala åtgärder genomförs för att stärka kollektivtrafikens konkurrenskraft, se vidare kapitel 4.

Framkomlighet

För att minska kollektivtrafikens restider är det viktigt att kollektivtrafiken prioriteras i väg- och gatusystemen. Det gäller prioritering i trafiksignaler och att skapa separata bussgator och busskörfält.

Införande av gupp på gator för att reducera biltrafikens hastighet utgör också ett problem för kollektivtrafiken liksom cirkulationsplatser. I båda fallen reduceras hastigheten för bussar mer än för bilar och bekvämligheten försämras för busstrafikanterna. Det finns dock möjligheter att mildra effekterna av såväl gupp som cirkulationsplatser genom en lämplig utformning av dessa anläggningar. På längre sikt kan mer IT-baserade metoder för hastighetsdämpning göra guppen överflödiga.

Utbyggnaden av nya omfartsvägar påverkar också kollektivtrafikens tillgänglighet. Skånetrafiken påvisar i en studie att restiden med buss på ett stråk mellan Sjöbo och Lund har ökat med 4 minuter medan restiden med bil minskat med 5 minuter till följd av utbyggnad av förbifarter förbi samhällen utefter stråket. Detta har lett till att skillnaden i restid mellan buss och bil ökat till det dubbla från 8 minuter till 17 minuter. Här arbetar nu Skånetrafiken, Vägverket och kommunen med att rätta till denna snedvridning.

2.3 Branschen

Ekonomi

De totala kostnaderna för trafikhuvudmännens verksamhet år 2000 var 16,8 miljarder kronor totalt för hela riket (Trafikhuvudmännens årsredovisningar år 2000). Samma år var kommunernas och landstingens stöd till trafikhuvudmännen 7,1 miljarder. Det motsvarar 42 % av deras totala kostnader. Därtill kommer kostnader för resor av grundskoleelever, gymnasieelever, färdtjänstberättigade och sjukresor samt i några län även kostnader för tätortstrafik.

SIKA föreslår (SIKA rapport 2000:2) att man skiljer på avgiftsfinansiering, självfinansiering och samhällsfinansiering, se tabell 2.1. För att göra denna analys krävs detaljerade uppgifter om kostnader och intäkter som inte alla trafikhuvudmän nämner i sina årsredovisningar. I de 12 län som anger uppgifter som behövs för analysen har kommunernas och landstingens ägartillskott minskat från 48 % år 1996 till 45 % år 2000.

Tabell 2.1. Finansiering av kollektivtrafiken.

<i>Mått</i>	<i>Län</i>	<i>Utför lä</i>		
		<i>2000</i>	<i>1999</i>	<i>1996</i>
Avgiftsfinansieringsgrad	Trafikintäkter exklusive samhällets kostnader för specifika gruppers resandefototala kostnader	5%	3%	
Självfinansieringsgrad	Trafikintäkter och övriga intäkter exklusive samhällets kostnader för specifika gruppers resande/totala kostnader	41%	40%	
Samhällsfinansieringsgrad	Summa bidrag och tillskott inklusive samhällets kostnader för specifika gruppers resande/totala kostnader	59%	60%	
Ägartillskott	Kommuner och landstings direkta bidragtotala kostnaden	45%	46%	48%

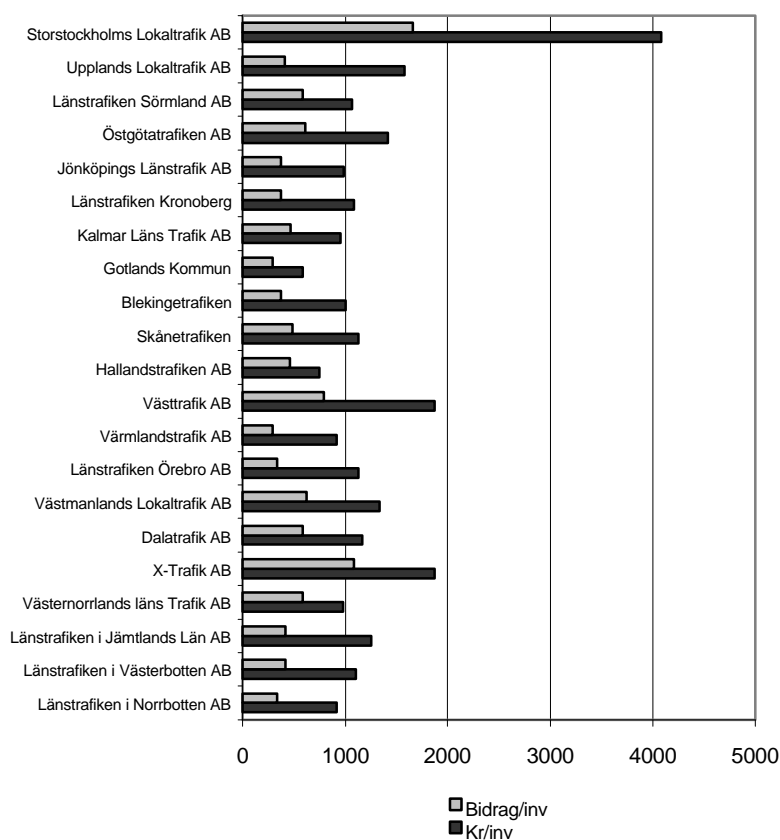
Källa: Trafikhuvudmännens årsredovisningar 1996, 1999 och 2000

Kostnaderna och bidragen per invånare skiljer sig mycket åt mellan länen, se figur 2.1.

Kostnaderna per invånare beror på länets geografi, trafiklösningar (Tåg och tunnelbana är tex. dyrare än buss) och utbudsnivå. Den högsta kostnaden återfinns i Stockholms län (4 000 kr/inv.) och den lägsta för Gotlands kommun (600 kr/inv.).

Kostnaderna per invånare är beräknad utifrån trafikhuvudmännens årsredovisningar. Till dessa kommer kostnader för färdtjänst, skolskjuts, sjukresor och i några län även kostnader för tätortstrafik. Eftersom ovan nämnda kostnader varierar från län till län kommer både kostnader och bidrag, enligt figuren nedan även att variera beroende av hur mycket färdtjänst, skolskjutsar etc. som länshuvudmannen ansvarar för.

Figur 2.1 Variation i kostnad och bidrag per invånare.



Källa: Vägverket

Det senaste året har upphandlingarna av kollektivtrafik inneburit kraftiga prishöjningar, se kapitel 1. Det kommer sannolikt att slå igenom på trafikhuvudmännens kostnader och självfinansieringsgrad 2001 (Vägverket 2001).

Lönsamheten i bussföretagen har försämrats. Mellan 1995 och 2000 sjönk avkastningen i företagen i genomsnitt från 14,5 % till 5,5 % (enligt BR). Enligt muntlig uppgift från Bussbranschens riksförbund (BR) är lönsamheten ännu lägre för företag som bedriver linjetrafik. Under 2000 var den samlade förlusten ca 600 miljoner kr. Huvuddelen av förlusten kunde hänföras till de stora företag som bedrev linjetrafik. Under 2001 torde lönsamheten ha förbättrats. Som tidigare redovisats i kapitel 1, har avsättningsmöjligheterna för begagnade bussar försämrats under senare år. De ökade kraven på miljö- och handikappanpassning har lett till att bussar som bara är 5–6 år gamla inte går att använda längre.

Branschstruktur

Bussbranschen i Sverige domineras av ett fåtal stora bussföretag. De fyra största bussföretagen innehar hälften (51 %) av det totala beståndet av bussar i yrkestrafik.

Av de 1 630 företagen med tillstånd för yrkesmässig trafik har 92 % 1–9 bussar. Av dessa är det 331 som har bussar i turlistsatt linjetrafik för länstrafikhuvudmännen.

I taxibranschen fanns år 2000 ca 14 000 anställda i de 8 700 taxiföretagen. Taxibranschen domineras av små företag. Antalet anställda i taxibranschen har ökat mellan 1996 och år 2000 (SCB). Gränslandet mellan taxiföretag och bussföretag är inte skarp. Cirka 700 av medlemmarna i Bussbranschens Riksförbund kör även taxi och ca 1 000 av medlemmarna i Svenska Taxiförbundet kör även buss.

Personalsituationen

Kollektivtrafiken i Sverige sysselsätter totalt ca 50 000 personer av vilka ca 20 % är kvinnor. Ca 30 000 personer är anställda i bussbranschen och ca 14 000 i taxibranschen. Ungefär 28 000 personer arbetar yrkesmässigt som bussförare i lokal och regional busstrafik varav ca 19 % är kvinnor (SCB). Därtill kommer övriga

anställda i kollektivtrafik- och linjebussföretag. Enligt branschen är ca 19 000 av dessa anställda på heltid och ca 8 000 på deltid. (BR).

Antalet anställda har ökat senaste året. Antalet anställda i bussföretag med över 500 anställda har ökat med ca 7 % mellan 1998 och 2000. År 2000 finns 78 % av bussföretagens personal i företag med över 500 anställda.

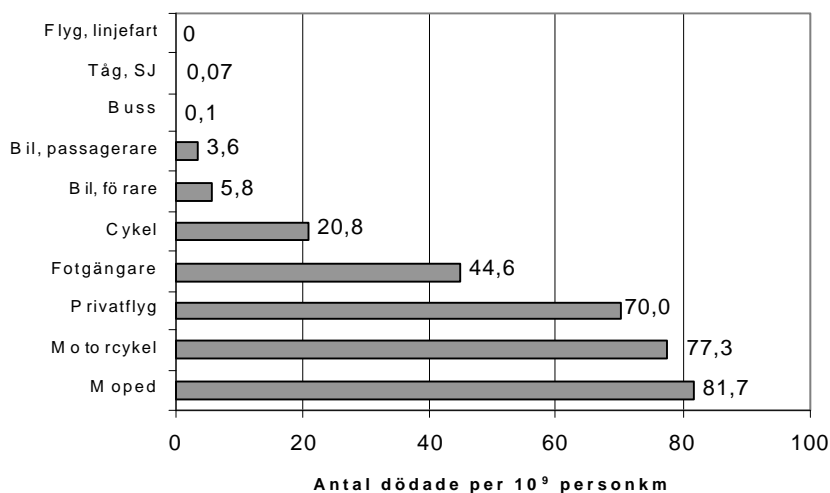
Bussbranschen har under de senaste åren påtalat bristen på förare i den lokala och regionala kollektivtrafiken. Idag skaffar ca 1 800 personer per år busskörkort, vilket innebär att bristen på personal bedöms öka. Inom taxibranschen finns också problem med att rekrytera personal. Bussbranschen uppskattar behovet av nyrekrytering till ca 3 000 nya förare om året dvs. totalt 12 000 fram till år 2005.

Ett problem vid anställning av bussförare är att yrket fått låg status. För att stödja utbildningen i branschen har arbetsgivare och arbetstagarorganisationerna bildat ett bolag, Kollega, som ger utbildning till såväl förare som tjänstemän.

2.4 Säkerhet och miljö

Trafiksäkerhet

Kollektivtrafiken är generellt mycket säker. Risken att dödas eller skadas är väsentligt lägre vid resa med kollektiva färdmedel jämfört med motsvarande resa med bil.

Figur 2.2 Risk att dödas med olika färdmedel per miljard personkm

Källa: Vägverket och Luftfartsverket

Risken att råka ut för en olycka är däremot betydligt större på väg till/från hållplatsen och även på hållplatsen. Det är därför viktigt att gångvägar till/från hållplats samt hållplatser och terminaler utformas på ett säkert sätt. I busstrafik kan häftiga inbromsningar orsaka lindriga skador medan bussens tyngd och storlek ofta skyddar vid kollisioner.

Av dem som dödas i vägtrafiken har buss varit inblandad i 3–6 % av dödsfallen. Bussen svarar för ca 7 % av vägtrafikens volym (räknat i fordonskm.). Endast ett fåtal av de dödade och skadade (0–6) har befunnit sig i bussen. Möjligen kan en sjunkande trend i antalet omkomna i bussolyckor utläsas ur statistiken. Årligen skadas 120–170 svårt i olyckor där buss är inblandad. I tätorter dominerar olyckor då personerna skadas av bussen medan på landsbygden befinner sig de svårt skadade vanligtvis i buss vid olyckan. Ingen person har omkommit pga. brand i buss på senare tid.

Under senare år har lagkraven skärpts och frivilliga trafiksäkerhetsåtgärder har ökat. Exempel på detta är extra bromskontroller, försöksverksamhet med alkohol i bussar, sparsamt körsätt, fler hastighetsregulatorer och ökad bältesanvändning.

Miljö

Allt resande med fordon med förbränningsmotorer ger miljöproblem.

Som nämnts ovan i kapitel 1, har svensk kollektivtrafik kommit långt i sin miljöanpassning. Dagens dieselbussar är mycket rena till följd av att operatörerna använder dieselolja av miljöklass 1 och att vagnparken är relativt ny. En stor andel av fordonen uppfyller miljöklass Euro-2. Det pågår dock en diskussion rörande partikelutsläppens farlighet i dieselavgaser.

Eldrivna kollektivtrafikfordon som tåg och spårvagnar har mycket goda miljöegenskaper. Med den teknik för elproduktion vi har i Sverige är utsläppen små.

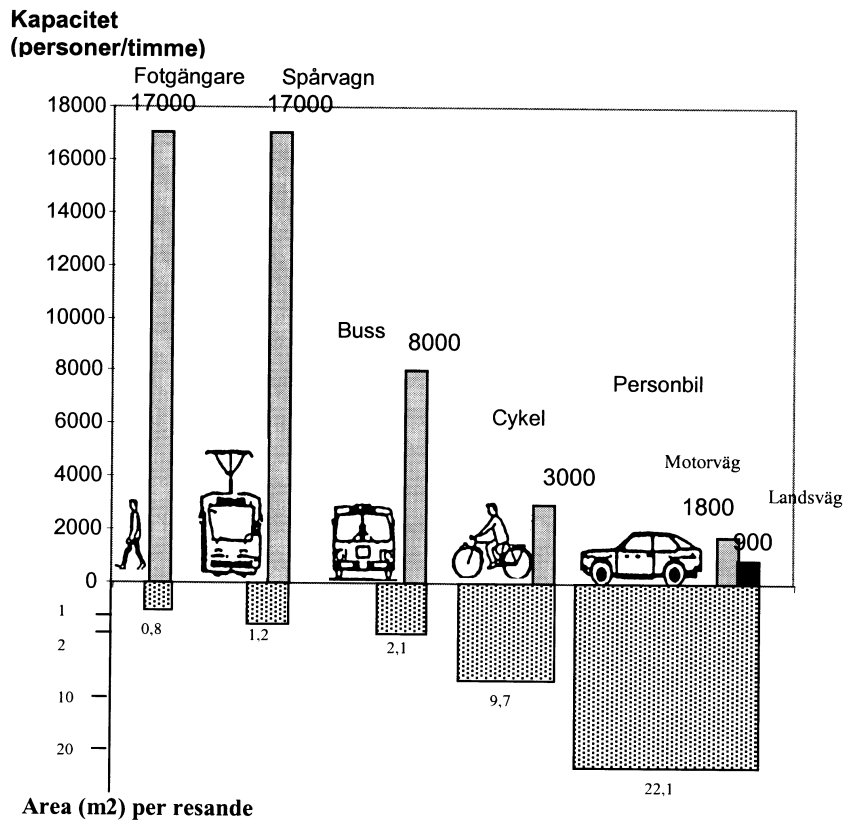
I en studie som utförts av Ecotrafic (Vägverket publikation 2001:51) sammanfattar man bussars miljöegenskaper på följande sätt. Bussar med någon form av efterbehandling av avgaserna har generellt stora fördelar framför bensindrivna personbilar när det gäller effekter som ozonbildning, partikelemissioner, cancerrisk, klimatgaser samt energianvändning och därmed också koldioxidutsläppen. För lokalt producerade kväveoxider och för försurning, i något mindre utsträckning, har personbilar och speciellt de nyaste en fördel. Resultaten visar att det för vissa komponenter är viktigt att bussarna utrustas med modern avgasreningsteknik som katalysatorer, partikelfilter och EGRteknik. Ca en femtedel av bussarna i huvudmannatrafik är utrustade med katalytiska partikelfilter. Studien framhåller också de stora svårigheter det innebär att göra korrekta jämförelser mellan bussar och bilar.

Kapacitet och yteffektivitet

I många europeiska storstäder är kollektivtrafiken en förutsättning för att kunna transportera alla människor till och från deras arbeten och studier. Det finns inte kapacitet i gatusystemet för att alla skall kunna köra bil. Det gäller även för våra största svenska städer. Kollektivtrafiken är väsentligt mer yteffektiv än bilen. En gata, som per timme kan klara att transportera ca 900 personer i bil, kan klara ca 8 000 som åker buss och ca 17 000 som åker spårvagn. För bilen tillkommer dessutom ett parkeringsbehov på ca 70 m² per bil för arbetsresor och 15 m² för inköpsresor (större möjlighet till samutnyttjande). Det mindre ytbehovet för kollektivtrafiken

möjliggör en tätare bebyggelse och påverkar även stadsbilden positivt.

Figur 2:3 Kapacitet och yteffektivitet hos olika färdmedel.



Källa: Transportökonomisk institutt, Oslo

3 Mål och roller för kollektivtrafiken

3.1 Sammanfattning

Kollektivtrafiken kan bidra till att uppfylla flera olika mål.

Det primära målet är att erbjuda medborgarna i landet möjlighet att nå viktiga målpunkter som skola, utbildning och olika typer av service. Genom att skapa god tillgänglighet gynnas också regionala tillväxt, sysselsättning och välfärd.

Genom att kollektivtrafiken är säker, miljövänlig och energisnål kan ett ökat kollektivresande bidra till att uppnå ett uthålligt transportsystem utan att ge avkall på tillgängligheten.

Slutligen har kollektivtrafiken en viktig roll för att uppnå ett jämlikt och jämställt transportsystem.

3.2 Transportpolitiska mål

Kollektivtrafiken är en tjänst som dels bedrivs på kommersiella grunder, dels även styrs av politiska beslut. Ofta är det fråga om en blandning av dessa. Den interregionala trafiken i form av järnvägs- trafik, flyg och långväga busstrafik drivs idag i huvudsak på kommersiella grunder, dock upphandlas viss olönsam trafik som anses samhällsmotiverad av Rikstrafiken. Den lokala och regionala trafiken utformas av Länshuvudmännen där politiska beslut är en avgörande förutsättning för trafiken.

I Europa, är den lokala och regionala trafiken vanligtvis politiskt styrd. England utgör dock ett undantag, där även huvuddelen av den lokala och regionala trafiken drivs på kommersiella grunder. Även där köper dock offentliga organ viss kommersiellt olönsam trafik som anses samhällsmotiverad. Vi kan således konstatera att den lokala och regionala kollektivtrafiken i alla EU-länder, åtminstone till en del, drivs med utgångspunkt i politiska överväganden. Huruvida det finns explicit uttryckta politiska mål för verk-

samheten varierar sannolikt betydligt från land till land och från region till region.

Regeringen har i kommitténs direktiv uttryckt att vi bl.a. med utgångspunkt i vår analys av dagens situation för kollektivtrafiken, dess problem, möjligheter och förväntade utveckling samt de transportpolitiska målen ska formulera konkreta mål för den lokala och regionala kollektivtrafikens utveckling på kort och medellång sikt.

Regeringen uttalar i propositionen Transportpolitik för en hållbar utveckling (prop. 1997/98:56) att den lokala och regionala kollektivtrafiken kan ses som en del av den grundläggande samhällsservicen och att sådan trafik har stor betydelse för uppfyllandet av de transportpolitiska målen. Den bidrar till ökad välfärd, regional utveckling och jämlikhet genom att ge människor möjlighet att nå arbetsplatser, skolor och olika typer av service. I propositionen angavs följande delmål för transportpolitiken:

- Ett tillgängligt transportsystem
- En hög transportkvalitet
- En säker trafik
- En god miljö
- En positiv regional utveckling

I Regeringens proposition om Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem (2001/02:20) föreslås att delmålet om transportkvalitet utvidgas till att även omfatta persontransporter. Regeringen föreslår vidare ett sjätte delmål, ett jämställt transportsystem.

Man kan säga att målen om tillgänglighet, transportkvalitet, regional utveckling och jämställdhet berör själva syftet med transportsystemet, dvs. att möjliggöra förflyttningar till olika aktiviteter för alla grupper av människor. I grunden är detta en nödvändig förutsättning för tillväxt men också för ett antal fördelningspolitiska mål som bör uppfyllas under samhällsekonomiskt effektiva former. Övriga mål kan ses som ramvillkor för systemets utveckling. Det gäller att minimera de negativa effekterna av en stor och ökande rörlighet. Kollektivtrafiken och en ökad andel resande med denna bidrar till förverkligandet av samtliga transportpolitiska mål.

Kollektivtrafiken kan även bidra till ett mer effektivt transportsystem genom att den är mycket yteffektiv dvs. den kan på en liten yta transportera många människor och därigenom minska

trängseln på gatorna. Den kan också bidra till en bättre stadsmiljö genom att mindre ytor behövs för trafik och parkering och därigenom fås mer ytor för mänskliga aktiviteter och möten som är stadens kännetecken.

3.3 Tillgänglighet och positiv regional utveckling

I det transportpolitiska beslutet har tillgänglighet två betydelser: tillgänglighet *med* transportsystemet dvs. möjligheterna att nå olika mål respektive tillgänglighet *till* systemet dvs. möjligheterna för främst funktionshindrade att kunna utnyttja systemet. När det gäller tillgänglighet *till* kollektivtrafiken har regeringen satt upp som mål att den bör vara tillgänglig för funktionshindrade år 2010.

Tillgängligheten *med* kollektivtrafik är svårare att kvantifiera. Regeringen har satt som mål att tillgängligheten mellan glesbygd och centralort samt mellan regioner och omvärlden successivt bör förbättras. Likaså skall tillgängligheten inom storstadsområden och mellan tätortsområden öka. SIKa och de berörda trafikverken har också fått i uppdrag att ta fram indikatorer för tillgänglighet.

Kollektivtrafiken har en viktig uppgift när det gäller att främja regional balans och utveckling. Den Regionalpolitiska utredningen (2001/02:4) understryker vikten av att vidga de funktionella arbetsmarknadsregionerna. För att det skall bli möjligt och samtidigt uppnå ett uthålligt transportsystem krävs väl fungerande och snabba kollektiva transporter. Det finns flera goda exempel på hur införande av regionaltåg medverkat till vidgade arbetsmarknadsregioner.

3.4 Transportkvalitet

I regeringens proposition om Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem (prop. 2001/02:20) nämns bekvämlighet som en viktig del i persontransporternas kvalitet. För kollektivtrafiken bör även pålitlighet, trygghet, god information och service kunna tillfogas, som väsentliga delar av kvalitetsbegreppet. Begreppet bekvämlighet rymmer många olika aspekter i sig. En viktig fråga är trängseln och speciellt möjligheten att få sittplats. Tidsvärdestudier visar att det finns en mycket stor betalningsvillighet för att slippa stå i bussen. Ett långsiktigt mål för kollektivtrafiken bör därför vara att kunna erbjuda alla resenärer sittplats,

möjligen med undantag för mycket korta resor och resor vid låg hastighet.

Förseningar värderas också mycket negativt. Det kan i någon mån kompenseras om det finns tillgång till information om när bussen ankommer till hållplatsen. Ambitionen bör självklart vara att reducera förseningarna så långt det är möjligt. Vi har tidigare nämnt att främst kvinnor upplever en brist på trygghet vid resa efter mörkrets inbrott. Möjliga åtgärder för att förbättra situationen är att förbättra belysningen på gångvägar och vid hållplatser samt att undvika att i den offentliga miljön bygga utrymmen utan insyn. Här behövs dock mer forskning för att finna bra lösningar.

Tidigare har nämnts att informationen under senare år blivit väsentligt bättre. Det finns dock fortfarande mycket att göra, inte minst när det gäller informationen vid störningar i trafiken. Informationen bör även få en enhetligare utformning så att resenären känner igen sig oavsett var i landet de är. För övrigt finns det stora utvecklingsmöjligheter i att utnyttja modern IT- och telekommunikationsteknik, framförallt med mobiltelefoner.

3.5 Jämställdhet

I regeringens proposition om Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem (prop. 2001/02:20) anges att skillnaden mellan mäns och kvinnors transportbehov skall beaktas, att möjligheterna att påverka transportsystemets utformning skall vara rättvis samt att kvinnors och mäns värderingar skall ges samma vikt.

När det gäller hänsyn till skillnader mellan kvinnors och mäns resvanor kan vi konstatera att kvinnor har mer komplexa resmönster än män genom att de i högre grad utför andra ärenden på vägen till/från arbetet. Sådana reskedjor kan vara svåra att klara med den utformning kollektivtrafiken har idag. Det är därför viktigt att målpunkter, som traditionellt är viktiga för kvinnor lokaliseras i nära anslutning till kollektivtrafikens knutpunkter och hållplatser. Vi upprepar att det är viktigt att tryggheten inom kollektivtrafiken förbättras, eftersom många, speciellt kvinnor, upplever kollektivtrafiken som otrygg idag. Det handlar här om att utforma kollektivtrafiken så att den bättre tar hänsyn till sådana behov.

När de gäller möjligheten att påverka transportsystemets utformning är det är könsfördelningen inom planerande och beslutande organ en viktig aspekt. Här är kvinnor klart underrepresenterade. Det är speciellt bekymmersamt eftersom kvinnorna dominerar bland resenärerna. Sannolikt är det också så att det krävs en jämnare könsfördelning inom dessa organ för att kvinnors och mäns värderingar skall ges samma vikt i praktiken.

3.6 Säkerhet och miljö

Under senare år har kollektivtrafiken alltmer kommit att betraktas som ett viktigt medel att minska trafikens miljöpåverkan, trafikolyckorna i landet samt trängseln, speciellt i våra större städer.

En väsentlig fråga i detta sammanhang är då naturligtvis i vilken mån kollektivtrafiken verkligen är säker, miljövänlig och yteffektiv. Vi har tidigare redovisat att det är säkrare att åka med kollektivtrafiken än med bil även om förflyttningarna till fots till och från hållplats inkluderas. Vi har även visat att kollektivtrafiken i de flesta avseenden är mer miljövänlig än biltrafiken. Det gäller speciellt för eldriven tågtrafik. Kollektivtrafiken är även mycket yteffektiv, dvs. många människor kan transporteras på en liten yta och det behövs färre parkeringsplatser. En satsning på Park-and-Ride (dvs. att man tar bilen till en station/terminal) kräver dock investeringar i parkeringsplatser vid stationer och terminaler.

Det viktigaste målet måste därför vara att få fler bilister att åka kollektivt lite oftare, speciellt i storstadsområdena där trängsel och lokal miljöpåverkan utgör stora problem. Det är också viktigt att de bussar som användes är utrustade med modern utrustning för avgasrening.

3.7 Samhällsekonomiskt synsätt

Det övergripande transportpolitiska målet är att transportpolitiken skall säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning. Ett samhällsekonomiskt synsätt bör tillämpas såväl vid beslut om investeringar i kollektivtrafikens infrastruktur som vid beslut om trafikens utformning. Om driften av trafiken överläts till en privat operatör kommer det företagsökonomiska synsättet sannolikt att dominera om inte de samhällsekonomiska förutsättningarna regleras i kontrakt eller lämpliga

incitament införs. En mycket tydlig skillnad i samhällsekonomiskt och företagsekonomiskt synsätt är att enligt ett samhällsekonomiskt synsätt skall trafikanternas tid räknas med i en kalkyl medan det inte är fallet i en företagsekonomisk kalkyl. I kollektivtrafik utgör ofta trafikanternas värdering av restiden en större samhällsekonomisk kostnad än trafikföretagets resursförbrukning. Därför är det viktigt att restiden inkluderas i kalkyler.

Ett exempel kan illustrera skillnaden. Låt oss anta att önskemål finns om att höja kapaciteten på en busslinje. Om ett strikt företagsekonomiskt synsätt tillämpas, så bör man skaffa större fordon. En samhällsekonomisk analys skulle däremot kunna leda till slutsatsen att man bör höja turtätheten, eftersom denna kalkyl även skall ta hänsyn till resenärernas minskade väntetid.

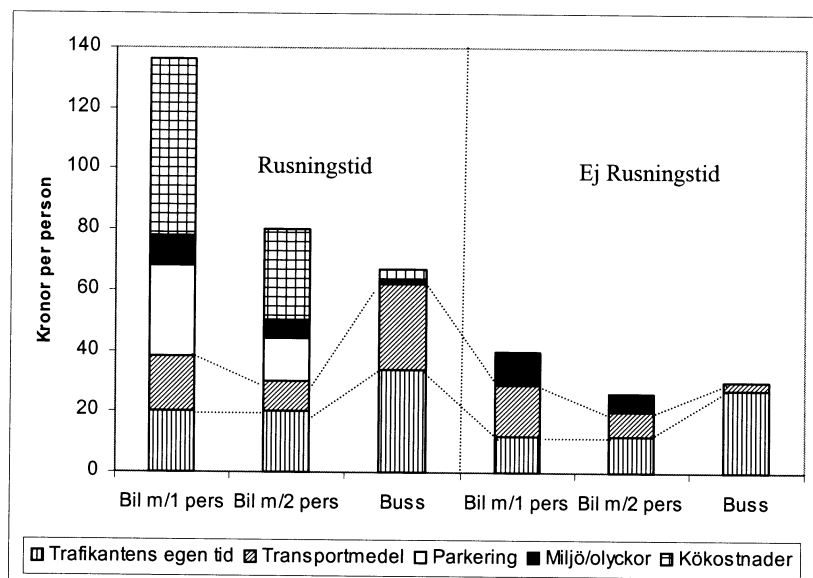
Kollektivtrafiken har också väsentliga stordriftsfördelar. Ju fler som åker desto bättre utbud kan erbjudas. Detta leder till en samhällsekonomisk förlust om krav ställs på att kollektivtrafiken skall "gå ihop" företagsekonomiskt (se t.ex. Samfunnsnytte av tilskudd til kollektivtrafikk, TÖI rapport 208/1993). För exemplet Oslo, som redovisas nedan, gäller att en samhällsekonomiskt optimalt skattefinansiering är ca 50 %.

Ett exempel i form av en beräkning av samhällsekonomiska kostnader för kollektivtrafik respektive biltransporter i Oslo kan ge en viss uppfattning om det totala utfallet för de samhälls- respektive företagsekonomiska effekterna, se figur 3.1. Figuren visar de samhällsekonomiska kostnaderna för bil respektive kollektivtrafik under rusningstrafik och icke rusningstrafik samt för olika antal passagerare i bilen. Som framgår av figuren är kostnaderna högre under rusningstrafik än under övrig tid. Den stora skillnaden är kökostnaderna under rusningstrafik. Vi ser också att kollektivtrafiken har lägre totala kostnader än biltrafiken även med två personer per bil under rusningstrafik. Under övrig tid är kostnaderna relativt lika för bil och kollektivtrafik. För bilen dominerar de så kallade externa kostnaderna, dvs. kökostnader (trängsel), miljö och säkerhet samt parkering. För kollektivtrafiken dominerar däremot trafikantens egen tid och transportmedelskostnaderna (driften av trafiken). Detta är en viktig skillnad som påverkar färdmedelsvalet. Bilisten upplever alltså bara en del av de totala kostnaderna (ej de s.k. externa i form av trängsel, miljöpåverkan och olyckor som drabbar andra) medan kollektivtrafikanten utsätts för en stor del av hela kostnaden. Kostnadsjämförelsen mellan bil och kollektivt färdmedel påverkas även

kraftigt av om man betalar för sin parkering eller inte. Om bilisten är ensam i bilen och har fri parkering blir hans upplevda kostnad lägre än för motsvarande resa med kollektivtrafiken. Om han får betala för sin parkering blir kostnaden ungefär densamma som för en resa med kollektivtrafiken. Tillgången på fri parkering är alltså mycket betydelsefullt för valet av färdmedel.

Exemplet från Oslo visar tydligt skillnaderna mellan ett företags- respektive samhällsekonomiskt synsätt och att skillnaden mellan samhällsekonomiska respektive företagsekonomiska kostnader kan vara stora, speciellt under rusningstrafik i städer. Det visar också att kollektivtrafiken har mycket små externa kostnader medan det motsatta gäller för biltrafik i större städer, speciellt under högtrafik. Exemplet illustrerar även betydelsen av fri parkering för valet av färdmedel.

Figur 3.1 Samhällsekonomiska kostnader för resor med bil respektive kollektivtrafik i Oslo.



Källa: Transportökonomisk institutt, Oslo

4 Kollektivtrafiken år 2020 – vision och framtidsbilder

4.1 Vision av kollektivtrafiken år 2020

”Visioner är inte konkreta handlingsprogram utan ledstjärnor för övergripande långsiktiga ställningstagande. När en rorsman styr efter stjärnorna är det inte för att komma dit utan för att hamna rätt”

Med denna utgångspunkt redovisar kommittén här sin vision av kollektivtrafiken ett par decennier framåt i tiden.

Kollektivtrafiken utgör år 2020 en naturlig del av människors vardag och trafiken har en sådan omfattning, kvalitet och flexibilitet att den är huvudalternativet för allt fler människors resande.

Andelen kollektivt resande har ökat kraftigt. Kollektivtrafiken bidrar därför i betydligt större utsträckning än tidigare till uppfyllandet av de transportpolitiska målen och de övergripande målen om ett långsiktigt hållbart transportsystem och samhälle.

Kollektivtrafiken har år 2020 utvecklats till ett i alla avseenden attraktivt och effektivt transportsystem med ett trafikutbud som bidrar till tillväxt, jämlikhet, jämställdhet och rättvisa.

4.2 En möjlig framtidsbild

Med det följande vill kommittén förmedla en skissartad bild av hur kollektivtrafiken kan tänkas se ut år 2020. Det är en subjektiv bild, som inte får uppfattas som en prognos. Den bör ses som en möjlig, kanske trolig och huvudsakligen positiv utveckling av och för kollektivtrafiken. Säkert är att den förutsätter stora förändringar om den skall kunna bli verklighet. Vår avsikt är att successivt utveckla denna framtidsbild i våra kommande diskussioner med kollektivtrafikens intressenter. Om processen fungerar bra så kan arbetet med framtidsbilden bli ett verktyg som hjälper oss att till-

sammans med aktörerna komma fram till goda och realistiska förslag, som kan bidra till kollektivtrafikens utveckling.

Kollektivtrafiken i människors vardag

Allt fler människor reser kollektivt eftersom kollektivtrafiken nu konsekvent utformats efter deras olika behov och förutsättningar. Resenären står i fokus när trafiken planeras och utförs. Kollektivtrafiken uppfattas av alla som ett attraktivt, miljövänligt och säkert transportsätt.

Människors ökade rörlighet har främst tagit sig uttryck i ett ökat fritidsresande. Framförallt yngre människor har en individuell livsstil, vilket ställer stora krav på flexibilitet i kollektivtrafiken. De unga har höga krav på flexibilitet och anpassning av kollektivtrafiken till deras individuella önskemål. Det har kunnat fångas upp genom ett större utbud av anropsstyrd trafik, inte minst för fritidsresor. Den anropsstyrda trafiken är samtidigt väl integrerad med den vanliga linjetrafiken. Ungdomar betraktas som den strategiskt viktigaste gruppen för kollektivtrafikens framtid.

Andelen äldre har ökat kraftigt och de har i stort tillgång till bil i samma utsträckning som övriga åldersgrupper. Flertalet har eget boende, vilket ställer höga krav på god tillgänglighet till/med kollektivtrafiken. Kollektivtrafikens flexibilitet och bekvämlighet gör att de använder bilen för resor där kollektivtrafik saknas.

Den ökade jämställdheten i kombination med en dålig kvalitet i kollektivtrafiken resulterade i början av seklet i att fler hushåll skaffade två bilar. Nu har den förbättrade kollektivtrafiken medfört en nedgång i antalet tvåbilshushåll och många familjer har gått med i bilpooler, för att få ett mer rationellt användande av bilen.

Många använder e-handel för stora delar av sina tyngre dagliga inköp. Varorna kan också enkelt sändas hem med effektiva och miljövänliga distributionssystem, vilket medfört att behovet av bil för att handla har minskat.

Det har blivit lättare att pendla långt med kollektivtrafiken, vilket har bidragit till att arbetsmarknadsregionerna har vidgats. Människor har därmed fått ökade möjligheter att finna intressanta arbeten.

Det har även blivit lättare att använda kollektivtrafiken för kombinerade resor (flera mål under samma resa) med olika färdmedel.

Det beror bl.a. på att lokal service, handel, daghem och arbetsplatser i allt större utsträckning lokaliseras nära kollektivtrafikstråken.

Turtätheten har ökat och det går fortare än tidigare att resa kollektivt i våra större städer. Det beror dels på att spårtrafiken har förbättrats på många ställen, dels på att framkomligheten för buss-trafiken har blivit mycket bättre genom prioritering i signaler, separata körfält mm. En mer kostnadseffektiv trafik har kunnat åstadkommas samtidigt som attraktiviteten för trafikanterna har ökat.

I de mer tätbefolkade delarna av landet finns även en väl utbyggd pendeltrafik med extra snabba tåg och bussar. Stationer och buss-terminaler är byggda för bekväma byten mellan kollektiva färdmedel men också mellan kollektiva och individuella färdmedel. Stationerna är ett utmärkt exempel på hur samverkan mellan ett stort antal aktörer har kunnat utvecklas så att resenärerna känner sig trygga och i alla avseenden väl omhändertagna. Här finns skyddad cykelparkering liksom parkeringsplatser med motorvärmare. Den lokala bussresan är ofta anropsstyrd med upphämtning nära bostaden och väl integrerad med den övriga kollektivtrafiken. Många pendlare prenumererar på sina resor. De behöver endast ringa för avbokning.

Under lågtrafik och i glesa områden har linjetrafik i stor utsträckning ersatts av flexibel anropsstyrd trafik. Beställning görs enkelt med telefon eller på Internet. I vissa fall matar dessa system till tåg eller bussar med bekväma övergångar och samtrafik med tidpassning. Taxi har utvecklats kraftigt och fått en betydligt större roll inom kollektivtrafiken än vad den hade vid seklets början. Många nya koncept på transportlösningar med taxi utvecklas och integreras i kollektivtrafiken.

Informations- och biljettsystem är samordnade och utformade så att resenärerna känner igen sig oavsett var i landet de befinner sig eller vilket trafikslag de än använder. Resenärerna upplever att de lätt kan få information om sin Hela Resa. Det finns inga informationsproblem vid byten. Det går lätt att få information om hur man kan resa från adress till adress, likväl som alternativa färdvägar, färdmedel, tider, kvalitet och service utifrån vars och ens önskemål. Det finns ett för landet gemensamt telefonnummer för information om kollektivtrafik. Visionen om ett integrerat informationssystem, som kan ge information till alla om all kollektivtrafik i landet är realiserad.

Gemensamma resvillkor med resegarantier har införts i hela landet. Betalning sker smidigt och mest med smarta kontaktlösa kort. Eftersom av- och påstigning kan ske i alla dörrar har uppehållstiderna vid hållplatserna kunnat förkortas med snabbare kollektivtrafik som följd.

I linje med Riksdagens mål var kollektivtrafiken anpassad för funktionshindrade år 2010. Fordon, hållplatser och terminaler är lätt tillgängliga för funktionshindrade. Beroende på resenärens behov och förutsättningar användes traditionell linjebunden trafik eller olika typer av anropsstyrd trafik, öppen för alla, men anpassad efter olika grupperns behov. Kollektivtrafiken är tillgänglig för alla.

Sammanfattningsvis utgör kollektivtrafiken år 2020 en naturlig och viktig del av människors vardag. Service i och runt kollektivtrafiken är väl utvecklad så att den är trygg och säker att utnyttja alla tider på dygnet. Trafiken bedrivs med en sådan omfattning, kvalitet, service och flexibilitet att den för allt fler människor är huvudalternativet vid deras resande.

Kollektivtrafikens omvärld

Utvecklingen av kollektivtrafiken och det kollektiva resandet styrs i hög grad av faktorer som kollektivtrafikens aktörer inte kan påverka i nämnvärd omfattning. Av dessa omvärldsfaktorer är ekonomin viktigast. Den ekonomiska utvecklingen under senare år har medfört att rörligheten ökat kraftigt. Kollektivtrafikens ökade attraktivitet har dock inneburit att bilägande och bilanvändning inte har nått upp till tidigare prognoser.

Möjligheten att pendla långt, effektivt och till rimliga kostnader med kollektiva färdmedel har förbättrats betydligt inom och mellan regionerna. Människor är inte i lika hög grad som tidigare beroende av att flytta till större städer för att få tillgång till en varierad och utvecklande arbetsmarknad. Arbetsmarknadsregionerna har därmed ökat i storlek och det har varit gynnsamt för tillväxten i regionerna och landet som helhet. Vissa arbetsresor har blivit längre, men utan att restiderna ökat i motsvarande grad. Det har bl.a. möjliggjorts genom utbyggnaden av snabba regional-tågssystem och förbättrad regional busstrafik. Den regionala kollektivtrafikens andel av persontransportarbetet har därför ökat kraftigt. En bidragande faktor är att många arbetsgivare engagerar sig i sina anställdas arbetsresor, framförallt med kollektiva

färdmedel. Motiven är dels att arbetsgivarna fått det lättare att rekrytera arbetskraft genom de förstörade arbetsmarknadsregionerna, dels ingår det som en del i deras miljöpolicy att verka för mer miljövänliga arbetsresor.

Kollektivtrafiken används som ett av flera instrument i samhällsplaneringen och i den samordnade trafik- och bebyggelseplaneringen tas stor hänsyn till kollektivtrafikens förutsättningar. Därför har även en del lokal handel och service återkommit till bostadsområdena och färre externetableringar av handel sker. Människor väljer att i ökad utsträckning att bosätta sig i nära kollektivtrafikstråken. Det har även bidragit till att små städer och samhällen med omgivande landsbygd kunnat behålla och i vissa fall öka sin befolkning.

Nya internationella överenskommelser ställer krav på ytterligare minskade koldioxidutsläpp. Det har medfört att biobaserade bränslen används i stor utsträckning både för bussar och bilar. Introduktion av ny och miljöanpassad teknik har medfört att emissioner från bussar och personbilar har minskat kraftigt jämfört med situationen vid sekelskiftet. De ökade miljökraven har lett till ökade priser för bränslen och fordon. Införande av biobaserade, inhemska drivmedel och ny fordonsteknik har dock gynnat såväl miljön, sysselsättningen som kollektivtrafiken.

De flesta bilar är utrustade med system för automatisk hastighetshållning. Det har gjort att de hastighetsdämpande guppen kunnat tas bort. På gator med stort antal oskyddade trafikanter och i bostadsområden är hastigheten anpassad till de oskyddade trafikanternas förutsättningar. Säkerheten för resenärer på väg till/från hållplats har ökat dels genom de lägre hastigheterna, dels genom en systematiskt förbättrad utformning av hållplatserna och deras när-områden. Bälten finns i alla bussar. En tidigare säker buss- och tågtrafik uppfyller sedan länge nollvisionens krav.

Kollektivtrafikens betydelse för samhällets totala funktion och dess olika delar är allmänt erkänd och uppskattad. Detta och branschens väl utvecklade servicetänkande har gjort att kollektivtrafikens status har höjts betydligt. Det yttrar sig bl.a. i att det åter är attraktivt att arbeta i branschen. Andelen kvinnor som arbetar inom kollektivtrafiken har ökat betydligt.

Kollektivtrafiken i trafikpolitiken

I början av seklet fokuserades alltmer på målet om ett långsiktigt hållbart transportsystem. Kollektivtrafiken lyftes fram som ett viktigt medel att nå detta mål. I propositionen Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem (prop. 2001/02:20) presenterade regeringen en vision för år 2030. Här sägs:

Visionen är att transportsystemet har förändrats i takt med de krav som ställs som följd av ett ekologiskt, socialt, kulturellt, och ekonomiskt hållbart samhälle i en internationaliserad värld med en välfärd som omfattar hela befolkningen i Sverige som globalt.

I de delar som berör kollektivtrafiken sägs vidare:

Allt fler människor väljer att resa kollektivt när kollektivtrafiken har anpassats efter människors behov av effektiva, tillgängliga och prisvärda transporter." "Regionalt resande sker i ökad utsträckning med tåg vilket möjliggjorts av en kapacitetsstark, turtät och välbyggd regional tågtrafik." "Möjligheter till dagspendling inom större områden har öppnats, framför allt genom spårtrafikförbindelser.

I propositioner efter denna har regeringen föreslagit förändringar i lagstiftningen och andra åtgärder av stor betydelse för kollektivtrafikens utveckling. Lagstiftningen är nu mer flexibel med avseende på organisatoriska och finansiella lösningar. Den är samtidigt mer krävande när det gäller kollektivtrafikens bidrag till målet om ett långsiktigt hållbart transportsystem och anpassning till resenärernas resbehov. De sektorsansvariga verken har utvecklat sin roll och är påtagligt pådrivande och stödjande för övriga aktörer i kollektivtrafiken. Man utvärderar kontinuerligt kollektivtrafikens tillstånd och utveckling, vilket utgör en viktig grund för ytterligare förbättring.

Vid sekelskiftet fick de regionala trafikfrågorna en allt större betydelse. Det ökande och längre resandet, framförallt med de nya regionala snabbtågssystemen som utvecklats i många delar av landet, var pådrivande för utvecklingen. Eftersom människor reste allt längre upplevdes dåtidens administrativa gränser som otidsenliga och som bidragande orsak till irriterande skillnader i utbud, villkor samt bristande samordning. Detta drev fram ett ökat samarbete i nya former och en viss omfördelning av ansvar mellan statliga, kommunala och privata aktörer. De organisatoriska lösningarna blev olika i olika delar av landet. Gemensamt var dock att helhetsansvaret gentemot resenärerna löstes så att resenärerna alltid har en tydlig motpart med ansvar för resenärens Hela Resa. I processen

utvecklades också bättre former för samordning mellan planering av investeringar i trafiksystemet, den långsiktiga och strategiska trafikplaneringen samt kommunernas övergripande och långsiktiga fysiska planering. Överlag har också den lokala och regionala samordningen av kollektivtrafik och samhällsplanering i tätort och glesbygd förbättrats.

Ansvarsfördelningen mellan aktörerna har förtydligats samtidigt som ett systematiskt samarbete över ansvarsgränserna har medfört att resenärerna upplever kollektivtrafiken i landet som ett samhället, lätt utnyttjat och attraktivt transportsystem. Till detta bidrar att resenärerna har fått ett större inflytande över trafikens utformning. Kollektivtrafikens företrädare upplevs som mycket lyhörda. Nya och effektiva samarbets- och avtalsformer mellan trafikhuvudmän, andra beställare och operatörer har bidragit till en ökad dynamik i kollektivtrafikens utveckling. Beställarna arbetar i allmänhet mer med långsiktiga strategiska frågor, medan operatörerna sköter mer av de operativa frågorna inklusive huvuddelen av den dagliga kundkontakten och marknadsföringen. Utvecklingen har medfört att hela branschen har en betydligt bättre ekonomisk situation än tidigare. Kollektivtrafiken är ett gott exempel på en väl avvägd balans mellan trafikpolitikens principer om konkurrens och samordning.

Forskning, utveckling och kunskapsspridning betraktas år 2020 som en självklar nödvändighet för att kollektivtrafiken skall kunna utvecklas i önskad takt och omfattning. Alla aktörer på kollektivtrafikområdet deltar i detta arbete. Erfarenheter sprids snabbt och goda exempel får många efterföljare på kort tid. Statens resurser har samordnats i ett nationellt forsknings-, utvecklings- och demonstrationsprogram för all kollektivtrafik. Det behandlar alla väsentliga aspekter på kollektivtrafiken, från teknisk utveckling till frågor om kollektivtrafiken i trafikpolitiken. Många projekt samfinansieras via långsiktiga avtal mellan aktörerna.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att kollektivtrafikens ökade lyhördhet inför konsumenternas behov och önskemål har lett till att andelen kollektivt resande har ökat kraftigt. Kollektivtrafiken bidrar därför i betydligt större utsträckning än tidigare till uppfyllandet av de transportpolitiska målen och de övergripande målen om ett långsiktigt hållbart transportsystem.

Kollektivtrafiken har år 2020 utvecklats till ett i alla avseenden attraktivt och effektivt transportsystem, med ett trafikutbud som bidrar till tillväxt, jämlikhet, jämställdhet och rättvisa.

5 Prioriterade frågeställningar och fortsatt arbete

5.1 Kommitténs arbete hösten 2001

Kollektivtrafikkommittén har sammanträtt sex gånger under hösten 2001. Sammanträdena har oftast varit kombinerade med föredragningar av och diskussion med olika experter och aktörer på kollektivtrafikområdet. Syftet har varit att försöka skapa en för kommittén någorlunda gemensam bild av kollektivtrafikens situation idag samt vilka problem och möjligheter den har och står inför. Ett femtontal aktörer/organisationer har beretts tillfälle att framföra sina synpunkter på kollektivtrafiken till kommittén. En sammanfattning av dessa finns i bilaga 3.

Kommittén har också kontinuerligt diskuterat arbetets inriktning och genomförande, inte minst vilka frågeställningar och delområden som bör prioriteras i det kommande arbetet. Dessa redovisas i avsnitt 5.3.

Kommittén har även beslutat om olika faktasammanställningar som grund för vidare analys. Syftet med dessa är dels att beskriva kunskapsläget, dels att identifiera problemområden och kunskapsbrister. Det handlar om att ställa samman fakta om det kollektiva resandets omfattning och utveckling, effekterna av trafikhuvudmannareformen, hur ekonomin för kollektivtrafiken har och kan förväntas utvecklas, hur avtalskonstruktioner ser ut etc. I detta arbete är vi beroende av ett välvilligt och förtroendefullt samarbete med trafikhuvudmän, operatörer och andra aktörer på området. De resultat som har kommit fram hittills redovisas i kapitel 1.

Under hösten har sekretariatet redovisat kommitténs arbete och intentioner i olika branschsammanhang. Vi har för avsikt att kommunicera betydligt mer aktivt, i olika former, under det kommande året.

5.2 Tre perspektiv

Enligt direktiven skall kommittén arbeta utifrån ett konsument- och helhetsperspektiv. Kommittén har valt att inrikta sitt arbete mot tre perspektiv, nämligen *konsumentperspektivet*, *samhällsperspektivet* och *producentperspektivet*. Av dessa anser kommittén att konsumentperspektivet har en särställning och bör utgöra en utgångspunkt för arbetet med de övriga perspektiven. Det handlar om att med utgångspunkt i människors vardag, deras resbehov och önskemål, formulera de krav som kollektivtrafiken bör uppfylla för att kunna bli mer attraktiv, ur konsumentens/kundens/resenärens/medborgarens synvinkel.

Samtidigt ska kollektivtrafiken bidra till samhällets mål om ett långsiktigt hållbart transportsystem inklusive de transportpolitiska målen. I samhällsperspektivet kan kollektivtrafiken ses som ett instrument att motverka de samhälleliga effekter, som vanligtvis följer av ökad bilism. Det kan vara utspridning av bebyggelse, ökade reskostnader, miljö- och säkerhetseffekter m.m. En förbättrad kollektivtrafik kan bidra till en ekonomisk tillväxt, som inte fullt ut får de nackdelar av det ökande resande, som regelmässigt följer i tillväxtens spår. Det innebär inte att kommittén är emot bilen eller resandet med bil som sådant. De allra flesta människor använder både individuella och kollektiva färdmedel. Det kommer att vara så även i framtiden. Valfriheten bör ses som en del i välfärden även på detta område. Det innebär samtidigt att vi måste arbeta för en samhällsutveckling, som medger att vi kan välja att åka kollektivt, så att det inte för allt fler människor blir ett tvång att resa med bil. En förbättrad kollektivtrafik ökar människors valfrihet.

Producentperspektivet handlar om hur vi, med utgångspunkt i kraven från konsumenter och samhälle, ska kunna åstadkomma ett kollektivtrafiksystem som är mer attraktivt, effektivt, trafiksäkert och miljövänligt. Det handlar om att finna bästa möjliga ansvarsfördelning mellan aktörer på nationell, regional och lokal nivå. Det handlar också om att försöka skapa ett system med förutsättningar och drivkrafter hos alla aktörer att verka för en utveckling av kollektivtrafiken i linje med konsumenternas krav och samhällets mål.

Sammantaget kan de tre perspektiven sägas handla om att bidra till utvecklingen av en effektiv och attraktiv kollektivtrafik med

människan i centrum, vilket också är den titel vi valt för detta delbetänkande.

5.3 Prioriterade frågeställningar och fördjupade studier

Med utgångspunkt i de tre perspektiven har kommittén formulerat och diskuterat vilka frågeställningar och arbetsuppgifter som bör prioriteras. Ansvarsområdet är mycket brett och frågeställningarna många. Kommittén kommer inte att hinna studera alla intressanta frågeställningar utan kommer att tvingas prioritera. Vi kan dock idag inte säga exakt vilka frågeställningar som kommer att prioriteras.

En väsentlig frågeställning är emellertid om lagstiftningen är väl utformad för att kollektivtrafiken på bästa sätt skall kunna leva upp till samhällets och konsumenternas krav. Eventuella förslag till förändringar av lagstiftningen bör dock baseras på en grundlig analys av problem och möjligheter. Vi har för avsikt att först dra slutsatser om hur kollektivtrafiken *bör* fungera innan vi ger oss i kast med att diskutera förändringar i lagstiftning och annat regelverk. Lagstiftningsfrågorna bör tas upp under samtliga perspektiv. Analysarbetet är påbörjat och kommer att fortsätta åtminstone under första halvåret 2002.

Kollektivtrafiken är idag kraftigt influerad och styrd av mer eller mindre uttalade politiska målsättningar. Det finns således skäl att belysa den breda frågeställningen om kollektivtrafikens roll i trafikpolitiken. Det handlar inte bara om lagstiftning. Det handlar även om hur kollektivtrafiken kommer in i den politiska diskussionen på olika nivåer i samhället, lokalt, regionalt och nationellt. Vår ambition är att belysa dagens situation och att om möjligt peka på åtgärder som kan bidra till att kollektivtrafiken får ett rimligt utrymme i den politiska diskussionen på olika nivåer. Det handlar om samband med politisk diskussion om övrig trafikplanering, infrastruktur och samhällsplanering. Flera av de nedan prioriterade delområdena har betydelse för hur kollektivtrafiken bör behandlas i trafikpolitiken.

Enligt direktivet skall vårt arbete ha sin tyngdpunkt i den lokala och regionala kollektivtrafiken. Vi tolkar detta som att vi också har mandat att studera områden eller frågeställningar som kan beröra ett mer långväga resande om vi finner detta befogat. Exempel på

detta kan vara det regionala flyget som är en viktig utvecklingsfaktor för regioner med dålig tillgänglighet, även till/från Stockholm. Ett annat exempel är problematiken kring järnvägsstationerna. Här möts många trafikslag och trafik på lokal, regional och interregional nivå. Alla har ett intresse av att bytespunkterna fungerar bra för operatörer och resenärer. Det finns dock ingen som har ett uttalat ansvar för att helheten ska fungera bra. Hela-Resan-konceptet har ännu ej konkretiserats i tillräcklig omfattning.

I vårt fortsatta arbete kommer vi att genomföra fördjupade studier inom olika områden. Med tanke på den korta tid som står till kommitténs förfogande kommer det, med smärre undantag, inte vara möjligt att initiera och låta genomföra några regelrätta forskningsprojekt. Istället kommer mycket av arbetet att handla om att ställa samman den kunskap och de erfarenheter, som redan finns på olika håll, med hjälp av forskare och experter. Vi kommer att redovisa goda inhemska och internationella exempel och erfarenheter på olika områden.

Nedan presenteras ett urval frågeställningar och delområden som bör bli föremål för fördjupade studier. Urvalet är preliminärt och kommer sannolikt att förändras under arbetets gång. Viss delområden kan bedömas höra hemma under flera perspektiv. Indelningen är dock inte avgörande. Det viktiga är istället att frågeställningarna inom delområdet utreds. Andra gemensamma utgångspunkter är att samtliga kollektiva trafikslag och trafikformer skall behandlas samt att fokus i enlighet med direktiven skall ligga på den lokala och regionala kollektivtrafikens område.

Konsumentperspektivet

Huvudfrågeställningarna i arbetet med konsumentperspektivet är:

Vilka resbehov, krav och önskemål har olika konsumentgrupper på kollektivtrafiken? Vad kännetecknar en attraktiv kollektivtrafik? Hur kan vi göra den mer attraktiv?

Prioriterade delområden är:

- Dagens och morgondagens resenärer
- Tillgänglighet för olika grupper av människor
- Dialog med resenärer

- Samordning/hela resan
- Förenkling
- Informationsbehov och informationssystem

Samhällsperspektivet

Huvudfrågeställningar i arbetet med samhällsperspektivet är:

Vad betyder kollektivtrafiken för det långsiktigt hållbara transportsystemet? Vad krävs för att öka dess betydelse?

Prioriterade delområden är:

- Kollektivtrafikens samhällsnytta
- Fördelningspolitiska effekter
- Fysisk planering
- Ansvarsfördelning
- Finansiering, skatter och avgifter

Producentperspektivet

Huvudfrågeställningen för producentperspektivet är:

Hur kan vi göra kollektivtrafiken mer effektiv?

Prioriterade delområden är:

- Utvärdering av trafikhuvudmannareformen
- trafikhuvudmannens roll
- upphandling och avtalsformer
- samordning interregional och regional trafik
- kompetensförsörjning

5.4 Organisation av fortsatt arbete

Ett forum för samarbete och kommunikation

Enligt direktiven skall kommittén också vara ett forum för samarbete mellan staten och övriga aktörer på kollektivtrafikens område. Kommittén är genom sin sammansättning i själv ett sådant forum. Det är dock inte tillräckligt utan kommittén kommer att

fortsätta arbetet med att höra alla aktörer på området och även på andra sätt kommunicera med kollektivtrafikens intressenter.

Seminarier

En form för detta är att under arbetets gång genomföra workshops, seminarier och konferenser på utvalda delområden eller vid redovisning av särskilda projekt. Det är ännu för tidigt att helt ta ställning till vilka seminarier som skall genomföras. Vi ger dock nedan några exempel på seminarier vi har som ambition att genomföra, gärna i samarbete med andra aktörer på kollektivtrafikens område.

- Effekter av trafikhuvudmannareformen
- Konsumentens krav på kollektivtrafiken
- Kollektivtrafikens samhällsnytta
- Kollektivtrafik och fysisk planering
- Kollektivtrafikens organisation och ansvarsfördelning
- Goda exempel på väl utformad kollektivtrafik i tätort och glesbygd, nationellt och internationellt

Experter

Kommittén kommer att föreslå regeringen att utse ett antal experter, till stöd för vårt vidare arbete. Dessa föreslås bli rekryterade bland såväl statliga som kommunala och privata aktörer på kollektivtrafikområdet. Kommitténs strävan efter en jämn könsfördelning kommer att avspeglas i vårt förslag på experter. Under arbetets senare del kommer kommittén behöva rekrytera juridisk expertis som hjälp för att formulera förslag till förändring i befintlig lagstiftning, som på olika sätt berör kollektivtrafiken. Kommitténs sekretariat assisterar arbetsgrupperna.

Tre arbetsgrupper

Av effektivitetsskäl kommer kommittén att under år 2002, delvis parallellt med arbetet i plenum, arbeta i tre arbetsgrupper utifrån de tre perspektiven. Arbetsgruppernas uppgift är att inledningsvis

initiera och formulera förslag till delstudier på respektive område. De skall vidare under arbetets gång ha en dialog med de som genomför dessa delstudier, diskutera resultat, dra slutsatser och komma med förslag till åtgärder för diskussion i kommittén.

Olika typer av projekt

Kommitténs arbete kommer att vara mångfacetterat under det kommande året. Det underlag vi behöver för att kunna diskutera och ta ställning till olika åtgärdsförslag kommer att kräva insatser från många olika kompetenser och aktörer. Kommittén avser att i början av året lägga ut begränsade uppdrag eller upphandla delstudier på ett antal områden. Kommitténs engagemang i framtagandet av de olika underlagen kommer att variera beroende på frågeställningens art och komplexitet.

Vissa delområden är så komplexa att de kräver en kraftsamling och bör bedrivas i någon form av projektgrupp med en bred sammansättning av experter, så att alla väsentliga aspekter på problemområdet skall kunna behandlas på ett bra sätt. Ett exempel på ett sådant område är problemkomplexet kollektivtrafiken och samhällsplaneringen.

På andra områden kan det finnas skäl att samla ett antal experter, varav en del verksamma utanför kollektivtrafikområdet, för att få fram nya och kreativa förslag på hur en viss aspekt på kollektivtrafiken kan och bör utvecklas. Vi bedömer att marknadsanalys och marknadsföring av kollektivtrafiken är ett sådant område.

Andra uppgifter kräver specialistkompetens för att göra vissa typer av analyser och modellstudier. Det kan t.ex. avse samhälls-ekonomisk analys av kollektivtrafiken i några län. I vilken grad bidrar kollektivtrafiken till de transportpolitiska målen och andra lokala och regionala mål? Det kan avse samhälls-ekonomiska och fördelningspolitiska effekter av olika modeller för taxesystem i kollektivtrafiken.

För de flesta studier ingår ett moment av att ställa samman befintlig kunskap. Vissa delstudier kommer att handla enbart om att ställa samman fakta. Ett exempel är att ställa samman vad vi vet om effekterna av trafikhuvudmannareformen. Ett första bidrag är vad som nu redovisas i kapitel 2, Kollektivtrafikens utveckling sedan trafikhuvudmannareformen. Denna och kommande fakta-

Sammanställningar kommer senare att bli föremål för granskning, t.ex. i seminarieform, och vidare analys. Av särskilt intresse är även kunskap om vad konsumenterna efterfrågar.

Kommittédirektiv



Utveckling av kollektivtrafiken

Dir.
2001:1

Beslut vid regeringssammanträde den 17 maj 2001.

Sammanfattning av uppdraget

En kommitté tillsätts med uppgift att utifrån ett konsument- och helhetsperspektiv identifiera, analysera och beskriva kollektivtrafikens problem och möjligheter, formulera mål och visioner samt föreslå förändringar av organisation, regelverk och dylikt av betydelse för kollektivtrafikens utveckling och ett ökat kollektivt resande. Kommittén skall utgöra ett forum för samarbete mellan staten och övriga aktörer på kollektivtrafikområdet. Tyngdpunkten i kommitténs arbete skall ligga på den lokala och regionala kollektivtrafikens område och tidsramen för dess bedömningar skall omfatta tiden fram till år 2020.

Bakgrund

Transportpolitiska utgångspunkter

Regeringen uttalade i propositionen *Transportpolitik för en hållbar utveckling* (prop. 1997/98:56) att den lokala och regionala kollektivtrafiken kan ses som en del av den grundläggande samhälls-servicen och att sådan trafik har stor betydelse för uppfyllandet av de transportpolitiska målen. Den bidrar till ökad välfärd, regional utveckling och jämlikhet genom att ge människor möjlighet att nå arbetsplatser, skolor och olika typer av service. En ökad andel kollektivt resande är därför en viktig komponent i arbetet med att utforma ett långsiktigt hållbart transportsystem.

Kommuner och landsting avsätter årligen stora resurser till framförallt driften av den lokala och regionala kollektivtrafiken. Samtidigt kan man konstatera att samhällsutvecklingen i flera avseenden har försvårat för utvecklingen av kollektivtrafiken. De senaste decenniernas tätortsutveckling har karakteriserats av en utspridning av bebyggelsen och en minskning av befolkningstätheten. Detta har i stort sett skett på bilismens villkor och kollektivtrafikens möjligheter att åstadkomma en god transportförsörjning har därmed kraftigt försvårats.

Den ökande personbilstrafiken och konkurrensen om utrymmet i våra större tätorter leder inte bara till mer avgasutsläpp och buller utan även till minskad effektivitet i näringslivet, ökade reskostnader för resenärerna och sämre livskvalitet för dem, som bor och verkar i dessa orter. En ökad andel kollektivtrafik kan motverka denna utveckling.

Kollektivtrafiken är även betydelsefull för tillväxten och för sysselsättningen. Goda möjligheter till pendling med kollektivtrafik ökar förutsättningarna för att separata och lokala arbetsmarknader ska kunna knytas ihop och fungera som större arbetsmarknads-regioner. Det är därför av stor vikt att kollektivtrafiken fungerar väl, såväl i tätort som i gles- och landsbygd.

Riksdagens beslöt vid sin behandling av budgetpropositionen för budgetåret 2001 (prop. 2000/01:1, bet. 2000/01: FiU01, rskr. 2000/01:36) att mervärdesskatten på persontransporter skulle sänkas från 12 % till 6 %. I propositionen aviserade regeringen dessutom ett initiativ till fördjupat samarbete mellan staten och kollektivtrafikbranschen för att identifiera möjliga insatsområden, som kan bidra till att stärka kollektivtrafikens konkurrenskraft. Detta uppdrag är ett konkret uttryck för det utlovade initiativet.

Kollektivtrafikens utveckling

Efter den s.k. trafik huvudmannareformen utvecklades den lokala och regionala kollektivtrafiken kraftigt, främst under första hälften av 1980-talet. Under 1990-talet har trafik huvudmännen successivt upphandlat allt mer av kollektivtrafiken, vilket har lett till en betydande minskning av deras kostnader för trafiken.

Det senaste decenniet har dock resandet i den lokala och regionala kollektivtrafiken stagnerat, framförallt med buss, samtidigt som resandet med bil kontinuerligt har ökat. Om

kollektivtrafikens andel av resandet fortsätter att minska blir det svårare att uppnå målet om ett långsiktigt uthålligt transportsystem.

Under senare år har konkurrensen mellan operatörerna, val av upphandlingsmodell m.m. bidragit till att många operatörer idag har stora ekonomiska problem. Små marginaler och hårt utnyttjande av personella och tekniska resurser har bidragit till en ökad känslighet för störningar vilken på sina håll har lett till svårigheter att uppehålla kollektivtrafikens omfattning och kvalitet.

I en del upphandlingar som genomförts på senare tid har anbudspriser och kontraktsbelopp ökat kraftigt. Om detta är ett tecken på ett trendbrott kan effekten, utan resurstillskott, bli höjda biljettpriser och/eller minskat trafikutbud, vilket i sin tur leder till ett ytterligare minskat kollektivt resande.

De akuta problemen kan också få långsiktiga effekter. En svår ekonomisk situation kan medverka till att varken operatörer eller trafikhuvudmän avsätter tillräckligt med resurser till sin långsiktiga utveckling. På sikt kommer detta leda till stagnation och att kollektivtrafiken minskar i omfattning och kvalitet och därmed i betydelse för ett långsiktigt hållbart transportsystem.

Åtgärder måste därför vidtas för att stärka den lokala och regionala kollektivtrafikens konkurrenskraft. Även om huvudansvaret ligger på kommuner och landsting är det ett brett samhällsintresse att trafiken utvecklas i linje med målet om ett uthålligt transportsystem. För att utforma, förankra och genomföra åtgärder för ett kraftigt ökat kollektivt resande krävs ett övergripande och fördjupat samarbete mellan de statliga, kommunala och privata aktörerna på kollektivtrafikens område.

Uppdraget

En kommitté för samarbete och utveckling

En kommitté med en bred parlamentarisk representation tillsätts. Kommittén skall utgöra ett forum för ett fördjupat samarbete mellan staten och övriga aktörer på kollektivtrafikens område. Kommittén skall driva på och ge kreativa bidrag till kollektivtrafikens utveckling och konkurrenskraft.

Tyngdpunkten i kommitténs arbete skall ligga inom den lokala och den regionala kollektivtrafikens område. Kommittén skall

arbета såväl med kollektivtrafikens yttre förutsättningar och roll i samhället, som med dess inre och mer branschspecifika behov av utveckling och förändring, på kort och lång sikt. I detta ingår även att behandla såväl kollektivtrafikens samordning med andra trafikslag som dess samband med utvecklingen i andra samhällssektorer, inte minst bebyggelseutvecklingen och samhällsplaneringen i övrigt. Tidsramen för dess bedömningar skall omfatta tiden fram till år 2020.

Utifrån ett konsument- och helhetsperspektiv på kollektivtrafiken skall kommittén:

- identifiera, analysera och beskriva problem och möjligheter till utveckling,
- formulera mål och visioner samt
- föreslå förändringar och åtgärder, som kan bidra till ett ökat kollektivt resande på kort och lång sikt.

Kommittén skall inte ta över något ansvar från befintliga myndigheter och organisationer utan istället verka för att åstadkomma ett brett samarbete med och mellan de statliga, kommunala och privata aktörerna på kollektivtrafikområdet. Berörda verk och myndigheter på transportområdet skall bistå kommittén med nödvändigt underlag. Kommittén skall efter samråd med myndigheter och övriga berörda aktörer kunna tillsätta arbetsgrupper för kompletterande delutredningar.

Konsumentperspektiv och helhetssyn

Med utgångspunkt i ett konsumentperspektiv och en helhetssyn på kollektivtrafiken skall kommittén överväga vilka åtgärder som behöver vidtas för att kollektivtrafiken ska få goda förutsättningar att utvecklas.

Konsumentperspektivet innebär bl.a. att människors olika resbehov och krav på tillgänglighet, komfort och säkerhet m.m. skall vara en viktig utgångspunkt vid utformningen av samverkande och attraktiva kollektiva transportsystem av hög kvalitet.

Kravet på helhetssyn innebär att delegationen bör behandla alla viktiga delar av kollektivtrafiken, hur delarna samverkar samt hur kollektivtrafiken samverkar med andra transportslag.

Problem och möjligheter

Kommittén skall inledningsvis och med utgångspunkt i en sammanställning av fakta göra en lägesbeskrivning och analys av dagens situation, problem och möjligheter samt förväntad utveckling av kollektivtrafiken.

Jämförelser skall göras av kollektivtrafikens omfattning och kvalitet mellan områden och tätorter av samma typ och storlek. I den mån stora skillnader kan konstateras skall kommittén analysera orsakerna till detta samt varför goda exempel inte får en större spridning och efterföljd. Kommittén skall utreda vilka åtgärder som kan vidtas för att underlätta en vidare och snabbare spridning av goda exempel.

Mål och visioner

Med utgångspunkt i sin analys och de transportpolitiska målen skall kommittén formulera konkreta mål för den lokala och regionala kollektivtrafikens utveckling på kort och medellång sikt. Vid formuleringen av målen bör kommittén ha som utgångspunkt att kollektivtrafiken åtminstone behåller, men helst ökar sin andel av det totala persontransportarbetet. Kommittén skall vid sin målformulering ta hänsyn till skillnader i förutsättningar för att bedriva kollektivtrafik, t.ex. skillnader som beror av om den förekommer i gles- eller landsbygd, respektive tätorter av olika storlek.

Det är också angeläget att kommittén formulerar en eller flera målbilder och visioner av sin syn på kollektivtrafikens möjliga utveckling på lite längre sikt. Här är det nödvändigt att ta hänsyn till faktorer som fysisk samhällsplanering och bebyggelseutveckling, vilka just har en påverkan på lång sikt. En lämplig tidshorisont för kommitténs bedömningar i detta avseende är år 2020.

Strategier, åtgärder och resurser

Kommittén skall vidare överväga vilka strategier och åtgärder, samt vilka resurser som behövs för att nå respektive målsättning. Om ökade resurser föreslås till något område skall kommittén också lämna förslag till finansiering eller omprioritering inom befintliga

anslagsramar. Kommittén har dock inte till uppgift att överväga och föreslå investeringar i specifika objekt i transportinfrastrukturen. Detta hanteras inom ramen för den ordinarie planeringsprocessen för investeringar i transportinfrastruktur.

Ansvar, roller och lagstiftning

Huvudansvaret för den lokala och regionala kollektivtrafiken ligger på kommuner och landsting, vilka via sina trafikhuvudmän finansierar och planerar trafiken. Operatörerna ansvarar i allmänhet bara för att ett visst trafikutbud produceras. Statens ansvar för kollektivtrafiken avser primärt lagstiftning och finansiering av infrastruktur. Till detta kan läggas det ansvar som olika myndigheter har ålagts för delar av kollektivtrafiken. Så har t.ex. Rikstrafiken ett transportslagsövergripande ansvar att verka för ett samverkande kollektivtrafiksystem. Vägverket och Banverket har ett s.k. sektorsansvar för kollektivtrafik på väg respektive järnväg. Vinnova har ansvar för utredning, forskning och utveckling om kollektivtrafik. Kommittén skall överväga om ansvarsfördelningen mellan de statliga myndigheterna respektive mellan myndigheterna och de kommunala och privata operatörerna behöver förändras.

En viktig uppgift är att utvärdera och ge förslag på eventuella förändringar av lagstiftningen på området. Den s.k. trafikhuvudmannareformen har i tjuo år utgjort grunden för den lokala och regionala kollektivtrafiken. Kommittén skall bedöma om lagstiftningens är väl avvägd i förhållande till kollektivtrafikens roll i samhället och dess inverkan på respektive beroende av andra samhällssektorer. Kommittén skall vidare utreda om förändringar i dagens organisation, rollfördelning, former för upphandling m.m. kan medföra att kollektivtrafiken får bättre förutsättningar för sin utveckling.

Ett forum för samarbete

Förutom utredningsarbetet är syftet med kommittén att den ska fungera som ett kreativt forum för diskussion och samarbete kring alla för kollektivtrafiken relevanta frågeställningar. För detta krävs att kommittén har en aktiv dialog med alla aktörer på kollektivtrafikområdet. Kommittén skall på lämpligt sätt, t.ex. via seminarier och konferenser, fänga upp relevanta frågor samt redovisa och

diskutera sina resultat och förslag med kollektivtrafikens intressenter. Det står kommittén fritt att i övrigt ta de initiativ och komma med de förslag till åtgärder och annat, som den anser behövs för att stimulera kollektivtrafikens utveckling.

Kommittén skall samråda med och vid behov samordna sitt arbete med den särskilda kommittén för förbättring av transport-situationen i Stockholmsregionen (dir. 2000:96), vars arbete delvis avser kollektivtrafik. Kommitténs arbete ska vidare ske utifrån ett jämställdhetsperspektiv med utgångspunkt i Jämits slutbetänkande.

Kommittén skall även samråda med och vid behov samordna sittarbete med den kommande utredningen om järnvägs-marknadens organisation och i övrigt ta hänsyn till relevanta EG-direktiv, förordningar eller andra förslag som berör kollektivtrafik på väg och järnväg.

Tidsplan och redovisning

Kommittén skall redovisa ett delbetänkande senast den 31 december 2001 samt ett slutbetänkande senast den 31 december 2002.

Redovisningen skall innehålla en analys och beskrivning av kollektivtrafikens problem och möjligheter, förslag till mål och visioner samt förslag till förändringar av organisation, regelverk och dylikt av betydelse för kollektivtrafikens utveckling och ett ökat kollektivt resande.

Kommittén avgör själv hur redovisningen av dess uppgifter skall fördelas på del- respektive slutbetänkande. Det står kommittén fritt att vid tidpunkter den själv väljer komma med ytterligare skrivelser och förslag till regeringen.

(Näringsdepartementet)

Aktörernas syn på kollektivtrafiken

Kommittén har under sina sammanträden hösten 2001 lyssnat på ett antal presentationer från olika kategorier av aktörer. Kollektivtrafiken har därvid belysts från såväl konsument- som producent- och samhällsperspektiven. Mycket av det som aktörerna har framfört kommer kommittén att arbeta vidare med under år 2002.

Den 19 september 2001 hade kommittén bjudit in nio organisationer för att de skulle få möjlighet att kortfattat få presentera sin verksamhet, sin syn på kollektivtrafiken och dess problem och möjligheter för kommittén. Sist finns ett avsnitt som har tillkommit efter sekretariatets underhandskontakter med representanter för busstillverkarna Scania och Volvo. Det förtjänar att påpekas att denna bilaga är sekretariatets sammanfattning och tolkning av vad som framförts av de olika aktörerna.

Rikstrafiken

Rikstrafikens roll

Rikstrafiken har i uppdrag att i samverkan med trafikhuvudmän, länsstyrelser och operatörer åstadkomma ett samverkande interregionalt kollektivt persontrafiksystem. En deluppgift är att upphandla företagsekonomiskt olönsam men samhällsekonomiskt motiverad persontrafik för interregionala resbehov. Rikstrafikens perspektiv ska vara resenärens, konsumentens, kundens, individens, den rörelsehindrades och inte producentens.

Rikstrafikens fokus är på den interregionala kollektivtrafiken, kommitténs på lokala och regional kollektivtrafiken. Gränsen mellan regional/lokal och interregional trafik är svår att dra och all kollektivtrafik bör hänga ihop. Resenärerna är inte betjänta av

barriärer i form av bristande samordning av taxor vid stads- eller länsgränser eller dåligt samordnade upphandlingar. En bättre samordning mellan lokal, regional och interregional trafik bör ge fördelar för alla aktörer inom kollektivtrafiken.

En fungerande "rikstrafik"

I vårt visionsarbete säger vi att vi ska skapa "en fungerande rikstrafik". Här är information till resenärerna och deras förståelse för hur kollektivtrafiken fungerar av strategisk betydelse. Därför föreslår Rikstrafiken nu att ett gemensamt telefonnummer för hela kollektivtrafiken etableras. Vidare lanserar vi en portal på internet, kopplad till vår hemsida, som på ett översiktligt och brett sätt redogör för all kollektivtrafik.

En universell resekortstandard kan snart bli verklighet och möjliggöra en vidgning av kollektivtrafikens marknad. I samverkan mellan tågoperatörerna och trafikhuvudmännen kan det snart bli möjligt att lansera kollektivtrafikens "superkort".

Bokningssystem hos olika operatörer måste kunna kopplas till varandra. Användning av ett särskilt dataprotokoll (XML) kommer snart att bli ett tvingande krav för upphandlade operatörer. Ett annat krav är att skapa fullgod tillgänglighet för alla till kollektivtrafiken. Det arbetet drivs inom ramen för projektet "Hela Resan" i vilket många aktörer samordnar sitt arbete. SJ AB har i en överenskommelse med Rikstrafiken i allt väsentligt accepterat att ansluta sig till Rikstrafikens upphandlingskrav, även för sin kommersiella trafik.

En utveckling av Rikstrafikens strävan att samordna kan vara att föreslå vissa lagfästa regelverk vilka samtliga trafikoperatörer måste respektera. Rätt utformade kan regelverk underlätta medan en frivillig samordning mellan alltför många aktörer kan försvåra.

Stationernas/terminalernas framtida funktion måste tydliggöras. Rikstrafiken måste kopplas in i den fysiska planeringen med avseende på möjligheterna att skapa "en fungerande rikstrafik". I Banverkets pågående arbete med ett sektorsprogram för järnvägen diskuteras behovet av att skapa ett interregionalt nätverk av primära knutpunkter. I Rikstrafikens samordningsansvar ligger att även koppla trafikflygplatser och färjeterminaler till ett sådant nätverk.

Vägverket

Vägverkets ansvar för kollektivtrafiken

Vägverket gavs 1995/96 ett förtydligt sektorsansvar för kollektivtrafik på väg. Det samlande ansvaret innebär att Vägverket ska driva på och stödja utvecklingen av en mer tillgänglig och konkurrenskraftig kollektivtrafik. Vägverket ska inte ta något operativt ansvar för kollektivtrafiken men ska kunna träffa överenskommelser om samarbete i angelägna frågor.

Vägverkets nationella kollektivtrafikprogram

Ett nationellt program för kollektivtrafik på väg har tagits fram i samarbete med SLTF, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet m.fl. Där beskrivs motiv för kollektivtrafik, vision och mål, hur det ser ut idag, hur kollektivtrafiken kan förbättras och vad Vägverket ska göra för att stärka kollektivtrafiken (på väg). Förutom att stödja forskning, driva på och stödja andra aktörers arbete ska Vägverket som myndighet följa upp statsbidrag och utveckla regelverket för fordon, förare och väg. Vidare ska Vägverket som väghållare och byggare se till att kollektivtrafiken och resenärernas behov beaktas, dvs. att det byggs trafiksäkra och tillgängliga hållplatser, prioritera kollektivtrafiken och hålla en god drift- och underhållsstandard på statens vägar. Följande är viktiga insatsområden.

Kundorienterat synsätt

En utveckling av kollektivtrafiken måste utgå från resenärens behov. Branschen måste kunna visa "hur jag kan resa" istället för att säga "så här kör vi". Det kräver dialog med resenären och lyhörddhet. Bemötande och rollfördelning mellan aktörerna är viktiga aspekter i detta.

Samverkan kring hållbara resor

Kollektivtrafiken är en del av det hållbara resandet. Genom att samarbeta med andra resätt och frågor kan konkurrenskraften stärkas. Att stimulera efterfrågan på hållbara resor kallas Mobility Management och handlar om ökad gångtrafik, cykeltrafik, kollektivtrafik, samåkning, bildelning, distansarbete, trafikstyrning samt ökad användning av IT.

Framkomlighet i större städer

Befolkningstillväxt och ökat transportarbete har lett till trängsel-effekter i de större städerna. Detta i kombination med fartdämpande åtgärder har lett till stora framkomlighetsproblem för kollektivtrafiken. Kollektivtrafiken måste prioriteras och om fart-hinder behövs måste dessa utformas så att de inte försämrar kollektivtrafikens komfort och konkurrenskraft.

Säkrare och attraktivare bytespunkter och hållplatser

Den minst säkra länken i den kollektiva resan är hållplatsen och dess närområde. För att öka säkerheten i hela resan måste därför hållplatser och anslutande vägar i såväl i tätort som på landsbygd utformas på ett attraktivt och säkert sätt. Bytespunkter och terminaler är strategiskt viktiga. Ansvars- och rollfördelning är oklar vilket leder till problem för resenärerna, i synnerhet för funktions-hindrade resenärer. Sektorsansvariga verk, fastighetsägare, väg- och banhållare, trafikföretag m.fl. måste hitta en bra ansvarsfördelning i hela resans anda.

Omvärldsfaktorer

Omvärldsfaktorer i form av skatter, bidrag, avdrag och avgifter har mycket stor effekt på kollektivtrafikens konkurrenskraft. En översyn behöver göras för att de olika aktörerna incitament till att öka det kollektiva resande.

Banverket

Tågresandet ökar

En ökad andel järnvägstrafik är ett av de mest effektiva sätten att medverka till uppfyllandet av de transportpolitiska målen. Efter flera år av stagnerande tillväxt upplever järnvägssektorn nu en mycket positiv utveckling. De sista tio årens avreglering ger nu effekt i ökat resande och ökande godsmängder.

Brister

Den ökade efterfrågan belyser också bristerna inom sektorn. Kapaciteten, både för spår och fordon, ligger på marginalen, framförallt i storstadsområdena. Oklar ansvarsfördelning och ett föråldrat regelverk skapar fler problem. Vidare saknas ett tydligt gränssnitt mellan förvaltning av infrastruktur och myndighetsutövning. Behovet av gemensam kraftsamling har ökat.

Sektorsprogram

Sektorns aktörer har enats om ett preliminärt program med en vision och övergripande strategi. Visionen är att järnvägssektorn - i samverkan med andra transportslag - skall erbjuda resenärer och godstransportkunder de mest prisvärda, pålitliga och miljöanpassade transporterna. Strategin är uppdelad på följande fem huvudområden med delområden.

Stärk järnvägens roll på transportmarknaden

- strategi för nätverk för persontransporter
- strategi för godsstråk och noder
- utvecklingsstrategi för godstrafiken
- ökat engagemang i den fysiska planeringen på kommunal och regional nivå

Förbättra järnvägens prestanda

- fördjupat åtgärdsprogram för förbättrad punktlighet
- lös kapacitetsproblemen, speciellt i storstadsområden
- policy för hamn och industrispår

Minska järnvägens produktionskostnader

- resursutnyttjande och produktivitet
- marknadsutveckling inom järnvägssektorn

Vårda och utveckla sektorns resurser

- säkerställ tillgången på tågförare
- förbättrad information till trafikanter och allmänhet
- bättre transportstatistik
- utveckla förutsättningarna för planering och behovsanpassning av järnvägens infrastruktur

Utveckla roller, kulturer och regelverk.

- utred och utveckla principer för tilldelning av tåglägen
- en samlad översyn av de lagar och förordningar som reglerar järnvägen
- standardisering och normering
- inrätta en regulatorfunktion
- klarläggande samt kommunikation av BV:s och andra aktörers olika roller
- tydliggör ansvara och principer för tillgänglighet till sektorsgemensamma funktioner (stationer, informationssystem m.m.)

Sektorsprogrammet beräknas vara klart våren 2002.

Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet*Samverkan*

Kommitténs skall utgöra ett forum för samarbete mellan staten och övriga aktörer på kollektivtrafikens område. Kommittén bör därför träffa de politiska beredningarna inom Kommun- och Landstingsförbunden. En sakkunnig från förbunden bör knytas till kommittén.

Ägarperspektivet

Kommuner och landsting måste ges goda möjligheter att direkt styra och påverka kollektivtrafikens innehåll och omfattning så att

den stödjer samhällsplaneringen på lokal och regional nivå samt för att kopplingen mellan kollektivtrafik samt skolskjuts- och färdtjänst- resor skall kunna utvecklas. Nuvarande lagstiftning medför en otydlig rollfördelning mellan kommuner, landsting och trafikhuvudmän. Lagen är otidsenlig och bör ses över.

Helhetsperspektivet

Kommittén bör behandla kollektivtrafiken ur ett systemperspektiv. Eftersom kollektivtrafiken påverkar den lokala och regionala utvecklingen måste motsvarande inflytande ges till de lokala och regionala nivåerna. Det finns behov av att underlätta resandet inom funktionella regioner vilket bl.a. försvåras av länsgränser och otillräckligt samordnade taxesytem. Kommittén bör även belysa behovet av samplanering av infrastruktur och kollektivtrafik.

Infrastruktur och trafikslag i samspel

Det fordras en samordning mellan olika trafikslag, mellan infrastruktur och trafik samt mellan investeringar och drift. Vid planering av infrastruktur finns behov av att samplanera för att underlätta byten mellan olika trafikslag. Kommittén bör belysa hur den statliga, regionala och kommunala nivån bör samverka i denna planering. Den lokala och regionala nivåns inflytande måste stärkas vad gäller infrastrukturens utformning, utbyggnad och användning.

Konsumentperspektivet

Kollektivtrafiken bör utgöra basen i den offentliga trafikförsörjningen och vara tillgänglig för alla. Kommittén bör bl.a. belysa potentialen i "Mobility Management" inklusive kommersiell "bildelning".

Tidsramen 2020

Ett långsiktigt perspektiv på kollektivtrafikens utveckling är viktigt. Det får dock inte innebära att kommittén negligerar de

akuta behoven av att förändra inflytande över och organisation av kollektivtrafiken. De löpande kostnadsökningarna kan skapa ytterligare blockeringar för en positiv utveckling av kollektivtrafiken. Miljömålen för år 2020 tydliggör behoven av förbättringar och att staten satsar resurser på kollektivtrafiken.

Forskning och utveckling

Det är angeläget att kommittén belyser behovet av fortsatta anslag till forskning och utveckling på kollektivtrafikens område. Den internationella utvecklingen på kollektivtrafikområdet bör följas.

Svenska lokaltrafikföreningen

Trafikpolitiken

Uppvärdera kollektivtrafiken inom trafikpolitiken och väg in kollektivtrafikens samhällsekonomiska vinster i denna. Kollektivtrafiken är ett effektivt verktyg att uppnå de av riksdagen beslutade transportpolitiska målen, miljömålen och nollvisionen. En proposition med ett nationellt handlingsprogram för kollektivtrafiken bör föreläggas riksdagen.

Ansvarsfördelning och samverkan

Rollfördelningen mellan trafikhuvudmän och operatörer måste ses över. Samverkan mellan trafikslagen måste stärkas, grundat på helhetssyn och ökad kundorientering med fokus på resenärens vardag.

Skatter och avgifter

Fordonsskatten bör göras miljöanpassad. Kraftiga skatterabatter på utrustning för avgasrening bör införas enligt engelsk modell. Merparten av drivmedelsskatten bör återbetala vid årets slut baserat på antalet resenärer. Banavgifterna för Öresundsbron bör belasta statsbudgeten och inte trafikhuvudmännen genom höjda banavgifter. Ge företag möjlighet att subventionera sina anställdas resor med kollektivtrafiken. Använd "rikskupong"-systemet som före-

bild. Förbättra möjligheterna att göra skatteavdrag för resor med kollektivtrafik. Skapa ett Eurovinjettsystem för turistbusstrafiken inom EU.

Fysisk planering och infrastruktur

Kollektivtrafiken måste komma in tidigt och kontinuerligt i stads- och trafikplaneringen. I städerna bör den prioriteras genom separata körfält för bussar och signalprioritering. Kollektivtrafiken bör användas för att lösa framkomlighetsproblemen i de trafiktäta städerna. När man parkerar sin bil på de större städernas infartsparkeringar bör man få en kollektivtrafikbiljett.

Övrigt

Inför ett särskilt gymnasieprogram för utbildning av taxi- och bussförare. Regeringen måste agera för kommissionens förslag om att 15 meter långa bussar ska tillåtas inom hela EU och emot förslaget om en tredje axel på alla 15 meters bussar. Mer pengar från Östersjömiljarden till export av bussar till Baltikum.

Svenska Bussbranschens Riksförbund

Allmänt

Bussen är kollektivtrafikens ryggrad, ca 75 % (ca 625 miljoner resor per år) av kollektivtrafikresandet görs med buss. Det motsvarar ca 9 % av persontransportarbetet i landet. Av totalt 13 500 bussar i yrkesmässig trafik går ca 8 000 bussar i lokal och regional trafik. Tre bussföretag har 50 % av bussparken. Bussen är ett miljövänligt och trafiksäkert färdmedel. Sverige har förmodligen världens renaste dieselvagnpark.

Problem

Bussföretag som kör kollektivtrafik för trafikhuvudmännen har stora ekonomiska problem. Den samlade förlusten år 2000 var ca 600 miljoner kronor. Orsakerna är bl.a. höjda skatter som

bussbolagen ej fått kompensation för, roll- och ansvarsfördelning mellan beställare och utförare samt avtalens konstruktion. Resenären är inte i fokus, vilket bl.a. är en följd av den avtalskonstruktion som vanligtvis tillämpas. I den saknas incitament för operatörerna att öka antalet resenärer. Andra viktiga problem är att trängseln i storstäderna, att bilen ökar sina marknadsandelar på kollektivtrafikens bekostnad. Viktigt är också att ingen beaktar kollektivtrafikens samhällsnytta.

Möjligheter.

Ur BRs och SLTFs gemensamma 24 punkts program för en utvecklad kollektivtrafik lyfter BR fram kollektivtrafiken är ett verktyg för att förverkliga de transportpolitiska målen och att kollektivtrafikens samhällsekonomiska vinster därför måste beaktas, inte minst när det gäller skatternas utformning och omfattning. I samhällsplaneringen måste en större hänsyn tas till kollektivtrafikens behov. Konkret kan det handla om fler busskörfält och signalprioritering. Dessutom måste samverkan i trafiken stärkas.

Tågoperatörerna

Allmänt

Tågtrafiken är ett miljövänligt och säkert transportmedel med stor transportkapacitet och korta restider. Tillgängligheten för funktionshindrade är inte tillfredsställande. Resandet med tåg är större än någonsin. Nya aktörer har tillkommit på marknaden och SJ AB har fått en ny roll.

Problem

Aktuella problem som behöver en snar lösning är rättidighet, tätthet – kapacitet, trafikantinformation, resenärernas rättigheter, ansvarsfördelning, statens roll, brister i lagstiftning och regelverk, brister i underhåll av infrastruktur, incitament i infrastrukturinvesteringar samt behov av bättre statistik som grund för analyser.

Problem på lite längre sikt är hur man skall kunna säkra branschens försörjning med materiella och immateriella resurser, entreprenörer och innovatörer samt kapital. Andra problem avser samverkan med andra trafikslag, förtroende för branschen och dess legitimitet hos externa intressenter. Hur säkra operatörernas inbördes förhållande i daglig trafik.

En ökad samordning med annan kollektivtrafik är önskvärd. Det gäller allt från trafikproduktion (samordning av tidtabeller), utformning av stationer och terminaler, trafikantinformation, resvillkor, bokning och köp av biljetter. Samordning kostar dock pengar och får inte leda till att nya monopol skapas.

Möjligheter

Tågets utvecklingsmöjlighet står att finna i pendling inom och mellan storstadsområdena. Utvecklingspotential finns även i ett regionalt resande mellan tätorter i nätverk samt i en ökad samverkan med flyget.

Svenska Taxiförbundet

Taxi är en del av den kollektiva trafiken

Taxi är en del av den kollektiva trafiken och ska behandlas som sådan, såväl i offentliga skrifter som i praktiken. Taxi är en del av den kollektiva trafiken, inte bara när det är fråga om samhällsbetalda transporter. Kollektivtrafik är samordnade och i förväg beordrade transporter där man betalar en avgift, dvs. precis som för taxi. Taxiresor utförs visserligen oftast med personbilar men även det privata taxiresandet med personbil ska betraktas som kollektiv trafik. Taxitrafik är inte synonymt med "personbilstrafik". Skilj därför på privatbilism och resor med taxi.

Taxi behövs på många ställen

Bussen och tåg når aldrig från dörr till dörr. Därför behövs taxi även för det finmaskiga nätet/resandet i större tätorter. Busslinjer med lågt antal resenärer bör ersättas med anropsstyrd taxitrafik. På

landsbygden svarar taxi ofta för all kollektiv trafikförsörjning. Taxiservice dygnet runt saknas på många orter.

Planera för taxi

Det är orimligt att taxi svarar för all kollektiv transportförsörjning nattetid. Övriga kollektiva trafikslag måste också ta ansvar för denna transportförsörjning. En otillräcklig nattrafik "stimulerar" brottslig verksamhet som svarttaxi. Kommuner, landsting och deras trafikhuvudmän bör ta fram en taxitrafikförsörjningsplan. Taxi ska alltid få köra i kollektivtrafikkörfält och ha en lättillgänglig plats för av- och påstigning vid alla resecentrum.

Upphandla beställningscentraler

Upphandling av beställningscentraler ska ej undantas från LOU. Samordningen kan bli lika effektiv och rationell i en privatägd beställningscentral som i en samhällsägda. Det får inte bli ett egenvärde i att samordningscentralerna är samhällsägda.

Busstillverkarna Scania och Volvo

Ojämn beläggning i fabrikerna

Även busstillverkarna har ekonomiska problem idag. En medverkande orsak till detta är det sätt som upphandling ofta tillämpas idag. Kontrakt mellan trafikhuvudman och operatörer är ofta utformade så att alla nya bussar måste sättas i trafik vid trafikens start. Det medför att operatörerna i sin tur ställer krav på tillverkarna att leverera bussar under en koncentrerad tidsperiod. Det medför att tillverkningsindustrin får en mycket ojämn beläggning i sina fabriker. Vissa perioder räcker fabrikernas kapacitet inte till, medan de vid andra tidpunkter på året går på sparlåga med låg beläggning. Självklart får detta ekonomiska konsekvenser med onödigt dyr tillverkning och högre priser på bussar än vad som skulle kunna vara fallet med en jämnare beläggning. Det är således högst önskvärt för tillverkarna att få leverera nya bussar med en jämnare spridning över året. Det möjliggör en rationellare tillverkning och sannolikt lägre priser.

Skilda krav – dyrare bussar

En trend är att tillverkarna tar ett allt större ansvar för de nya bussar som sätts in i kollektivtrafiken. De svarar i många fall för finansiering, underhåll, platser för uppställning och personalutrymmen. Ofta svarar tillverkarna även för operationell leasing, vilket innebär att de också tar restvärdesrisken för bussarna. Storleken på restvärdesrisken är beroende av hur många år som bussarna kan förväntas vara i drift. Idag är osäkerheten stor om detta. Det finns exempel, där fem år gamla bussar blivit oanvändbara på grund av kraftigt förändrade fordonsspecifikationer i huvudmännens upphandlingsunderlag. Stora variationer mellan beställarnas specifikationer försvårar även möjligheten att flytta bussar mellan olika områden i landet, t.ex. när operatören har förlorat en upphandling. Även olika utrustning i bussarna kan försvåra deras alternativanvändning. Olika, sinsemellan icke kommunicerande trafiklednings- och trafikantinformationssystem, bidrar också till att bussarna inte fungerar utanför sitt normala trafikområde. Även detta har en negativ inverkan på förväntad användningstid och restvärdesrisk. Det ökar kostnaderna för bussoperatörerna och i förlängningen även beställarna av trafiken. Det är angeläget att trafikhuvudmännen har likartade grundkrav på fordon och viss utrustning och att de, åtminstone i detta avseende, tillämpar en större långsiktighet vid sina upphandlingar.

I många europeiska länder används någon form av standardbuss för olika typer av trafik. Stadsbussar kan t.ex. ha samma utformning i många städer. Tillverkarna kan inte se några rationella skäl till varför stadsbussarna behöver se olika ut i olika Svenska städer. Om trafikhuvudmännen kunde enas om utformningen av en standardbuss och tillämpa den kravspecifikationen vid sina upphandlingar skulle det möjliggöra en mer rationell tillverkning och ett lägre pris för dessa fordon. Vissa tillverkare anser att de bör se över sin prissättningsstrategi för att stimulera utvecklingen i denna riktning.

Förändringar i dessa avseenden skulle vara positivt, inte bara för tillverkarna utan även för operatörer, trafikhuvudmän och resenärer. För att åstadkomma detta anser tillverkarna att det behövs ett närmare samarbete mellan trafikhuvudmän, operatörer och tillverkarna.

Källförteckning

- Banverket, Öppet spår. Ett förslag till strategi för konkurrenskraftiga järnvägstransporter, 2001-03-28
- Banverket, Preliminärt sektorsprogram för järnvägen. Mars 2001
- BR Bussbranschens riksförbund. Bussbranschens finansiella situation 2000
- BR, Bussbranschens riksförbund. Statistik om bussbranschen 1998
Branschstatistik från Svenska Lokaltrafikföreningen.
- Finnveden, Bengt. Improvement of the Environment by Purchasing Bus Transport Services. Conference Proceedings by OECD, Budapest 1994.
- Finnveden, Bengt. Kollektivtrafiken i Sverige – samordning och konkurrens SLTF 2001.
- INREGIA Sammanställning av enkät till kommuner om färdtjänst 2000.
- KFB-Rapport 1998:24, Politikernas återkomst? En förändringsprocess om ägarstyrning av kollektivtrafiken i Östergötland
- KFB-Rapport 2000:1, Kollektivtrafikforskningens klara resultat. En redovisning av utförande och resultat i KFB-finansierade forskningsprojekt 1996-1999
- KFB-Rapport 2000:3, Spårtrafikens klara resultat. En redovisning av utförande och resultat i KFB-finansierade forskningsprojekt 1996-1999
- KFB-Meddelande 2000:4, Vad är en bra trafik huvudman?
- Kommunikationsdepartementet (Ds K 1984:3) Busslinjetrafiken. Förslag till ändringar i lagstiftningen.
- Kommunikationsdepartementet (Ds K 1996:69) Ökad tillgänglighet i kollektivtrafiken.
- Landstingsförbundet 2000-05-18 Sjukresor 1999/00. Sammanställning av enkätsvar.
- Proposition (1977/78:92) Om åtgärder för att förbättra lokal och regional persontrafik.

- Proposition (1978:79:99) Ny trafikpolitik.
- Proposition (1984/85:168) Om rätt att driva lokal och regional kollektivtrafik på väg.
- Proposition (1984:85:114) Riktlinjer för järnvägspolitiken.
- Proposition (1987/88:50) Trafikpolitiken inför 90-talet.
- Proposition (1995/96:167) Kommunal uppdragsverksamhet avseende kollektivtrafik m.m.
- Proposition (1996/97:115) Mer tillgänglig kollektivtrafik.
- Proposition (1997/98:56) Transportpolitik för en hållbar utveckling.
- Proposition (1999/2000:79) Från patient till medborgare en nationell handlingsplan för handikappolitiken.
- Proposition (2000/01:1) Budgetproposition för år 2001, utgiftsområde 22, Kommunikationer.
- Proposition (2000/01:84) Kommunal uppdragsverksamhet.
- Regeringens proposition om Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem (2001/02:20)
- Regionalpolitiska utredningen (2001/02:4)
- Riksdagens betänkande (TU 1978/79:18) Ny trafikpolitik.
- Sammanställningar från Bussgods Sverige och Bussgods Syd.
- Samtrafiken i Sverige AB. 1992-11-16. Konsortialavtal avseende samverkan i Samtrafiken i Sverige AB.
- Sifo, Bussen i samhället. En undersökning bland allmänhet och riksdagsledamöter, 2000
- SIKA Prognos för persontransporter, utkast 2001-04-23:2
- SIKA rapport 2000:2
- SIKA årsbok 2000/2001
- SIPU Utvärdering 1999-11-22, Utvärdering av trafikpolitiken på kollektivtrafikområdet
- SLTF:s branschstatistik 1998
- SLTF, Kollektivtrafikens samhällsnytta
- SLTF & Buss och Samhälle, Kollektivtrafiken och framtiden. 24 förslag om en utvecklad kollektivtrafik
- Socialstyrelsen 1997:3 Att resa med färdtjänst.
- SOU 1976:43 Länskort i kollektivtrafiken. Betänkande av Utredningen avseende regionalt gällande trafikrabatter.
- SOU 1995:70 Allmänna kommunikationer för alla? Betänkande av Samreseutredningen.
- SOU 2001:44, Jämställdhet – transporter och IT. Slutbetänkande från Jämit – Jämställdhetsrådet för transporter och IT

- SOU 2001:51 Transportsystemet i Stockholmsregionen, Problem-
analys och målbild för den framtida utvecklingen.
Delbetänkande av Stockholmsutredningen
- Statskontoret 2000:51 Hela resan är målet. En utvärdering av
handikappolitiken inom transportområdet.
- Svenska Kommunförbundet 1999. Färdtjänsthandbok: Handboken
om färdtjänst och riksfärdstjänst.
- Svenska Lokaltrafikföreningen 1995. SLTF 90 år.
- Svenska Lokaltrafikföreningen och SJ Persontrafikdivision
1991-03-21. Avtalsmall för rikstaxan »Tagplus«. Samtrafiken i
Sverige AB.
- Trafikhuvudmännens trafikförsörjningsplaner
- Transportrådet 1986:17 Den lokala och regionala kollektivtrafiken
utvärdering av länshuvudmannaförmen.
- Tøi, Kollektivtransport – med kunden i fokus, 1998
- Tøi, Målrettet kollektivsatsning, 2001
- Vägverket 2000:103 Utvärdering av ny lagstiftning för färdtjänst
och riksfärdtjänst: ett producentperspektiv.
- Vägverket 2000-10-30. Regeringsuppdrag. Redovisning av kollek-
tivtrafikutveckling 1995-2000.
- Vägverket Redovisning av kollektivtrafikutvecklingen 1996-2001
- Årsredovisningar från Svenska Lokaltrafikföreningen och Trafik-
huvudmännen