Kollektivtrafik utan styrning

Jan-Eric Nilsson

Rapport till
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
2011:6

REGERINGSKANSLIET
Finansdepartementet

Rapportserien kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23604-8

Förord

Varje år görs runt 1 250 miljoner resor i den regionala och lokala kollektivtrafiken till en kostnad på ca 28 miljarder kronor. Ungefär halva kostnaden betalas av resenärerna direkt och resten med skattemedel. Branschens mål är att fördubbla antalet resenärer till år 2020. Samtidigt finns det tydliga tecken på stagnation. Resandet har slutat att öka, men kostnaderna fortsätter att stiga.

Eftersom kollektivtrafiken är ett viktigt och stort offentligt åtagande är det naturligt för Expertgruppen i offentlig ekonomi (ESO) att intressera sig för området. Kollektivtrafiken står inför stora förändringar 2012, när marknaden öppnas för kommersiella aktörer, och det är oklart hur detta kommer att påverka utvecklingen. Expertgruppen har därför uppdragit åt professor Jan-Eric Nilsson vid Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) att analysera utvecklingen av den regionala och lokala kollektivtrafiken i Sverige.

I sin genomgång och analys av hur kollektivtrafiken fungerar är författaren kritisk mot hur de regionala beställarna – trafikhuvudmännen – sköter sitt uppdrag. Rapporten visar på brister i hur upphandlingar genomförs, dokumenteras och följs upp. Därmed försvåras allvarligt möjligheterna att utvärdera och utveckla verksamheten. Författaren menar också att utförandet av kollektivtrafiken i alltför hög grad detaljstyrs av trafikhuvudmännen, och att det saknas en systematisk och rationell fördelning av ansvar mellan beställare och utförare.

Med utgångspunkt i sin analys framhåller författaren tre viktiga förbättringsområden.

- De regionala myndigheter som från 2012 ska ersätta trafikhuvudmännen måste i högre grad bli lärande organisationer. Detta förutsätter att en väl fungerande organisation för upp-

följning byggs upp. Det behövs också förbättringar i myndigheternas rutiner kring upphandling och statistikhantering.

- Upphandlingsarbetet måste förbättras. I dag tas felaktiga beslut, bl.a. beroende på att den långa tiden mellan varje upphandling gör det svårt att bygga en professionell organisation. Det kan åtgärdas med en gemensam expertorganisation som genomför upphandlingar på uppdrag av på de regionala kollektivtrafikmyndigheterna efter de målsättningar dessa formulerar.
- Kreativiteten i branschen bör utnyttjas bättre. Detta kan åstadkommas genom att i högre grad delegera kontrollen över verksamheten till utförarna. Genom systematiska försök är det möjligt att utröna vilken affärsmodell som är bäst lämpad när det gäller fördelning av ansvar och risk mellan beställare och utförare.

Viktiga beslut kommer att fattas inför och under den inledande fasen av den nya marknadssituation som inträder 2012. För både branschen och samhället i stort är det angeläget att besluten vilar på samhällsekonomiskt rationella underlag. Det är min förhoppning att denna rapport ska utgöra ett bra underlag i den fortsatta diskussionen av kollektivtrafiken i Sverige.

Arbetet med denna rapport har följts av en referensgrupp bestående av personer med god insikt i dessa frågor. Gruppen har letts av Harry Flam, ledamot i ESO:s styrelse. Författaren själv ansvarar dock för innehåll, slutsatser och förslag i rapporten.

Stockholm i juni 2011

Lars Heikensten
Ordförande för ESO

Författarens förord

Som alltid då Expertgruppen för offentlig ekonomi lägger ut ett uppdrag att skriva en underlagsrapport har författaren en referensgrupp med uppdrag att bistå i arbetet med råd och dåd. Jag har i detta avseende varit lyckligt lottad med en referensgrupp med deltagande både av praktiker och från akademiska discipliner. Förutom att tacka gruppen som helhet vore det fel att inte rikta ett särskilt tack till statsvetaren i gruppen, Urban Strandberg. Med hans hjälp har jag kunnat nosa på viktiga frågor i skärningen mellan våra respektive discipliner som är betydelsefulla för att bättre förstå det vi ser framför oss i kollektivtrafikbranschen.

Också mina kollegor på VTIs enhet för Transportekonomi, och i synnerhet Roger Pyddoke, har varit av stor betydelse för slutresultatet. Som vanligt har ingen av de nu apostroferade ansvaret för de fel och brister som slutversionen kan innehålla.

Innehåll

Sammanfattning **11**

Summary **15**

1 Inledning **19**

1.1 Bakgrund och syfte 19

1.2 Uppläggning och resultat 21

2 Motiv för offentlig intervention på kollektivtrafikmarknaden **29**

2.1 Välfärdsargumentet 29

2.2 Lagstiftarens syn på marknaden för kollektivtrafik 32

2.3 De lokala beslutsfattarnas syn 34

2.4 Slutsatser 35

3 Det yttre ramverket **37**

3.1 Svensk lagstiftning 1978, 1988 och 1998 37

3.2 Marknadsöppning 2012 39

3.3 Fördubblingsprojektet 41

3.4 Sammanfattning 43

4 Marknaden för kollektivt resande **45**

4.1 Konsumtion 46

4.2 Utbud 50
4.3 Ekonomi 51
4.4 Den regionala dimensionen 53
4.5 Operatörsmarknaden 55
4.6 Sammanfattning 58

5 Trafikhuvudmännens genomförande av sitt uppdrag 61

5.1 Upphandlad järnvägstrafik 63
5.2 Upphandlad busstrafik 65
5.3 Egenskaper hos upphandlingar och avtal 67
5.4 Bussbranschens Riksförbunds utvärdering 72
5.5 Sammanfattning 75

6 Erfarenheter från organisation och styrning i olika länder 77

6.1 Europeiska erfarenheter 78
6.2 Effekterna av den svenska konkurrensutsättningen 82
6.3 Effekterna av olika styrmedel 83
6.4 Avtals- och ersättningsformer 84
6.5 Sammanfattning 87

7 Styrning av en trafikhuvudman i praktik och teori 89

7.1 Trafikpolitiska mål 91
7.2 Värmlandstrafik AB 92
7.3 Preciseringar av verksamhetens mål 95
7.4 Nyttan av flexibla kontrakt 97
7.5 Granskning av styrningen av stadstrafiken 99
7.6 Grunden för ägarnas val av strategi 100

7.7 Styrmekanismer för att uppnå uppställda mål 102
7.8 Sammanfattning 106

8 Styrning av kollektivtrafiken från ett konstitutionellt perspektiv 109

8.1 (Bristen på) uppföljning i staten 109
8.2 Styrning och uppföljning i kommunerna 111
8.3 Varför ser det ut på detta sätt? 114
8.4 Målstyrning i kollektivtrafiken 116
8.5 Statens granskning 118
8.6 Sammanfattning 121

9 Vad kommer att ske 2012? 123

10 Policyförslag 127

10.1 En lärande organisation 128
10.2 En professionaliserad upphandling 130
10.3 En ny politikerroll 130
10.4 Vem tar ansvaret för nödvändiga förändringar? 131

Referenser 133

Appendix A: En generisk beskrivning av ledningsstrategi 137

Sammanfattning

Det finns goda skäl för att tro att en kollektivtrafikförsörjning på helt kommersiella villkor skulle resultera i ett mindre omfattande utbud och högre priser än vad som är samhällsekonomiskt effektivt. Kollektivtrafikförsörjningen bör därför hanteras i politiska församlingar, och i Sverige är detta en uppgift för kommuner och län som samordnar sina resurser inom den gemensamt ägda trafikhuvudmannen, en i varje län eller region. Sedan ett tjugotal år upphandlas huvuddelen av denna trafik i konkurrens. Konkurrensutsättningen innebar sannolikt kostnadsbesparingar och kan därför betraktas som en lyckad reform.

I konkurrens med de resurser som krävs för vård, skola och omsorg fattar således valda företrädare för folket på lokal och regional nivå beslut om hur stort stödet till kollektivtrafiken ska vara. Trafikhuvudmannen preciserar och operationaliserar dessa önskemål och administrerar upphandlingar liksom kommunikationen med den operatör som tilldelats ett kontrakt. Ett första syfte med rapporten är att klargöra hur denna besluts- och upphandlingsprocess fungerar och hur dess resultat kan beskrivas. Detta syfte är deskriptivt och omfattar huvuddelen av promemorian. Det andra syftet är att diskutera möjligheterna att förbättra styrningen och att få ut mer trafik för pengarna, alternativt att behöva avsätta mindre medel för samma trafik.

Tre aspekter på verksamheten i branschen bildar bakgrunden till studien. En aspekt är att kollektivtrafikens resandeökning har stagnerat. I vissa regioner har antalet bussresenärer till och med minskat i absoluta tal. Samtidigt ökar hela tiden kostnaderna för trafiken vilket innebär att hälften av kostnaderna för icke-kommersiell tåg- och busstrafik numera bekostas med skattemedel. Kostnadsökningen betalas dessutom genom att biljetterna blir allt dyrare i jämförelse med priset på andra produkter.

Den andra bakgrundsfaktorn är att marknaden från och med 2012 öppnas för etablering av kommersiella företag samtidigt som trafikhuvudmannaverksamheten omorganiseras. Och ett tredje förhållande är Fördubblingsprojektet som drivs av representanter för både beställare och utförare med syfte att till år 2020 ha fördubblat antalet resenärer jämfört med 2006. Om den utveckling som uppmättes mellan 2005 och 2009 fortsätter kommer resandet att ha fördubblats år 2022 till en kostnad som är nästan dubbelt så stor som i dag. Ingenting talar för att den förestående marknadsöppningen kommer att förändra denna utveckling.

Beskrivningen av förhållandena i branschen resulterar i fyra centrala observationer. Den första är att beslut om flertalet centrala frågor i utförandet av kollektivtrafik är centraliserade till trafikhuvudmännens styrelser och de politiker i regionen som utsett dem. Detta innebär att man i mycket begränsad omfattning utnyttjar kunskaperna hos dem som sitter närmast den verksamhet som utförs, dvs. de som är ansvariga för att köra tåg och bussar. Från och med 2012 utövas detta ansvar inte längre i ett offentligt ägt aktiebolag utan i en särskild myndighet. Detta förändrar inte det faktum att de folkvalda även fortsättningsvis kommer att fatta beslut om var bussarna ska gå och vid vilka tider, om priser och till och med om utseendet på chaufförernas uniformer.

En andra observation är att det saknas uppföljningar av de kontrakt som upphandlas och vilka effekter kontraktens och ersättningens utformning får för kostnader, antalet resenärer, kundnöjdhet etc. Beställarens specificering av hur trafiken ska utformas fattas därför utan förhandskunskap om vilka konsekvenser besluten kan förväntas leda till. Det finns också många exempel på att man prövar nya avtalsformer utan att ha en strategi för hur dessa ska utvärderas. Bristen på information innebär dessutom att det inte är möjligt att utkräva ett demokratiskt ansvar för hur verksamheten hanteras.

En grundläggande fråga som inte kunnat besvaras i rapporten är varför man i en bransch med stigande kostnader och stagnerande efterfrågan inte tar fram information som gör det möjligt att förstå denna utveckling. Risken är stor att institutionella och organisatoriska förändringar som genomförs utan en sådan förståelse kan komma att slå fel.

Den tredje observationen är att det i kollektivtrafikbranschen saknas inbyggda mekanismer för oberoende kontroll och kvalitetsuppföljning. Revisorerna spelar en marginell roll vad avser verk-

samhetsanalys och frågor rörande hur effektiva styrmedel som används i branschen. Eftersom myndigheterna sällan behöver låna på kommersiella villkor finns inte de granskningar av verksamhetens ekonomi som är vanliga i privata företag. Och eftersom kollektivtrafikmyndigheten inte heller behöver riskera fientliga övertaganden, vilket är ett latent hot för misskötta privata företag, ger inte heller denna mekanism upphov till en systematisk press på beslutsfattarna.

En fjärde observation är att förutsättningarna ser olika ut beroende på var i Sverige trafiken bedrivs. Mer än två tredjedelar av resandet sker i de tre storstadsregionerna. Om det hade funnits mera detaljerad information om resandet skulle det sannolikt visa sig att de 15 största städerna står för en mycket hög andel av dagens resande. Kollektivtrafik är därför i allt väsentligt ett storstadsfenomen. Det finns i detta sammanhang anledning att påpeka att tillgänglig statistik om trafik och resande i branschen är förenad med betydande kvalitetsproblem.

I rapportens avslutande kapitel formuleras policyförslag. En grundläggande förutsättning för att trafiken ska kunna fördubblas, eller för att det ska vara möjligt att genomföra verksamheten på ett sätt och i en omfattning som är samhällsekonomiskt effektivt, är att beslut i sektorn måste baseras på grundläggande kunskaper om faktiska förhållanden. Ett första förslag är därför att den myndighet som ges ansvar för kollektivtrafik i regionen måste bli en *lärande organisation*. Detta innebär att man måste registrera kostnader enligt ingångna avtal och att man löpande måste mäta faktiska kostnader, resande och trafikutbud under avtalsperioden. Det finns mycket som talar för att detta kan åstadkommas till mycket låga kostnader. En kompletterande aspekt på behovet av en lärande organisation är att etablera en fristående branschgemensam organisation med ansvar för systematiska uppföljningar av den verksamhet som bedrivs. Det finns goda erfarenheter av sådana organisationer som på ett självständigt sätt granskar verksamheten i andra delar av offentlig sektor.

En andra policyrekommendation är att *förbättra kostnadseffektiviteten* i upphandlingarna. Ett sätt att åstadkomma detta är att etablera en professionell beställarorganisation som administrerar upphandlingarna på uppdrag av respektive region. I stället för att varje län själv genomför sina upphandlingar med ett antal års mellanrum kan en sådan samordning öka sannolikheten för att beställaren får maximal utdelning på de medel som avsätts,

fortfarande inom ramen för ett politiskt ansvar för anslagstilldelning och övriga förhållande av betydelse för ägarna.

Ett tredje moment i förändringarna är att *skapa en ny politikerroll* som innebär en ökad vilja att delegera beslutsfattande om priser, utbud och andra för verksamheten centrala frågor. Ett exempel på hur detta kan ske är att utgå från de tre affärsmodeller som utvecklats inom ramen för fördubblingsprojektet och som på olika sätt fördelar ansvar och risker mellan beställare och utförare. Det saknas idag kunskaper om hur dessa modeller fungerar och i synnerhet för vilka tillämpningar som respektive modell lämpar sig bäst. Den nya politikerrollen kan innebära att man låter genomföra systematiska försök som utvärderas innan man på bred front börjar tillämpa de nya modellerna.

De tre affärsmodellerna innebär närmare bestämt att man i olika hög grad delegerar kontrollen över verksamheten till utförarna. I rapporten återges en studie som har koppling till frågan om delegering. Studien visar närmare bestämt att det är möjligt att minska trafikens miljöbelastning samtidigt som man sparar pengar för beställarna. Detta kan åstadkommas genom att inte definiera vilka bussar som ska användas utan i stället att formulera de utsläppskrav som ska uppfyllas. Detta ger ett konkret exempel på en typ av utvecklingsarbete som måste beställas av politiker och genomföras i nära samverkan med operatörer och tjänstemännen i de regionala myndigheterna.

Rapporten avslutas med en kort diskussion om vem som är mottagare av dessa rekommendationer. Till följd av att ansvaret för trafiken delegerats till regionerna finns ingen minister som har det operationella ansvaret för verksamheten. I stället måste beslut fattas om en förändrad styrning i var och en av de regioner som idag bedriver och bekostar trafiken. En viktig fråga är om regionerna på frivillig grund kan förmås att samordna sin verksamhet på det sätt som här föreslås eller om somliga väljer att åka snålskjuts på den kunskap som tas fram av andra. Spåren av tidigare strukturella förändringar i sektorn talar för att det ofta krävs lagändringar för att begränsa risken för att somliga ställer sig utanför.

Summary

There are good reasons to believe that public transport provision on a fully commercial basis would result in a less comprehensive range and prices that are higher than is economically efficient for society. Public transport provision should therefore be dealt with in political assemblies, and in Sweden it is the task of the municipalities and counties to coordinate their resources within the jointly owned transport authority, one in each county or region. For about twenty years the majority of public transport has been competitively purchased. Opening the market to competition has probably enabled savings and can thus be considered a successful reform.

Elected representatives of the people at local and regional level thus take decisions concerning how much support should go to public transport, in competition with the resources required for health care, schools and social services. The transport authority clarifies and operationalises these requests and looks after the administration of procurement processes, as well as communications with the operator awarded the contract. The first aim of the report is to clarify how this decision-making and procurement process works and how its results can be described. This aim is descriptive and covers the main part of the memorandum. The second aim is to discuss the possibilities of improving governance and getting more transport for the money, or of needing to set aside less money for the same transport.

Three aspects of activities in the sector form the background to the study. One aspect is that the rise in passenger numbers using public transport has stagnated. In some regions, the number of bus passengers has even fallen in absolute terms. At the same time, the costs of transport are constantly increasing, which means that half of the costs of non-commercial train and bus transport is now being financed by tax revenues. The rise in costs is also paid for

through the constant increase in ticket prices relative to the prices of other products.

The second underlying factor is that, as of 2012, the market will be opened up to commercial companies and transport authority activities will be reorganised. A third aspect is the 'Doubling Project' being conducted by representatives both of buyers and contractors with the aim of doubling, by 2020, the number of passengers compared to 2006 levels. If the level of growth that was measured between 2005 and 2009 continues, passenger numbers will have doubled by 2022 at a cost that will be almost twice that of today. There is nothing to suggest that the imminent opening up of the market will change this trend.

The description of conditions in the sector leads to four key observations. The first is that decisions concerning the majority of key issues relating to the performance of public transport services are centralised to the transport authority boards and politicians in the region that have appointed them. This means that there is very limited use of the expertise of those who are closest to the service provision, i.e. those who are responsible for driving trains and buses. As of 2012, this responsibility will no longer be exercised in a state-owned limited company, but rather within a special government agency. This does not change the fact that elected representatives will continue to take decisions about bus routes and timetables, prices and even what drivers' uniforms look like.

A second observation is that there is no follow-up of the contracts that are procured and what effects the design of the contract and the remuneration have on costs, number of passengers, customer satisfaction, etc. The buyer's specifications about how transport is to be designed are thus determined without any prior knowledge about the expected consequences of the decisions. There are also many examples of new contractual arrangements being tested without a strategy for how they are to be evaluated. The lack of information also means that it is not possible to demand democratic accountability for how activities are managed.

One fundamental issue that has not been possible to resolve in the report is why, in a sector with increasing costs and stagnating demand, no information has been produced to help understand this trend. There is a major risk that institutional and organisational changes that are carried out without such understanding could have the wrong effect.

The third observation is that the public transport sector lacks inbuilt mechanisms for independent control and quality follow-up. The auditors play a marginal role concerning operations analysis and issues relating to the effectiveness of the policy levers used in the sector. As the local authorities rarely need to borrow on commercial terms, there are not the same audits of the operations' finances as are common in private companies. And as the public transport agency will not run the risk of hostile takeovers – which is a latent threat for badly run private companies – this mechanism will not give rise to systematic pressure on decision-makers either.

A fourth observation is that the conditions are different depending on where in Sweden transport is run. More than two thirds of travel takes place in the three metropolitan regions. If there were more detailed information about travel, it would probably emerge that the 15 largest cities account for a very large proportion of current travel. Therefore, public transport is essentially a metropolitan phenomenon. In this regard, there is reason to point out that the statistics available in this sector concerning transport and travel are associated with considerable problems relating to quality.

Policy proposals are formulated in the final chapter of the report. One fundamental prerequisite for the doubling of transport – or for making it possible to conduct activities in a way and on a scale that are economically efficient for society – is that decisions in the sector must be based on basic knowledge about the actual conditions. The first proposal is therefore that the agency given responsibility for public transport in the region must be a learning organisation. This means that it has to register costs according to agreements entered into and it must continuously measure actual costs, passenger numbers and transport supply during the period covered by the agreement. There is much to indicate that this can be achieved at very low cost. One complementary aspect of the need for a learning organisation is to establish an independent organisation for the whole sector with responsibility for systematic follow-up of the activities carried out. There is good experience of such organisations that independently audit activities in other parts of the public sector.

A second policy recommendation is to improve cost effectiveness in procurement processes. One way of achieving this is to establish a professional buying organisation that administrates procurement processes on behalf of each region. Instead of each

county carrying out its procurements itself at intervals of a few years, this kind of coordination could increase the probability of the buyer obtaining maximum return on the funds set aside, while remaining within the framework of political responsibility for allocation of funds and other circumstances that are important to the owners.

A third aspect of these changes is the creation of a new politicians' role that would mean a greater will to delegate decision-making on prices, supply and other issues that are key to activities. One example of how this can be done is to proceed from the three business models that have been developed within the framework of the Doubling Project and that in various ways distribute responsibility and risks between buyer and contractor. There is currently a lack of knowledge about how these models work and, in particular, what uses each model is best suited to. The new politicians' role could mean allowing systematic trials to be carried out that are evaluated before the new models are applied on a broad front.

The three business models involve, more specifically, control of activities being delegated to differing extents to the contractors. The report includes a study linked to the delegation issue. This study shows, in particular, that it is possible to reduce the environmental impact of transport while saving money for the buyers. This can be achieved by not determining which buses are to be used, but instead determining the emission requirements that must be fulfilled. This is a concrete example of one type of development project that has to be ordered by politicians and carried out in close cooperation with operators and officials in the regional authorities.

The report concludes with a brief discussion of who is the recipient of these recommendations. As a result of the responsibility for transport being delegated to the regions, there is no minister with operational responsibility for these activities. Instead, decisions about a change in governance have to be made in each of the regions that currently run and pay for transport. One important question is whether the regions can be persuaded, on a voluntary basis, to coordinate their activities in the manner proposed or whether some will choose to take advantage of the knowledge produced by others. The effects of previous structural changes in the sector suggest that legislative amendments are often needed to limit the risk of some regions opting out.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och syfte

Kollektivtrafik definieras som i förväg organiserade, regelbundet tillgängliga transporter som erbjuds allmänheten eller en särskild personkrets enligt givna regler (SIKA 2009). Trafiken kan bedrivas såväl inom en kommun eller region, mellan olika regioner liksom internationellt. Både lokala bussresor, inrikesflyg, trafiken med fartyg till andra länder, expressbussar, all järnvägstrafik och charterflyg omfattas av begreppet. Abonnerade bussar, privat samåkning och taxiresor utgör inte kollektivtrafik.

Inom ett ramverk som fastställs av riksdagen hanteras kollektivtrafiken i dag med ensamrätt av län eller regioner. Decentraliseringen av ansvaret är ett uttryck för den i Sverige långtgående kommunala och regionala självstyrelsen. Också i flertalet länder inom den Europeiska unionen bedrivs kollektivtrafik i offentlig regi, i huvudsak i decentraliserade former.

I denna rapport används begreppet kollektivtrafik i en snävare bemärkelse än den generella definitionen och syftar i första hand på den trafik som regionerna bedriver med buss, järnväg, spårväg och tunnelbana. I några fall kan även andra transporter genomföras, exempelvis viss båttrafik eller upphandlade taxitjänster Däremot har regionerna inte ansvar för inrikesflyg som därför inte omfattas av rapporten.

Den totala kostnaden för svensk kollektivtrafik uppgick 2009 till nästan 28 miljarder kronor. I runda tal delade resenärer i form av biljettköp och skattebetalare i form av bidrag från kommuner och landsting lika på dessa kostnader.

Under de senaste decennierna har resandet med kollektiva transportmedel i Sverige ökat något, framför allt med järnväg. Samtidigt har resandet med buss stagnerat och i flera delar av landet till och med minskat. Eftersom det totala resandet ökar betyder

detta att kollektivtrafikens marknadsandel långsamt krymper. Med start i början av 1990-talet kom länen att upphandla utförandet av trafiken i konkurrens, något som visade sig bidra till minskade kostnader under en period. Efter detta har kostnaderna för trafiken ökat i reala termer. Konsekvensen är att såväl biljettpriser som bidragen från skattebetalarna ökar över tiden. För kommuner och landsting innebär detta en successiv skärpning i konkurrensen om skattemedel med andra samhällssektorer som vård, skola och omsorg.

I maj 2010 fattade riksdagen beslut om en marknadsöppning, vilket innebär att privata företag med början 2012 får möjlighet att bedriva trafik i konkurrens med den trafik som bedrivs av den offentlige trafikhuvudmannen (THM). Riksdagsbeslutet innehöll också vissa andra organisatoriska förändringar av branschen som utgör en annan del av bakgrunden för denna rapport. En ytterligare bakgrundsaspekt för rapporten är att branschen – dvs. representanter både för offentliga beställare och för kommersiella utförare av trafiken – enats om att försöka fördubbla kollektivtrafikresandet fram till år 2020 och på sikt att fördubbla marknadsandelen.

Det finns starka argument för att samhället i en eller annan form bör engagera sig i tillhandahållandet av kollektivtrafik. Det är däremot inte möjligt att utan vidare beräkna hur stort engagemanget ska vara, dvs. om en bidragsandel på 50 procent är bättre eller sämre än en självkostnadstäckning om 20, 40 eller 60 procent. Fokus i rapporten ligger därför inte på *om* det behövs ett offentligt engagemang eller *hur stort* engagemanget bör vara. I stället riktas huvudintresset mot *formerna* för engagemanget. *Syftet* med rapporten är att mot bakgrund av problem med växande kostnader och minskade marknadsandelar dels beskriva hur verksamheten styrs, dels diskutera tänkbara ansatser för att förbättra styrningen med syfte att bromsa kostnadsutvecklingen och bidra till ett ökat resande. Om det visar sig att verksamheten kännetecknas av påtagliga effektivitetsbrister kan det vara möjligt att realisera ett större utbud och mer resande till lägre kostnad, alternativt att minska behovet av anslag till kollektivtrafik. Diskussionen förs också mot bakgrund av de generella svårigheterna att hantera styrning i offentlig sektor.

I rapporten redovisas inte någon egenhändig insamling av information om den verksamhet som bedrivs. Bidraget ligger i stället i att beskriva verksamheten och att karaktärisera de

institutionella sakförhållanden som i slutänden avgör vad utfallet av verksamheten i kollektivtrafikbranschen blir. Underlaget har hämtats från offentligt utredningsmaterial, från forsknings-rapporter, från den datainsamling som görs i branschen och från egen forskning. Med detta som grund är det möjligt att identifiera problem som kan föranleda en djupare teoretisk eller empirisk analys. Någon samlad bild av verksamheten i branschen av denna art har tidigare inte funnits.

1.2 Uppläggning och resultat

I detta avsnitt redovisas rapportens uppläggning samtidigt som de väsentligaste observationerna från respektive kapitel sammanfattas.

Olika branscher organiseras och finansieras enligt olika principer; i vården bekostar patienten en liten andel av kostnaden, kollektivtrafikens resenärer betalar runt halva biljettkostnaden medan konsumenter av energi betalar hela kostnaden. Det finns både principiella och praktiska argument för att kollektivtrafik inte överlämnas till en oreglerad marknad. Kapitel 2 behandlar sådana motiv för offentliga ingripanden på denna marknad. Samhällets subventioner innebär att trafiken är mer omfattande än om verksamheten skulle bedrivas på kommersiell grund.

I kapitel 3 beskrivs de lagar som reglerar den verksamhet som bedrivs idag. Den nya lag som träder i kraft 2012 innebär att kommersiella operatörer ges rätt att etablera verksamhet som utmanar den samhällsbetalda trafiken. Det är i dagsläget osäkert vad dessa möjligheter i praktiken innebär, dvs. om och i så fall i vilken utsträckning en trafik utan samhällsstöd kommer till stånd. Trafikhuvudmännens övergripande ansvar kommer också i allt väsentligt att bestå under den nya lagstiftningen, även om det i dagsläget inte är klart om detta ansvar utövas i myndighets- eller bolagsform.

Kapitel 3 belyser också arbetsfördelningen mellan staten, landsting och kommuner: Riksdagen fastställer lagar som ger det yttre ramverket för den verksamhet som utförs på lokal och regional nivå. Successivt har man i lagstiftningen förtydligat uppdraget, och det är rimligt att påstå att man i gradvis ökande omfattning tvingar fram ett enhetligt agerande i stället för att ge regionerna frihet att välja vilket förfarande som ska tillämpas.

Regionerna har endast i begränsad omfattning utnyttjat sina möjligheter att anpassa verksamheten till lokala förutsättningar. Exempelvis torde det ha varit möjligt att inom länen koordinera sjuktransporter och skolskjutsverksamhet via en trafikhuvudman utan att det skulle ha behövts en lagstiftning för ändamålet. På motsvarande sätt borde det ligga nära till hands för kommunerna att på eget bevåg koordinera plan- och byggfrågor med kollektivtrafikförsörjningen. Så tycks emellertid inte i praktiken ha varit fallet. Detta ger en bild av en kommunal och regional struktur på verksamheten med starkt fokus på att hantera vardagliga frågor med koppling till hur verksamheten ska genomföras men med mindre intresse för att pröva formerna för verksamhetens organisation.

Det så kallade Fördubblingsprojektet innebär att politiska representanter för regionerna i samarbete med representanter för utförarnas olika organisationer har beslutat att gemensamt arbeta för att trafiken på några års sikt fördubblas. I detta arbete intar staten en avvaktande hållning. Det förtjänar att tilläggas att det inte finns något belägg för att fördubblingsprojektet innebär en välfärdsförbättring.

Kapitel 4 beskriver hur resande, trafik och ekonomi utvecklats under de senaste 30 åren och innehåller också en kort beskrivning av operatörsmarknaden. Där framgår att kollektivtrafik i Sverige totalt domineras av resande i och kring de större städerna. Samtidigt som det totala resandet på väg, järnväg och sjö räknat i personkilometer nästan har sexdubblats sedan 1950-talet har kollektivtrafikens andel minskat och uppgår till 18 procent år 2008. Genomgången visar också att statistiken om faktisk trafikproduktion och i synnerhet om resande är ofullständig.

Utbud, resande och kostnader utvecklas på följande sätt under den senare delen av perioden:

- Utbudet av busstrafik ökar långsamt medan utbudet av tågtrafik mätt som tågkilometer är konstant samtidigt som antalet sittplatser i tågen sannolikt ökat.
- Fler reser med pendeltåg och – med reservation för den bristfälliga informationen – resande med de bussar som körs av trafikhuvudmännen ökar sannolikt.
- Branschen uppvisar reala kostnadsökningar som betalas av både skattebetalare och resenärer i form av högre skattefinansiering och ökade biljettpriser.

I kapitel 5 beskrivs den centrala ekonomiska transaktionen i branschen i form av det avtal som skrivs mellan trafikhuvudman och det kommersiella företag som får uppdraget att utföra trafiken. En central observation är att de upphandlingar som görs och de avtal som tecknas utformas på ett sätt som innebär att beställaren har fullständig kontroll över hur uppdraget ska genomföras, hur ersättningen ska utformas och också alla andra egenskaper av betydelse för resultatet av upphandlingen. Det enda som beställaren *inte* har kontroll över är hur många aktörer som finns på marknaden och hur många anbud som lämnas, åtminstone inte på kort sikt.

Framställningen visar på handfasta brister vad gäller diarieföring av anbudsutvärderingar och andra dokument av central betydelse för granskningar av kontrakt som upphandlas. Det är vidare omöjligt att koppla samman det kontrakt som skrivs med faktiska utbetalningar mot detta kontrakt liksom att ställa kostnader i förhållande till antal resenärer, till trafikutbud etc. Det innebär att man i branschen saknar möjlighet att utan stort merarbete följa upp hur kostnader och trafik utvecklas. Det är inte heller möjligt att besvara frågor om vilka avtals- och ersättningsformer som fungerar bättre eller sämre under olika förutsättningar.

Kapitel 6 ger en kort översikt över erfarenheter från andra länder och om forskningsresultat av betydelse för branschen. Bland annat redovisas en studie som visar att övergången från produktion i egen regi till upphandling i konkurrens för tjugotalet år sedan sannolikt innebar en kostnadsbesparing på cirka 20 procent. Detta är emellertid i första hand en nivåeffekt vilket innebär att det inte går att upprepa samma kostnadsminskning också vid det andra eller tredje tillfället som trafiken upphandlas.

Såväl litteraturgenomgången som beskrivningen av situationen i Holland, Tyskland och Storbritannien pekar på att den principmodell som tillämpas i Sverige med en offentlig beställare och konkurrens om, dvs. inte på, marknaden har mycket som talar för sig. Detta är också det tillvägagångssätt som förordas i EU-lagstiftningen. Ingenting talar därför för att man borde överge detta förfarande.

Brutto- eller produktionsavtal är den avtalsmodell som idag dominerar i Sverige. En innebörd av dessa avtal är att beställaren tar ansvar för att bestämma utformningen av trafiken med avseende på linjedragning, turfrekvens, prissättning etc. Mycket talar för att övergång till att ge utförarna större kontroll över sådana parametrar

skulle kunna skapa bättre förutsättningar för att anpassa verksamheten efter de faktiska förhållanden som föreligger inom olika trafikområden. Det finns emellertid i forskningslitteraturen få studier som har belagt effekterna av olika avtalsmodeller. Det kan också finnas skäl att använda olika modeller beroende på de lokala förutsättningarna, inte minst vad gäller skillnader i risken för kostnadsavvikelser eller för att intäkterna blir lägre än beräknat. Sådana variationer kan också hänga samman med typen av verksamhet som bedrivs, dvs. det skulle kunna vara motiverat med olika avtalsmodeller på landsbygd och i tätort. Intresset av att systematiskt pröva olika modeller och att följa upp utfallet på ett systematiskt sätt har emellertid varit svagt.

I tre kapitel behandlas därefter styrning i offentlig sektor i allmänhet och i synnerhet vad gäller styrning av kollektivtrafik. Kapitel 7 beskriver styrningen med exempel hämtat från Värmland, vilket ställs mot en principiell modell för styrning av offentliga bolag. En observation är att kollektivtrafikens mål ofta har en mycket svag koppling till de avtal som tecknas med utförarna. Avtalsformen ger utförarna mycket begränsat utrymme för att anpassa verksamheten på ett sätt som bidrar till att målen uppnås. Utförarna används därför inte som ett stöd i arbetet med att uppnå en bättre måluppfyllelse.

I trafikhuvudmannens målbeskrivningar saknas också en diskussion om vilka medel som ska användas för att uppnå målen. En rapport som reviderar tätortstrafiken i Uppsala illustrerar problemet. Trots att kommunen formulerat mål saknas en diskussion om dessa ska uppnås genom att köra fler bussar, genom att sänka priserna eller hur man annars kan agera för att öka antalet resenärer. Tror man att det räcker med att inom ramen för existerande resurstilldelning, och med hjälp av en marknadsöppning, hitta radikalt nya lösningar som lockar en mängd nya resenärer? Avsaknaden av sådana resonemang är särskilt betydelsefullt med tanke på att den ekonomiska restriktionen ofta är bindande för övriga mål. Man är således inte beredd att betala hur mycket som helst för att komma dit man helst skulle vilja.

Kollektivtrafiken är därmed en politiskt toppstyrd verksamhet med litet inslag av delegering till operatörerna. Den konkurrensutsättning som inleddes för tjugotalet år sedan har fått som följd att själva genomförandet av trafiken – med undantag för i några städer – har flyttats utanför offentlig sektor. Detta medförde åtminstone inledningsvis kostnadsbesparingar samtidigt som

detaljstyrningen av genomförandet innebär att THM i övrigt behållit kontrollen över verksamhetens uppläggning.

Ett generellt svag intresse för utformning av ledningsstrategier och bristfällig kunskap om hur olika styrmedel fungerar betyder att vare sig THM eller ägare har några djupare fackkunskaper om hur en professionell styrning skulle behöva utformas. I stället tycks det vara politiska överväganden om den relativa betydelsen av kollektivtrafik i förhållande till den övriga verksamhet som bedrivs av kommuner och landsting som styr de beslut som fattas, både vad gäller anslagstilldelning, prissättning och linjedragning. Det finns också risker att ett system med svag helhetskunskap fångas av tillfällig mediefokusering av hur enstaka resenärer drabbas av linjeförändringar, biljettprisvariationer etc.

I jämförelse med privatägd verksamhet finns inte heller ett latent konkurshot i den skattefinansierade verksamheten och kollektivtrafiken utsätts inte för oberoende granskningar och kontroller. En svag ekonomisk utveckling innebär inte en risk för att andra företag tar över och förändrar sättet som verksamheten genomförs på; det normala är i stället att ägarna och därmed skattebetalarna skjuter till mer medel för att täcka hålen. Det saknas också långivare med intresse och resurser för att granska verksamheten för att minska risken att man förlorar de belopp som lånats. Revisionen har en svag ställning och redovisningen är inriktad mot budgetuppföljningar och jämförelser med tidigare år. Intresset för att bemanna styrelsen med representanter som har affärsmässig kompetens att efterfråga djupgående genomlysningar av verksamheten är svagt.

Den bild som växer fram är att politiker på lokal och regional nivå anser att granskning och uppföljning av den verksamhet man beslutar om kan utföras av folket i och med deras valhandling. Så länge väljarna inte klagar och tidningarna inte skriver om problem så behöver man inte oroa sig över resultatet av den verksamhet som utförs. ”Politik är att vilja” är ett förhållningssätt i processen och man bortser inte sällan från behovet av att basera denna vilja på goda kunskaper. Utöver det ramverk för ansvarets fördelning som ges av för branschen relevanta riksdagsbeslut verkar (risken för) oönskad uppmärksamhet i media i själva verket vara en av de få yttre restriktioner som finns på möjligheten för ägarna att bedriva verksamheten på det sätt man önskar.

Framställningen i kapitel 8 visar att frågor om återrapportering och ansvarsutkrävande har en generellt svag ställning i svensk

offentlig sektor. Kollektivtrafiken ger bara ytterligare en illustration av denna företeelse. Bristen på uppföljningar kan delvis ses mot bakgrund av den starka ställning som lokala politiker sedan länge haft och den överblick man anser att detta ger. Konsekvensen har blivit att man inte upplevt något behov av formaliserad uppföljning.

Bristen på uppföljningar blir ett allt större problem ju mer verksamheter delegeras och ju mer samhället specialiseras. De mekanismer som bidrar till att begränsa skadeverkningarna av en svag uppföljning tenderar då att fungera allt sämre.

Det är också uppenbart att man i kollektivtrafiken omfattar målstyrning mer i ord än i handling. Politiska mål formuleras men de andra delarna av målstyrningen – att delegera genomförandet till utförarna och att förändra genomförandet om det inte får avsedda effekter – är mindre vanligt förekommande. Därmed förlorar man också möjligheten att förena operatörernas kunskap om marknaden med politikernas kunskaper om medborgarnas behov och därmed också möjligheten att utveckla trafikutbudet och att uppnå de långsiktiga politiska målen.

I staten har bristen på uppföljning av den löpande verksamheten delvis kompenserats med att särskilda utvärderingsmyndigheter etablerats. Förutom att följa verksamheten kan man då också genomföra systematiska analyser av vilka policyåtgärder som är mer eller mindre verksamma för att uppnå politiska mål. Trots att staten på detta sätt bekostar granskningen också av sjukvården och skolan, verksamheter som genomförs av landsting respektive kommuner, saknas motsvarande granskning och uppföljning av kollektivtrafiken.

Kapitel 9 innehåller ett kort resonemang om vad man kan tro om konsekvenserna av den nya lag som träder i kraft 2012. Slutligen ges i kapitel 10 tre policyrekommendationer som baseras på de problem som identifierats. Den första rekommendationen är att kollektivtrafiken måste omvandlas till en lärande organisation. Detta betyder att man måste spara information som behövs för att tolka vad som fungerar bättre och sämre i branschen. En databas bör åtminstone innehålla följande komponenter:

- Information från det utvärderingsprotokoll som upprättas då den vinnande anbudsgivaren identifierats. Där ska bland annat framgå vilken (årlig) ersättning man kommit överens om, verksamhetens planerade omfattning, etc.

- Information om faktiska utbetalningar mot dessa kontrakt och om utförd trafik, exempelvis vad gäller antal körda kilometer, antalet resenärer etc.
- Kompletterande information om kvalitén i den verksamhet som utförs.

Eftersom huvuddelen av denna information redan samlas in innebär behovet av att bli en lärande organisation enbart att uppgifterna lagras på ett sätt som medger smidiga uppföljningar. För att stärka läroprocessen finns anledning att också inrätta en särskild organisation för granskning och uppföljning av den verksamhet som bedrivs i regionerna. På så sätt ökar sannolikheten för att den information som sammanställs kan tolkas på ett kompetent sätt. Staten har också etablerat denna form av organisation i andra delar av offentlig sektor med syfte att öka sannolikheten för att verksamheten bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt och för att säkerställa att viktiga policybeslut baseras på forskning och beprövad erfarenhet.

Den andra rekommendationen är att professionalisera upphandlingarna genom att etablera en organisation som genomför samtliga upphandlingar på uppdrag av respektive huvudman. Ägaren ska därför fortfarande besluta om vilka mål som ska uppnås liksom vilken avtalsmodell som ska tillämpas men uppgiften att genomföra upphandlingarna tas över av en expertorganisation.

En tredje rekommendation är att förändra politikerrollen i branschen genom att i ökad omfattning delegera kontrollen över verksamheten till dem som har bättre kunskaper om hur man skulle kunna agera för att uppnå de politiskt satta målen. Det innebär att ägarna måste formulera precisa och uppföljningsbara mål och därefter överlåta åt trafikhuvudmannen och framför allt åt operatörerna att besluta om pris, utbud, storlek på bussar etc.

I förlängningen ligger att politiska beslutsfattare måste acceptera att ibland tappa kontrollen över precis hur trafiken bedrivs, vad den kostar för resenärerna, etc. Framväxten av en delegering i kontrollerade former måste genomföras på ett sätt som kombinerar politikernas kunskap om väljarnas önskemål med operatörernas kännedom om vilka tekniska lösningar som står till buds och om resenärernas prioriteringar. Detta förutsätter ett nytt förhållningssätt i lokal- och regionalpolitiken.

2 Motiv för offentlig intervention på kollektivtrafikmarknaden

I detta kapitel behandlas motiven för att bedriva lokal och regional kollektivtrafik i offentlig regi från tre perspektiv. Avsnitt 2.1 redovisar de principiella, läroboksmässiga argumenten, avsnitt 2.2 återger motiven som dessa formuleras i den senaste lagstiftningen medan avsnitt 2.3 diskuterar motiven från det kommunala eller regionala perspektivet. Avsnitt 2.4 sammanfattar genomgången.

2.1 Välfärdsargumentet

Ett centralt välfärdspolitiskt paradigm är att marknader som kännetecknas av konkurrens tenderar att resultera i lösningar som gynnar samhället som helhet, dvs. som maximerar välfärden. Kollektivtrafiken har emellertid inte de egenskaper som kännetecknar en marknad med fungerande konkurrens. Det finns därför flera skäl att tro att offentligt stöd till sådan verksamhet kan bidra till en högre välfärd än om verksamheten bedrivs på kommersiella villkor.

En uppsättning sådana förutsättningar ligger utanför kollektivtrafikmarknaden. Man brukar sammanfattningsvis beteckna detta som näst-bästa argument. [1]Det finns åtminstone två sådana motiv:

- I större städer är vägtrafiken förenad med trängsel vilket betyder att samhällets kostnader för trafiken är högre än trafikantens kostnader. I frånvaro av trängselavgifter krävs offentligt stöd för att etablera ett samhällsekonomiskt effektivt utbud av kollektivtrafik, dvs. för att kompensera för

[1] Det är alltså frågan om problem som inte hanteras på den marknad där de uppstår och som därför kan påverka verksamheten på någon annan marknad. Man tvingas därför korrigera problemet på det näst bästa sättet, dvs. i det här fallet i tillhandahållandet av kollektivtrafik.

att relativpriset mellan bil och kollektivtrafik annars snedvrider konkurrensrelationen.

- I den utsträckning bilismens miljöeffekter inte prissätts fullt blir det ”för billigt” att använda bil i stället för att åka kollektivt. Subventioner till kollektivtrafiken säkerställer att också denna snedvridning av prisbilden rättas till.

Med den prissättning av personbilstrafikens användning av infrastruktur som kännetecknar transportmarknaden i Sverige har dessa argument tappat en del i styrka. Med reservation för osäkerheten om ett ”korrekt pris” på utsläpp av växthusgaser finns mycket som talar för att skatten på bensin och diesel fungerar relativt väl för att internalisera personbilstrafikens externa effekter. Trängselavgifterna i Stockholm är ett annat exempel på att man infört ett styrmedel för att komma till rätta med den externa effekten (trängsel i vägtrafiken) och som på så sätt begränsar styrkan i argumentet för att subventionera kollektivtrafiken.

Ett annat, mera direkt argument för offentliga subventioner är den så kallade Mohring-effekten[2] och dess konsekvenser för kollektivtrafiken. När turtätheten i kollektivtrafiken ökar minskar väntetiden för de som står vid en hållplats. Med en avgång i timmen är den genomsnittliga väntetiden 30 minuter medan väntetiden i genomsnitt är 15 minuter om man kör två avgångar etc. Den extra resenären ökar alltså sannolikheten för att fler avgångar kommer att köras. Detta innebär att fler kommer att vilja åka när antalet avgångar ökar vilket i sin tur betyder att det är motiverat att (ytterligare) öka utbudet.

På samma sätt som mycket annan tjänstekonsumtion förutsätter kollektivtrafiken alltså att kunden använder sin egen tid för att komma i åtnjutande av tjänsten, dvs. för att resa. Också de som i utgångsläget sitter i fordonen kommer att dra nytta av utbudsökningen eftersom också de får i genomsnitt kortare tid att komma till sitt mål. Om kommersiella kollektivtrafikföretag konkurrerar har man emellertid inte anledning att fullt ut ta hänsyn till existerande resenärer när man ska bestämma sig för att förändra sitt trafikutbud. Detta betyder att ett utbud som baseras på kommersiella överväganden är lägre än om samtliga samhälls-

[2] Argumentet framfördes för första gången av Herbert Mohring i början av 1970-talet; se Mohring (1972) och Jansson (1978).

ekonomiskt relevanta aspekter beaktades. Offentligt stöd är då ett sätt att säkerställa att utbudet blir tillräckligt stort.[3]

En tredje kategori av argument är att stöd till verksamheten motiveras av kollektivtrafikens optionsvärde. Många trafikanter använder normalt bil. Men också bilister har nytta av att ha en *möjlighet* att använda kollektiva färdmedel, till exempel den gång som bilen inte fungerar eller då vädret inte gör detta möjligt. Denna nytta fångas inte alltid upp av en oreglerad marknad vilket innebär att offentligt stöd till utbudet kan vara samhällsnyttigt också av detta skäl. Se vidare Geurs et al (2006) och Laird et al (2009).

En fjärde typ av argument som blivit relativt sett allt mer vanligt förekommande är de tillgänglighetsvinster som bättre kommunikationer ger. En bättre tillgänglighet betyder att det blir lättare att matcha efterfrågan på kvalificerad arbetskraft med personer som kan pendla till arbetsplatser belägna på avstånd från bostadsorten. Eftersom en betydande del av dessa vinster tillfaller staten i form av ökade skatteintäkter kan det finnas skäl att på denna grund subventionera kollektivtrafiken.

Slutligen finns ett argument för offentligt stöd till kollektivtrafik som baseras på allas rätt att vara delaktiga i samhället, något som också kan ses som ett fördelningsmotiv. Argumentet innebär att också den som bor i glesbefolkade områden bör ha möjlighet att ta sig till bank, att handla etc. För att operationalisera denna tanke har Rikstrafiken sedan ett antal år arbetat med tillgänglighetsanalyser vars syfte är att ge underlag för vilken trafik myndigheten kan ge ersättning för. Detta kan ses som ett uttryck för en strävan efter att etablera en metod för att implementera stödet till olönsam kollektivtrafik på ett mellanregionalt plan.

Dessa argument är av principiell art; det är då också naturligt att fråga sig hur stora effekterna egentligen är. Perry och Small (2009) utvecklar en beräkningsbar modell för att skatta välfärdseffekterna av avgiftsvariationer under hög- och lågtrafik för ban- och busstrafik, och kan med detta som grund beräkna lämpliga prisnivåer. Modellen tar hänsyn till trängsel, luftföroreningar, externa kostnader för trafikolyckor liksom till stordriftsfördelar, dvs. det som ovan kallats Mohringeffekten. Man tillämpar dessa resone-

[3] Det pågår en akademisk diskussion där Mohring-argumentet ifrågasätts. van Reeven (2008) menar att en oreglerad marknad trots allt förmår tillgodose den faktiska efterfrågan på ett tillfredsställande sätt, vilket skulle innebära att det inte behövs några offentliga subventioner. Det är ännu för tidigt att avgöra resultatet av denna diskussion; se vidare Basso & Jara-Diaz (2010), Savage & Small (2010) and Karamychev & van Reeven (2010).

mang för trafiken i Washington D.C., Los Angeles och London och visar att det är motiverat att ge stora subventioner till trafiken . Även om man utgår från en situation där resenärerna enbart betalar hälften av kostnaden – vilket motsvarar dagens situation i Sverige – visar man att ytterligare avgiftssänkningar är motiverade i dessa städer. Man prövar också ett antal alternativa antaganden och parametervärden utan att detta huvudresultat förändras.

2.2 Lagstiftarens syn på marknaden för kollektivtrafik

Resonemangen i den proposition som berör kollektivtrafik som senast behandlades av riksdagen – proposition 2009/10:200 – hade som utgångspunkt att trafiken tillhandahålls på en marknad med efterfrågan och utbud av kollektivtrafiktjänster, dvs. där människor köper resetjänster av någon som säljer dessa tjänster. Tjänsterna är prissatta även om priset ofta är subventionerat.

Man menar att kollektivtrafikmarknaden består av två huvudsakliga marknadssegment. Det ena avser relativt korta resor till och från arbete, skola, service, inköp och fritidsändamål. Denna kollektivtrafik kallas i Sverige traditionellt för lokal och regional. Merparten av sådana resor görs till vardags eller på annat sätt regelbundet, och de flesta görs i städer eller mellan närliggande städer. Det andra marknadssegmentet innefattar längre resor och domineras av resor som görs i tjänsten eller sällanresor på fritiden. Inom detta segment för interregional kollektivtrafik finns flyget som ett alternativ för vissa resor. Eftersom karaktären på de två marknadssegmenten skiljer sig från varandra finns det skäl att reglera dem på olika sätt.

I propositionen framhålls de senaste årens samhällsförändringar innebär att den åtskillnad som sedan länge görs mellan lokal och regional kollektivtrafik minskat i betydelse. Likaså har det uppstått en gråzon mellan lokal och regional kollektivtrafik å ena sidan och interregional kollektivtrafik å den andra sidan. De senaste decennierna har resandet med tågtrafik som initieras och subventioneras av trafikhuvudmännen ökat påtagligt. Detta har gjort att allt längre resor, t.ex. till arbetet, har blivit möjliga att passa in i vardagen. En konsekvens är att den tidigare avgränsningen av de olika delmarknaderna inte längre är lika relevant att göra.

I propositionen sägs vidare att kollektivtrafik som domineras av vardagsresande, såväl i Europa som i andra delar av världen, präglas av ett kraftigt offentligt åtagande. Formerna för detta åtagande skiljer sig emellertid åt länderna emellan. Detta engagemang motiveras av marknadsimperfektioner som gör att det allmänna anses behöva planera, reglera och subventionera för att få till stånd en kollektivtrafik med önskad kvalitet, omfattning och prissättning. Den lokala och regionala trafiken är därför i allmänhet subventionerad. Därför behövs ett större utbud än vad som är företagsekonomiskt lönsamt, bl.a. för att ge även personer utan bil en god tillgänglighet i samhället och för att minska negativa effekter av biltrafik. Detta är de argument som behandlades i avsnitt 2.1 ovan.

Det är således vanligt i många länder, speciellt i städer, att det endast finns ett organ som, åtminstone på en övergripande nivå, planerar kollektivtrafiktjänster. Likaså är det oftast endast ett företag eller en myndighet som tillhandahåller kollektivtrafiktjänster genom att sälja dem till allmänheten. Denna situation brukar förklaras med att den som reser i kollektivtrafik som domineras av vardagsresande ska kunna färdas i ett sammanhållet system där det ska vara lätt att byta mellan linjer, att få information och att betala för resan. Ett annat skäl är att det anses behövas beslut som syftar till långsiktighet i investeringar och planering. Långsiktigheten syftar i sin tur till att ge stabilitet och pålitlighet över tid för resenärerna och att därmed göra kollektivtrafiken attraktiv. En offentlig planering av kollektivtrafikutbudet brukar även motiveras med att det behövs en nära koppling till kommunernas fysiska planering. Därmed skiljer sig denna marknad från många andra genom att konsumenten endast har en säljare att vända sig till.

För den interregionala kollektivtrafiken förhåller det sig annorlunda. Där finns inte samma skäl för ett offentligt ingripande med subventioner. I propositionen Transportpolitik för en hållbar utveckling (prop. 1997/98:56) slog den dåvarande regeringen fast att den interregionala kollektivtrafiken i Sverige så långt som möjligt bör drivas på kommersiella villkor. Med det menas att utbudet av interregional kollektivtrafik i första hand ska definieras och tillhandahållas av marknadsaktörerna och att staten endast ska komplettera det kommersiella utbudet där det finns tydliga tillgänglighetsbrister. Det gäller typiskt sett i glest befolkade områden. I sådana områden är det vidare vanligt att statens insatser

för att åtgärda brister i den interregionala tillgängligheten samordnas med trafikhuvudmännens trafik. En sådan samordning innebär att resenärerna ges tillgång till olika typer av resor och att samhällets resurser utnyttjas mera effektivt.

2.3 De lokala beslutsfattarnas syn

Utöver dessa principiella överväganden finns det skäl att karaktärisera synen på kollektivtrafiken också från ett lokalt perspektiv. Utöver ett allmänt ansvar för att anställda ska kunna resa till och från arbetet har kommunerna till uppgift att elever ska kunna komma till skolan på ett bekvämt sätt. Från ett kommunalekonomiskt perspektiv är det givetvis angeläget att detta är möjligt till så låga kostnader som möjligt. I Sverige har detta hanterats genom att ge möjlighet att samordna skolresorna med tillhandahållandet av den allmänna kollektivtrafiken.

På motsvarande sätt finns en koppling mellan medborgarnas resor till sjukhus och andra vårdinrättningar. Landstingen har intresse av att göra det möjligt för patienter och andra besökare att använda samma transportmedel som alla andra resenärer för att på så sätt hålla nere kostnaderna för vården.

Det kommunala intresset för kollektivtrafiken kan också ses från ett plan- och samhällsbyggnadsperspektiv. Beroende på var bostäder och arbetsplatser lokaliseras i förhållande till varandra blir det mer eller mindre attraktivt att använda kollektiva transportmedel. Omvänt kan ställningstaganden till nya exploateringar påverkas av önskemål om att göra det möjligt att använda kollektiva transportmedel för arbets- och inköpsresor. Kollektivtrafiken är från detta perspektiv en pusselbit i kommunernas långsiktiga planering.

Det är viktigt att notera att det knappast finns några motsättningar mellan de principiella överväganden som manifesteras i de propositioner som behandlar kollektivtrafiken och de övriga arbetsuppgifter som kommunerna getts och som involverar kollektivtrafikförsörjningen.

2.4 Slutsatser

Olika branscher organiseras och finansieras enligt olika principer; i vården bekostar patienten en låg andel av kostnaden, kollektivtrafikens resenärer betalar runt halva biljettkostnaden medan konsumenter av energi betalar hela kostnaden. Det finns också både principiella och praktiska argument för att kollektivtrafikförsörjningen inte överlämnas till en oreglerad marknad. De beslut som fattas på politiska grunder innebär att den trafik som genomförs är mer omfattande än om verksamheten skulle bedrivas på kommersiell grund. Som kommer att framgå i den följande redovisningen operationaliseras de offentliga önskemålen om verksamhetens omfattning via storleken på de anslag man avsätter för att trafiken ska kunna bedrivas i den omfattning man finner önskvärt.

De nationella överväganden som ligger bakom beslut om organisationen av branschen manifesteras i återkommande propositioner som bland annat innebär att beslut om genomförande av verksamheten decentraliseras till kommuner och landsting. Utöver detta ansvar har kommuner och län att hantera arbetsuppgifter som man tilldelats inom andra politikområden, nämligen möjligheten för skolbarn att ta sig till den obligatoriska skolan liksom ansvaret för att patienter ska kunna ta sig till och från vårdinrättningar. Båda dessa uppgifter ska i görligaste mån samordnas med tillhandahållandet av den traditionella, så kallat öppna kollektivtrafiken. De propositioner som riksdagen antagit har utarbetats av regeringar med olika politisk majoritet vilket innebär att det i Sverige finns en samstämmighet bakom uppfattningen att kollektivtrafiken bör vara ett offentligt åtagande.

Som redan tidigare framhållits innehåller inte rapporten något ställningstagande till om dagens trafikutbud är för stort eller för litet. Vi övergår i stället till en beskrivning av hur ansvaret för verksamheten har utformats i Sverige.

3 Det yttre ramverket

Riksdagens lagstiftning skapar alltså förutsättningarna för den verksamhet som ska effektueras i form av buss- och järnvägstrafik. Statens inflytande över, och engagemang i den löpande verksamheten är däremot mycket begränsat. Syftet med detta kapitel är att närmare beskriva hur ramverket för kollektivtrafik i Sverige utvecklats i ett samspel mellan centrala beslut och lokal och regional implementering.

Avsnitt 3.1 beskriver de lagar som 1978, 1988 och 1998 lagt grunden för kollektivtrafiken i den form som verksamheten idag har. Avsnitt 3.2 beskriver ambitionerna i 2010 års kollektivtrafiklag medan avsnitt 3.3 vidgar beskrivningen till att också återge de ambitioner om ökat resande – det så kallade fördubblingsmålet – som finns i branschen. Avsnitt 3.4 sammanfattar genomgången. Texten i de två första avsnitten baseras på prop. 2009/10:200.

3.1 Svensk lagstiftning 1978, 1988 och 1998

Under 1970-talet fanns ett stort antal privata och offentligägda bussföretag som bedrev trafik i koncessionsform, dvs. med ensamrätt inom ett utpekat trafikområde. Nästan alla hade sina egna pris- och biljettsystem och variationerna över landet var stora. Genom den s.k. *huvudmannareformen* infördes 1978 lagen om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik vars syfte var att få en tillfredsställande trafikförsörjning i landets olika delar. Detta ansågs bäst kunna ske genom ett samlat offentligt ansvar för kollektivtrafiken på länsnivå där kommuner och landsting delar på ansvaret. Förväntningarna var att förändringarna – dvs. i huvudsak en centralisering av beslut om trafiken – skulle medföra lägre pris, samordnade biljettsystem, större turutbud, kortare restider, bättre komfort och bättre information.

Ett skäl för att hålla samman verksamheten på länsnivå var att länen sedan länge utgjort områden för viktiga funktioner inom samhällsförvaltningen. Dessutom utgjorde flertalet län funktionellt väl sammanhängande persontrafikregioner genom att det egna länets resenärer, med undantag för några län, reste i huvudsak inom länet. Man menade också att det finns behov av att införa länskort för kollektivtrafiken. Huvudmannen gavs därför kontrollen över trafikutbud och pris och man kunde själv ta ställning till om driften skulle ske i egen regi eller av externa företag på entreprenad. Huvudmannen skulle även besluta om fördelningen av de underskott som uppstår i trafikrörelsen.

Kommunernas medverkan gjorde det också möjligt att knyta trafikförsörjningen till kommunala ansvarsområden som skolskjuts, färdtjänst och bebyggelseplanering. Landstingens roll blev att tillgodose regionala behov och att se till att regionen omfattades av ett enhetligt prissystem. Landstinget hade även möjlighet att regionalt utjämna kommunernas kostnader för kollektivtrafiken. Med det gemensamma huvudmannaskapet skapades ett ekonomiskt samband mellan standarden på trafiken och finansieringsansvaret. Grundregeln angav att huvudmannen skulle vara ett kommunalförbund, men om alla kommuner och landsting var överens kunde verksamheten istället organiseras i aktiebolagsform.

Före 1989 var huvudmännen i praktiken hänvisade till avtalsförhandlingar med det kollektivtrafikföretag som sedan tidigare hade linjetrafiktillstånd för respektive linje. Genom 1988 års trafikpolitiska beslut gavs emellertid huvudmännen trafikeringsrätten för all linjetrafik inom länet. Detta innebar inte att man övergick till att driva trafiken i egen regi, utan att man fick möjlighet att upphandla tjänsterna från kollektivtrafikföretag i konkurrens. En annan avsikt med förändringarna var att åstadkomma rationella, genomgående busslinjer inom områden där flera tillståndsinnehavare var verksamma. Ett ytterligare problem var att garage och verkstäder inte var optimalt belägna, vilket kunde medföra onödig tomgångskörning och väntetider liksom långa resor för förarna. Detta ledde i sin tur till onödigt höga kostnader.

I det trafikpolitiska beslutet gavs huvudmännen också ansvar för trafik utmed länsjärnvägarna. Man kunde välja mellan att bedriva trafiken antingen med tåg eller med buss eller genom en kombination av de båda trafikslagen. För detta utgick ett statsbidrag under tio år. Detta var i praktiken ett sätt för riksdagen

att delegera ansvaret för om lågtrafikerade järnvägar skulle läggas ner eller inte.

Den 1 juli 1996 gavs trafikhuvudmännen också trafikeringsrätt för regional persontrafik på stomjärnväg inom det egna länet. Man fick möjlighet att bedriva sådan trafik även i angränsande län om syftet är att utveckla den regionala persontrafiken i det egna länet. Denna trafikeringsrätt avser primärt järnvägstrafik som inte skulle ha kommit till stånd på kommersiell grund. Också ansvaret för regional tågtrafik hanteras genom att kommersiella utförare upphandlas i konkurrens.

Huvudmannalagen ersattes 1998 av den så kallade trafikhuvudmannalagen. Bestämmelserna avseende organisationsformerna ändrades inte annat än att landstinget och kommunerna kom att kallas ”länstrafikansvariga”. Den tidigare huvudmannalagen gav trafikhuvudmannen möjlighet att på uppdrag av en kommun eller ett landsting upphandla taxitjänster. Införandet av den nya lagen vidgade dessa möjligheter till att även avse persontransporter och samordningstjänster. Riksdagens syfte med utvidgningen var att effektivisera upphandlingen genom att ge utrymme för koordineringsvinster.

Vid samma tillfälle fick kommunerna ansvar för färdtjänst och riksfärdtjänst samtidigt som trafikhuvudmännen gavs legal möjlighet att administrera detta ansvar efter överenskommelse med kommunen. Syftet var att integrera dessa transportformer – den ”särskilda kollektivtrafiken” – i den allmänna kollektivtrafiken och skapa en drivkraft för en överföring av dyrbara taxiresor till den allmänna kollektivtrafiken. Integrationen gjorde det ekonomiskt intressant för trafikhuvudmannen att genom olika slags anpassningsåtgärder göra ordinarie kollektivtrafik mer tillgänglig för funktionshindrade och på så sätt minska kostnaderna för färdtjänst. Förutom att spara pengar var målet att öka resandet inom kollektivtrafiken och att öka valfriheten för personer med funktionsnedsättning.

3.2 Marknadsöppning 2012

Den nya lagstiftning, proposition 2009/10:200, som antogs av riksdagen i maj 2010 och som träder i kraft 2012 har två utgångspunkter:

- Landstinget och kommunerna inom ett län ansvarar också fortsättningsvis gemensamt för att säkerställa ett tillfredsställande utbud av kollektivtrafik. I varje län ska det finnas en *regional kollektivtrafikmyndighet* vars organisation anpassas till förutsättningarna i varje län. Detta begrepp ersätter därmed begreppen trafikhuvudman och länstrafikansvariga.
- Kommersiella trafikföretag får fritt etablera trafik som kompletterar eller konkurrerar med det utbud som tillhandahålls av den offentlige beställaren. Det enda krav som ställs är att verksamheten registreras senast 14 dagar före det att trafiken påbörjas och att operatören säkerställer att information om trafiken hålls tillgänglig i en allmänt tillgänglig form. Kommersiella företag ska också på konkurrensneutrala och icke diskriminerande villkor ges tillgång till offentligt ägd infrastruktur som hållplatser och bytespunkter.

Myndigheten ska upprätta årliga trafikförsörjningsprogram som anger omfattningen av den trafik som man har för avsikt att bedriva i länet samt grunderna för prissättning av resor. Ett centralt begrepp i detta sammanhang är ”allmän trafikplikt”. Med detta avses att man i förväg redovisar den trafik som man har för avsikt att garantera i regionen, dvs. som ska genomföras oavsett om det finns eller inte finns kommersiella förutsättningar för detta. En förutsättning för att myndigheten ska få genomföra en upphandling är att trafiken i fråga i förväg har deklarerats som trafikpliktig.

Trafikförsörjningsprogrammet ger operatörerna möjlighet att i förväg bedöma förutsättningarna för att påbörja kommersiell trafik. En operatör har möjlighet att bedriva kommersiell trafik som konkurrerar med den samhällsstödda trafiken. Man har också lagstadgad rätt att överklaga myndighetens beslut om allmän trafikplikt, exempelvis om man tror sig ha en affärsidé som skulle fungera om man skulle slippa bedriva verksamheten i konkurrens med samhällsstödd trafik. Vi återkommer till en diskussion om vilka konsekvenser den nya lagstiftningen kan få i kapitel 9.

Den nya lagen innebär vidare att den regionala kollektivtrafikmyndighetens beslut om kollektivtrafikförsörjning organisatoriskt ska samordnas med de beslut som tas om bebyggelseplanering, regional utveckling och miljöförbättrande åtgärder. Avsikten är att förmå regionerna att i ökad utsträckning koordinera kollektiv-

trafikförsörjning och utbyggnaden i och kring städer. Plan- och byggfrågor är emellertid ett uppdrag som idag hanteras av kommunerna och det är inte klart hur man i praktiken kommer att hantera dessa frågor med en myndighet som ligger på regional nivå. Samordningen av kollektivtrafik och planfrågor kan också innebära att det politiska inflytandet över verksamheten kommer att stärkas.

Verksamheten ska drivas i förvaltningsform. En regional kollektivtrafikmyndighet får emellertid överlämna befogenheten att ingå avtal till ett aktiebolag. Detta innebär att dagens THM – som flertalet regioner utgörs av aktiebolag – också fortsatt kommer att kunna ges ansvar för att administrera verksamheten.

Samtidigt som lokal och regional kollektivtrafik öppnas för konkurrens genomförs en avreglering av långdistant järnvägstrafik. Till följd av att ett antal större företag har vunnit kontrakt i den upphandlade trafiken har dessa ett fotfäste för att bedriva trafik också i de marknadssegment som idag trafikeras på kommersiella villkor. Det är emellertid inte uppenbart om detta får några konsekvenser för framtida upphandlingar av icke-kommersiell järnvägstrafik, dvs. om kommersiella företag tror sig kunna konkurrera med den trafik som idag är samhällsstödd.

3.3 Fördubblingsprojektet

I början av 2008 inleddes i kollektivtrafikbranschen ett samarbete som syftar till att stärka kollektivtrafiken. Målsättningen är att fördubbla resandet med kollektivtrafiken fram till 2020 och på lite längre sikt även att fördubbla kollektivtrafikens marknadsandel. Bakom denna ”Partnersamverkan för fördubbling av kollektivtrafiken” står Svensk Kollektivtrafik, Svenska Bussbranschens Riksförbund, Branschföreningen Tågoperatörerna, Svenska Taxiförbundet och Sveriges Kommuner och Landsting. Numera ingår också Trafikverket i projektet. Utgångspunkten för samarbetet är den enighet som finns inom branschen om behovet av ett nytt förhållningssätt inom kollektivtrafiken samt den problembild som ges i Vägverkets och Banverkets rapport *KOLL framåt* (finns på Trafikverkets hemsida).

Den ”Affärsmodell för fördubblad kollektivtrafik” som parterna tagit fram vilar på en gemensam vision som innebär att kollektivtrafiken ska vara värdeskapande för resenärerna och en självklar del av resandet i det hållbara samhället. Den gemensamma

värdegrunden är att verksamheten ska ha sin utgångspunkt i resenären. Oavsett i vilken organisation man arbetar eller vilken roll man har ska därför resenärens behov och värderingar stå i fokus. Kollektivtrafiken ska vidare kännetecknas av en servicekultur som innebär att man är lyhörd för resenärernas varierande behov och att dessa kan vara föränderliga över tid.

För att etablera en samsyn om vilka kontraktsformer som ska utnyttjas har ett gemensamt projekt resulterat i framtagandet av tre grundtyper av avtal. I de fall det finns underlag för kommersiell trafik och beställaren och trafikföretaget är överens om att ansvaret till stor del ska ligga på trafikföretaget, och om ett företag är berett att ta på sig ett betydande affärsansvar och en affärsmässig risk, rekommenderas att parterna efter upphandling träffar ett *tjänstekoncessionsavtal* som bland annat innebär att utföraren har stort inflytande över utbud och prissättning. Fortsättningsvis går detta också under benämningen nettoavtal.

Om man bedömer om det finns en potential för operatören att med aktiva marknadsföringsinsatser etc. öka resandet kan man använda sig av en ersättning som kopplas till antalet resenärer, något som kallas *resandeincitamentsavtal*. Man föreslår vidare att *produktions-* eller *bruttoavtal* – vilket är den avtalsform som idag är mest vanlig – används i de fall beställaren behöver ha huvudansvaret för att specificera ett uppdrag och som innebär att samhället tar huvuddelen av den ekonomiska risken. Syftet med modellavtalen är att skapa en trygg och affärsmässig plattform för parterna och att på så sätt ge förutsättningar för ett gemensamt arbetssätt som leder till att gemensamma mål kan uppnås.

Oavsett vilket av dessa avtal som används finns också en rekommendation att skriva ett kompletterande *Samverkansavtal*. Syftet är att begränsa risken för att ett avtal mellan en trafikhuvudman och en operatör påverkas av att någon annan part, exempelvis en kommun, förändrar de grundläggande utgångspunkter för verksamheten som parterna kommit överens om.[4]

Den nya lagstiftning som beskrevs i föregående avsnitt innehåller en referens till fördubblingsprojektet men den nya lagen innebär inte att målsättningen i sig antagits av riksdagen. Som närmare behandlas i kapitel 7 har man i flera regioner infört fördubblingsmålet i den egna målsättningen.

[4] Se vidare http://www.svenskkollektivtrafik.se/fordubbling/Avtalsprocessen/

3.4 Sammanfattning

Det finns en tydlig arbetsfördelning mellan staten och kommuner och landsting: Riksdagen fastställer lagar som ger det yttre ramverket för den verksamhet som utförs på lokal och regional nivå. Successivt har man i lagstiftningen förtydligat innebörden av detta ramverk, och det är rimligt att påstå att man i gradvis ökande omfattning tvingar fram ett enhetligt agerande i stället för att ge regionerna frihet att välja vilket förfarande som ska tillämpas.

Några kommuner genomför trafiken i egen regi, men i flertalet regioner upphandlar regionala trafikhuvudmän, också kallade kollektivtrafikmyndigheter, trafikproduktionen i konkurrens av. Sveriges sätt att hantera kollektivtrafiken ligger nära det Europeiska regelverket, vilket bland annat innebar att ett EU-direktiv som trädde i kraft 2008 inte föranledde några förändringar av lagstiftningen i Sverige.

Sedan ett tiotal år finns möjligheter för kommunerna att hantera sitt ansvar för skolskjutsar och annan särskild kollektivtrafik via huvudmannen i länet, dvs. att låta THM sköta upphandlingen och administrera kontrakten för denna verksamhet. Kommunerna ingår i så fall avtal med huvudmannen som innebär att kommunen står för verksamhetens kostnader.

Regionerna har endast i begränsad omfattning utnyttjat sina möjligheter att anpassa verksamheten till lokala förutsättningar. Exempelvis torde det ha varit möjligt att inom länen koordinera sjuktransporter och skolskjutsverksamhet via en trafikhuvudman utan att det skulle ha behövts en lagstiftning för ändamålet. På motsvarande sätt borde det ligga nära till hands för kommunerna att på eget bevåg koordinera plan- och byggfrågor med kollektivtrafikförsörjningen. Så tycks emellertid inte i praktiken ha varit fallet. Detta ger en bild av en kommunal och regional struktur på verksamheten med starkt fokus på att hantera vardagliga frågor med koppling till hur verksamheten ska implementeras men med mindre intresse för att pröva formerna för verksamhetens organisation.

Den lagstiftning som träder i kraft 2012 innebär att kommersiella operatörer ges rätt att etablera verksamhet som utmanar den samhällsbetalda trafiken. Det är i dagsläget osäkert vad dessa möjligheter i praktiken innebär, dvs. om och i så fall i vilken utsträckning sådan trafik kommer till stånd. Det ansvar som ålegat trafikhuvudmännen kommer också i allt väsentligt att bestå

under den nya lagstiftningen, även om det i skrivande stund inte är klart om detta ansvar utövas i myndighets- eller bolagsform. Den fortsatta framställningen kommer därför att fokusera på trafikhuvudmannens organisation och arbetsuppgifter, och dessutom används THM som den samlande beteckningen för organisationen.

Det så kallade fördubblingsprojektet innebär att politiska representanter för regionerna i samarbete med representanter för utförarnas olika organisationer har tagit ett steg framåt för att ge branschen en offensiv knuff, en form av engagemang som tidigare saknats. Även om Trafikverket numera ingår i projektet intar staten en avvaktande hållning. Det förtjänar att tilläggas att det inte finns något belägg för att fördubblingsprojektet innebär en välfärdsförbättring.

4 Marknaden för kollektivt resande

Syftet med detta kapitel är att i siffror beskriva kollektivtrafikens utveckling i ett längre perspektiv. Om ingenting annat sägs baseras framställningen på den årliga beskrivning av hur lokal och regional kollektivtrafik utvecklas. Beställarnas intresseorganisation, idag med benämningen Svensk Kollektivtrafik, samlade under en följd av år in statistik om omfattningen av den trafik som bedrivs i varje län och om verksamhetens kostnader. Detta ansvar togs i början av 2000-talet över av staten och hanteras sedan början av 2010 av Trafikanalys; se vidare Trafikanalys (2010).

Statistiken är delvis svåröverskådlig. Figur 4.1 ger ett underlag för att förstå vilka delar som ingår. Den lokala och regionala så kallade allmänna kollektivtrafiken, dvs. den övre vänstra rutan i matrisen, står i fokus för denna rapport. I föregående kapitel framgick emellertid att åtminstone vissa delar av den särskilda kollektivtrafiken flyttats över och numera utgör en del av ansvaret för trafikhuvudmannen, åtminstone i vissa kommuner och län. Man kan notera att figuren också har en ytterligare dimension eftersom trafiken utförs såväl med buss som med tåg.

Figur 4.1 Funktionell indelning av kollektivtrafiken efter typ av trafik och trafikeringsområde. Trafikanalys (2010)

Trafikeringsområde	Typ av trafik				
	Allmän kollektiv-trafik	Särskild kollektivtrafik			Turist- och chartertrafik
		Skolskjuts	Färdtjänst	Sjukresor	
Lokal och regional trafik					
Interregional trafik					
Internationell trafik					

Kapitlet inleds med en beskrivning av resandeutvecklingen i avsnitt 4.1, avsnitt 4.2 beskriver hur trafikutbudet utvecklats medan avsnitt 4.3 sammanfattar verksamhetens ekonomiska utfall. Avsnitt 4.4 redovisar kollektivtrafiken i en regional dimension medan avsnitt 4.5 beskriver utbudssidan, dvs. de kommersiella företag som är aktiva. Slutligen ges i avsnitt 4.6 en samlad bild av utvecklingen.

4.1 Konsumtion

Tabell 4.1 innehåller uppgifter om hur det totala resandet mätt i termer av personkilometer i Sverige utvecklats från 1950 och framåt. I det totala resandet ingår såväl lokal, regional, interregional och internationell trafik och det kan dessutom avse trafik av allmän art som är öppen för alla, den kan utgöras av särskild kollektivtrafik och det kan vara frågan om turist- och chartertrafik. Uppgifterna omfattar därför ett väsentligt mera omfattande resande än vad som ingår i trafikhuvudmännens uppdrag.

Det säger sig själv att jämförelserna över långa tidsperioder är vanskliga att göra. I tabellen ligger därför fokus på utvecklingen från 1980 och framåt, och några värden i början av perioden har imputerats för att underlätta jämförelsen.

Tabell 4.1 Utveckling av resande i Sverige mellan 1950 och 2008, miljarder personkilometer

	Personbil	MC	Buss	Summa vägtrafik	Järnväg	Tunnel-bana	Spårväg*	Summa bantrafik	Inrikes luftfart	Färjor	Gång, Cykel, moped	Totalt	Varav buss- och bantrafik	Marknads-andel buss och ban-trafik, procent
1950	7,0	0,5	2,9	**10,4**	6,6	1,0	0,0	**8,0**			3,4	**21,8**	**10,9**	-
1960	34,3	0,8	6,0	**41,1**	5,2	1,2	0,4	**6,8**	0,2		3,7	**51,7**	**12,8**	-
1970	56,1	0,2	8,5	**64,8**	4,6	1,1	0,4	**6,1**	0,6		3,9	**75,4**	**14,6**	-
1980	67,4	0,3	7,3	**75,0**	7,0	1,5	0,4	**8,9**	1,4	0,8	4,1	**90,1**	**16,2**	18
1990	85,9	0,3	9,7	**95,9**	6,6	1,5	0,4	**8,5**	3,9	0,8	4,2	**113,4**	**18,2**	16
2000	91,9	0,5	9,5	**101,8**	8,2	1,6	0,4	**10,2**	3,6	0,8	4,4	**120,9**	**19,7**	16
2001	92,8	0,6	9,2	**102,5**	8,7	1,6	0,4	**10,7**	3,7	0,8	4,7	**122,5**	**19,9**	16
2002	95,4	0,7	9,3	**105,3**	8,9	1,6	0,4	**10,9**	3,4	0,8	4,4	**124,8**	**20,1**	16
2003	96,3	0,7	9,1	**106,1**	8,8	1,6	0,4	**10,8**	3,2	0,8	4,4	**125,3**	**20,0**	16
2004	97,0	0,7	8,9	**106,6**	8,7	1,6	0,5	**10,7**	3,3	0,8	4,4	**125,8**	**19,6**	16
2005	97,3	0,8	8,8	**106,9**	8,9	1,5	0,5	**11,0**	3,3	0,8	4,4	**126,4**	**19,7**	16
2006	97,0	0,8	8,9	**106,7**	9,6	1,7	0,5	**11,8**	3,3	0,8	5,2	**127,8**	**20,6**	16
2007	99,3	0,9	8,7	**108,9**	10,3	1,7	0,5	**12,5**	3,3	0,8	5,2	**130,6**	**21,1**	16
2008	98,4	0,9	8,8	**108,1**	11,0	1,7	0,5	**13,3**	3,2	0,8	5,2	**130,6**	**22,0**	17

Källa: Trafikanalys (2010).

* Imputerat värde för 1950, 1960 och 1970.

Av tabellen framgår att buss stod för 8,2 och järnväg och tunnelbana för 9,6 procent av resandet 1980 medan motsvarande siffror 2008 var 6,7 respektive 9,7 procent. Kollektivtrafikens marknadsandel har varierat mellan 16 och 18 procent sedan början av 1980-talet. Tabellen visar också att resandet med buss minskat i absoluta tal samtidigt som resandet med järnväg ökat under de senaste tio åren. Uppgifterna om järnvägsresande avser resenärer som använder både kommersiell och icke-kommersiell trafik.

I rapporten från Trafikanalys (2010) liksom i denna promemoria ligger emellertid fokus på den del av trafiken som hanteras av trafikhuvudmännen som detta definierades i tabell 4.1. Under år 2009 genomfördes 1 251 miljoner lokala och regionala kollektivtrafikresor med buss, tunnelbana, spårväg, tåg och fartyg. Ökningen jämfört med år 1999 är nästan 19 procent. Tågresandet har ökat mest, med 44 procent. Under 2009 genomfördes något mer än hälften av samtliga resor med buss, medan tunnelbana och tåg stod för 37 procent av resandet.

Mellan 2002 och 2009 ökade resandet i trafikhuvudmännens trafik mätt som antalet personkilometer – dvs. antal resor multiplicerat med medelreslängden – med 33 procent. Ökningen beror främst på att det totala antalet tågresor har ökat. Den genomsnittliga resan med tåg var 28 kilometer per resa under år 2009, en ökning med 33 procent sedan 2002. Medelreslängderna för de övriga trafikslagen har varit relativt konstanta. Det betyder att en avsevärd del av resandeökningen avspeglar det gradvisa ökningen av regional pendling med tåg.

Tabell 4.2a ger ytterligare underlag för förståelsen av trafiktillväxten sedan 1980. En stor årlig tillväxt i resandet med pendeltåg innebär att de korta järnvägsresorna ökat. 2008 står det kortväga resandet för 42 procent av resande med tåg från att trettio år tidigare representerat mindre än 30 procent. Medan resande med bil ökat väsentligt långsammare än BNP har tillväxten i regionaltågstrafiken hela tiden varit snabbare. Av tabellen framgår också att tillväxten inom järnvägen varit snabbare under de 19 åren efter 1990 än under hela perioden 1980 - 2008. Den vertikala separationen 1988 innebar att mycket resurser kom att satsas på kapacitetsutbyggnad av järnvägen. Från och med 1990 inleddes också konkurrensutsättningen av den olönsamma järnvägstrafiken. Det är emellertid inte möjligt att av detta dra kausala slutsatser, dvs. att de organisatoriska förändringarna i järnvägssektorn kan förklara det ökade resandet. Det är däremot uppenbart att denna

utveckling inte inneburit ett hinder för järnvägens resandeutveckling.

Det finns emellertid problem med att beräkna utvecklingen av antalet resandekilometer med buss. Om man skulle använda de siffror som redovisas i tabell 4.1 ovan har bussresandet minskat under de senaste 20 åren. Tabell 4.2b innehåller emellertid information om den enda sammanhängande tidsserie man kan få av resande med buss i kollektivtrafiken. Det framgår då att resandet ökat med något mer än tre procent per år under perioden 2002 till 2009.

Tabell 4.2a Årlig procentuell förändring av antalet resandekilometer

	1980-2008	1990-2008	2000-2008
Buss			3,3*
Järnväg, totalt	1,6	2,9	3,7
- därav regional trafik (<100 km)	3,5	4,8	5,5
- därav långväga trafik	0,7	1,8	2,5
Bil	1,3	0,7	0,8
Årlig BNP-tillväxt	1,9	1,8	1,6

Källa: www.trafa.se.
*Avser 2002-2009; se tabell 4.2b.

Tabell 4.2b Miljoner personkilometer med buss i riket.

År	Buss
2002	4 945
2003	5 128
2004	5 456
2005	5 764
2006	5 985
2007	6 126
2008	6 238
2009	6 187

Källa: Trafikanalys (2010), tabell 14.

Dessa uppgifter ger emellertid upphov till nya frågor. I kapitel 3 framgick att trafikhuvudmännen under de första åren av 2000-talet tagit över en del av det som i figur 4.1 klassificeras som särskild kollektivtrafik. Detta skulle innebära att en del av tillväxten i resandet med buss mellan 2002 och 2009 skulle kunna bero på att

man tagit över transporter som tidigare redovisades utanför trafikhuvudmannen. En annan osäkerhet beror på att kombinationen av observationen i tabell 4.2 – att resandet i huvudmannatrafiken har ökat – och informationen i tabell 4.1 – att det totala resandet med buss har minskat – skulle innebära att all annan trafik än det som utförs av huvudmännen har vidkänts mycket stora minskningar. Det är inte uppenbart om detta är ett faktum eller följer av en bristfällig statistik.

En ytterligare komplikation i denna sifferexercis handlar om definitionen av marknadsandel. Detta har något mer än anekdotisk betydelse eftersom man i Fördubblingsprojektet anger ett mål som innebär att marknadsandelen ska fördubblas för kollektivtrafiken till i mitten av 2020-talet. Som framgått ovan är marknadsandelen 2008 ca 18 procent medan den i Fördubblingsprojektet sägs vara 23 procent. Trafikanalys har också tillgång till information från de resvaneundersökningar som genomförs med vissa års mellanrum och dessa uppgifter leder fram till helt andra slutsatser. I ett ännu icke slutfört arbete noterar man att kollektivtrafikandelen varierar mellan 13 och 19 procent beroende på hur man mäter medan man i Fördubblingsprojektet redovisar en ännu högre siffra.

Slutsatsen av dessa resonemang är att informationen om faktiskt resande med kollektiva färdmedel är bristfällig. Tillgänglig information pekar emellertid på att resandet med kollektivtrafik sannolikt ökar och att det är helt uppenbart att resandet ökat väsentligt i den regionala tågtrafiken.

4.2 Utbud

Med utbuds- eller tidtabellkilometer avses den sträcka som bussar, tåg etc. faktiskt kör. År 2009 bedrevs tre fjärdedelar av kollektivtrafiken med buss, 13 procent med tunnelbana, 11 procent med tåg och 2 procent med spårväg. Tabell 4.3 mäter i stället utbudet som fordonskilometer i respektive typ av trafik. Tabellen uppvisar variationer mellan åren vad gäller antalet tågkilometer, vilket innebär att utbudet har ökat eller minskat beroende på vilket år man väljer att jämföra med. Detta kan återspegla felaktigheter eller inkonsistenser i länens rapportering och det har uppenbarligen också inträffat ett brott i statistikinsamlingen under perioden.

Tabell 4.3 Utbud av kollektivtrafik år 1999-2009, miljoner fordonskilometer

År	Buss	T-bana	Spårväg	Tåg	Samtliga trafikslag
1999	473	88	26	75	661
2000	487	87	26	76	676
2001	489	88	25	77	697
2002	493	89	27	83	692
2003	502	-	-	-	700
2004	495	90	17	74	676
2005	499	91	17	72	679
2006	503	94	18	68	687
2007	506	91	18	77	693
2008	529	89	19	72	709
2009	534	92	17	79	722

Källa: Trafikanalys (2010).

Under perioden 2000 till 2008 har utbudet av busskilometer ökat med en procent per år. Den bild som ges av tabellen innebär vidare att tågtrafiken mätt som tågkilometer inte ökat i omfattning. Men även om antalet avgångar och körsträckan för de olika avgångarna är i huvudsak oförändrade har kapaciteten i tågen byggts ut. Nya motorvagnar har nästan dubbelt så många sittplatser som sina föregångare och två sammankopplade pendeltåg i Stockholmstrafiken kan ta dubbelt så många resenärer som ett enda tågsätt utan att detta påverkar antalet tågkilometer. Uppgifter om ett mer relevant mått, dvs. körda kilometer multiplicerat med antalet sittplatser i varje tåg eller buss (sittplatskilometer), samlades emellertid in första gången för året 2008 och fyra av 21 län redovisade inte denna uppgift. Det saknas därför längre tidsserier för att ställa den resandeökning som beskrivs av tabell 4.2 mot utbudet av trafik mätt som platskilometer.

4.3 Ekonomi[5]

Under år 2009 uppgick kollektivtrafikens kostnader respektive verksamhetsintäkter (dvs. biljettintäkter och inkomster från reklamförsäljning) till cirka 27,8 respektive 14,4 miljarder kronor.

[5] Trafikanalys har räknat om de ekonomiuppgifter som används här till 2009 års priser.

Man fick dessutom 14,5 miljarder kronor i bidrag från ägarna varav 72 procent härrör från landstingen, 26 procent från kommunerna och 2 procent från staten i form av Rikstrafiken. De olika beloppen stämmer uppenbarligen inte utan innebär att verksamhetens intäkter är ca en miljard kronor större än kostnaderna. Sannolikt ger detta en indikation på att kvalitén på de inrapporterade uppgifterna inte är tillfredsställande.

Under det senaste decenniet har kostnaderna för kollektivtrafiken ökat med 50 procent samtidigt som biljettintäkterna ökat med 38 procent. Under perioden 1999 – 2006 bidrog verksamhetsintäkterna till mellan 56 och 58 procent av kostnaderna i de olika regionerna. Sedermera har skattefinansieringen ökat och uppgick år 2009 till ca 52 procent för riket som helhet.

De uppgifter som nu redovisats avser de samlade kostnaderna för regionerna. Därutöver har staten sedan 2004 lämnat ett riktat stöd i form av bidrag för inköp av tåg liksom medel för större ombyggnationer av stationer och resecentra. Som framgår av tabell 4.4 har detta stöd omfattat betydande belopp. Ytterligare subventioner har betalats ut under 2009 och 2010.

Tabell 4.4 Statens stöd till regionernas införskaffande av rullande materiel och till stationsombyggnader etc. Miljoner kronor

År	Fordon	Stationer etc.	Totalt
2004	36	100	**136**
2005	696	88	**784**
2006	354	29	**383**
2007	629	111	**740**
2008	141	25	**166**
	1 856	**353**	**2 209**

Källa: Banverket.

Olika hypoteser har förts fram om vad som kan förklara kostnadsökningarna i branschen. Med tanke på det statliga stödet till fordonsinköp är det svårt att tro att huvudförklaringen kan sökas i ökande kostnader för rullande materiel i tågtrafiken, även med tanke på att stödet endast omfattar en del av kostnaden. Den ökande produktionen av busskilometer torde utgöra en delförklaring. En annan hypotes är att de kvalitetskrav som ställs på utförande av trafiken successivt skärps. Exempelvis innebär miljö-

kraven på bussarnas motorer att priset för ett nytt fordon idag kan vara högre än för ett fordon med motsvarande antal sittplatser för 15 år sedan. Likaså ingår i många förfrågningsunderlag krav på att de bussar som används inte får vara för gamla. Det betyder att man kan tvingas byta ut bussar efter 8 år trots att dessa hade kunnat användas ytterligare ett antal år. Även om det finns en internationell andrahandsmarknad innebär detta att ett stor del av investeringskostnaderna måste skrivas av under färre år än vad som är ekonomiskt motiverar vilket bidrar till att öka beställarens kostnader. Några studier som belyser dessa frågor och som ger en samlad förklaring till kostnadsökningarna har emellertid inte genomförts.

Samtidigt som kostnaderna för skattebetalarna ökar får också resenärerna betala allt mer. Av tabell 4.5 framgår att priserna i transportsektorn ökat snabbare än konsumentprisindex och också snabbare än bensinpriset. Detta gäller oavsett vilken periodavgränsning man väljer. Särskilt snabb har prisökningen varit på lokal och regional kollektivtrafik. Trots en betydande real prisökning har därför resandet med pendeltåg ökat (jfr. avsnitt 4.1 ovan).

Tabell 4.5 Prisökningar, procent per år. Källa: KPI finns tillgängligt på www.scb.se, uppgifter om de delar av KPI som avser transportsektorn har lämnats direkt av SCB, bensinpris från Bil Sweden (2008)

	1980-2008	1990-2008	2000-2008
Konsumentprisindex	3,8	1,9	1,6
- därav lokal kollektivtrafik	6,9	5,5	5,8
- därav långdistant tågtrafik	5,7	3,2	2,1
- därav inrikesflyg	6,2	5,6	8,0
Bensinpris	5,2	3,7	2,9

4.4 Den regionala dimensionen

Redan i kapitel 2 behandlades bevekelsegrunderna för samhällets stöd till kollektivtrafiken: Ett motiv är att ge alla medborgare möjlighet att inom rimlig tid ta sig till viktiga samhällsfunktioner och till arbetet medan ett annat motiv är att säkerställa en effektiv fördelning av resandet mellan olika transportmedel. Bakom denna distinktion ligger därför önskemål om att både underlätta resande

inom och mellan (större) tätorter och städer och att erbjuda resmöjligheter också för boende på landsbygden.

Det saknas emellertid information som gör det möjligt att separatredovisa uppgifter om hur mycket trafik av respektive typ som utförs. Däremot ger en jämförelse mellan länen, och i synnerhet mellan storstadslän och övriga län, underlag för att bättre förstå den regionala dimensionen i tillhandahållande av kollektivtrafik. Av tabell 4.6 framgår således att storstadslänen dominerar såväl resande som trafikproduktion och kostnader i kollektivtrafiken. Även i storstadsregionerna ingår ett visst regionalt trafikutbud i dessa uppgifter, men denna del av verksamheten är sannolikt av marginell omfattning. Däremot skulle mer detaljerad information sannolikt visa att resande och kostnader också i övriga län i stor utsträckning domineras av de större städerna. Innebörden av tabellen är därför att huvuddelen av all kollektivtrafik utförs i och kring städer.

Tabell 4.6 Fördelning av antal resenärer, resandekilometer, fordonskilometer och kostnader mellan län/regioner år 2009, 1000-tal. Både buss och järnväg

	Resenärer	%	Resenade-Kilometer	%	Fordons-Kilometer	%	Totala kostnader	%
Stockholm	691 049	55	4 872 000	39	228 517	32	11 148 220	40
Uppsala	26 700	2	435 000	3	37 500	5	1 012 000	4
Södermanland	9 133	1	182 660	1	12 834	2	434 194	2
Östergötland	26 516	2	356 654	3	38 235	4	924 171	3
Jönköping	16 228	1	196 976	2	21 076	3	567 776	2
Kronoberg	5 949	0	129 797	1	10 175	1	300 140	1
Kalmar	6 678	1	166 956	1	15 686	2	486 532	2
Gotland	1 143	0	28 575	0	2 558	0	50 784	0
Blekinge	7 571	1	141 991	1	12 475	2	252 785	1
Skåne	135 587	11	2 161 834	17	80 503	11	3 306 907	12
Halland	12 350	1	259 288	2	12 857	2	460 961	2
V:a Götaland	220 841	18	2 005 943	16	120 905	17	5 129 184	18
Värmland	12 358	1	284 328	2	17 550	2	495 770	2
Örebro	12 225	1	121 377	1	12 143	2	414 153	1
Västmanland	8 656	1	112 528	1	7 930	1	327 785	1
Dalarna	13 443	1	323 935	3	14 800	2	438 723	2
Gävleborg	12 302	1	251 634	2	21 246	3	483 924	2
Västernorrland	9 379	1	168 479	1	15 178	2	316 997	1
Jämtland	5 460	0	92 820	1	11 535	2	262 284	1
Västerbotten	9 196	1	183 656	1	20 125	3	522 652	2
Norrbotten	8 357	1	153 370	1	17 727	2	468 718	2
Totalt	**1 251 121**	**100**	**12 629 801**	**100**	**721 555**	**100**	**27 804 660**	**100**

Källa: Trafikanalys (2009)

4.5 Operatörsmarknaden

Jämför man med tiden före 1989 har uppskattningsvis 3 av 4 företag inom linjetrafiken sålts eller på annat sätt lämnat marknaden. Många kommunala trafikföretagen har gått samma väg. 2009 fanns ca 900 bussföretag i Sverige. Under femårsperioden 2003-2009 har antalet företag som bedriver linjetrafik fortsatt att minska samtidigt som charterbussföretagen, dvs. bussföretag som bedriver fjärrtrafik, ökat något i antal. Tabell 4.7 visar att det finns många företag i branschen med mycket få anställda. Samtidigt står de stora företagen för en hög andel av verksamheten. Tabell 4.8

redovisar rörelseintäkterna för de tio största operatörerna liksom de bakomliggande ägarförhållandena. Tabell 4.9 visar att det också finns flera bussföretag med inhemskt offentligt ägande.

En bild av ett relativt splittrat ägande finns också vad gäller upphandlad järnvägstrafik. SJ AB dominerar fortfarande också denna marknad men flera andra företag har åtminstone fått fotfäste på den svenska järnvägsmarknaden och det finns idag ett tiotal företag som är aktiva. Till följd av ett omfattande korsägande är det faktiska antalet operatörer utöver SJ AB kanske hälften så många. Det är också noterbart att flera av dessa ägs av statliga järnvägsföretag som *Deutsche Bahn*, *Danske Statens Baner* och *Norske Statens Baner*. I några upphandlingar har endast två anbud lämnats men i synnerhet de större upphandlingarna innehåller fler budgivare än så (Nilsson & Jonsson 2011). I ett 30-tal bussupphandlingar har lämnats i genomsnitt 3,5 anbud per upphandling med någon enstaka mindre upphandling med en enda budgivare men med många där antalet anbud är fyra eller fem.

Tabell 4.7 Antal linjebussföretag sorterat efter antal anställda 2009

Antal anställda	Antal företag
0	99
1-4	85
5-9	46
10-19	39
20-49	24
50-99	10
100-199	2
200-499	1
500+	6
	312

Källa: BR (2010a)

Tabell 4.8 De tio största bussföretagens rörelseintäkter 2009, miljoner kr

Företag	Intäkter	Ägande
Nobina Sverige AB	4 482	Internationella inv.fonder
Keolis Sverige AB	2 871	Frankrike; statligt
Veolia Transport Sverige AB (Bussdivisionen)	*2 051*	Frankrike; offentligt och privat
Arriva Sverige AB	1 023	Deutsche Bahn; statligt
GS Buss AB	716	Offentligt
Buss i Väst AB	702	39 privata ägarföretag
Bergkvarabuss AB	583	Privat
Orusttrafiken AB	570	Norge; statligt
Klövsjö-Rätan Trafik AB (KR-Trafik AB)	398	Privat
Swebus Express AB	346	Ägs av Nobina

Källa: BR (2010a)

Tabell 4.9 Offentligt ägda bussföretag i Sverige

Busstrafikföretag	Ägande	Antal bussar
GS Buss AB	Kommunalt	416
Gamla Uppsala Buss	Kommunalt	194
Västerås Lokaltrafik	Trafikhuvudman	150
Borås Lokaltrafik AB	Kommunalt	118
Skelleftebuss AB	Kommunalt	110
Uddevalla Omnibus AB	Kommunalt	80
Luleå Busstrafik AB	Kommunalt	58
Summa		**1 126**

Källa: BR (2010a).

Det finns således en betydande konkurrens på utförarsidan samtidigt som fyra företag har en särställning vad gäller storlek. Det finns också ett påfallande stort inslag av statligt och kommunalt ägande. Flera kommuner väljer att behålla trafikföretag i egen regi, och en förklaring tycks vara att man inte fått köpare som är villiga att betala den ersättning som begärts. Det har inte varit möjligt att jämföra kostnader mellan egenproducerad och upphandlad trafik.

Lönsamheten i branschen är svag med en genomsnittlig avkastning på eget kapital under tre procent (Bussbranchens Riksförbund (BR), 2010a); de fyra företag som har en årlig omsättning över en miljard kronor har en genomsnittlig avkastning på

1,3 procent. Som kommer att behandlas närmare i den kommande framställningen är det vanligt att beställarna använder brutto- eller produktionsavtal. Detta som innebär att beställaren har ett avgörande inflytande över utformningen av den verksamhet som bedrivs, något som ur utförarnas perspektiv innebär att deras risktagande minskar, något som i sin tur kan vara en delförklaring till att många företag finns kvar i branschen trots låg lönsamhet. Arbetet med Fördubblingsprojektet visar också – föga förvånande – att utförarna engagerar sig för att öka resandet i branschen.

Konkurrensnivån i branschen kan åtminstone delvis och åtminstone på sikt påverkas av beställarna. Det är självklart att små operatörer inte kan lämna bud i stora upphandlingar, varför en medveten användning av åtminstone några mindre kontrakt i varje region är ett tillvägagångssätt för att behålla ett konkurrenstryck. En svårighet som är förenad med användningen av de nya avtalsformer som beskrevs i kapitel 3 är att flertalet operatörer inte arbetat annat än med bruttoavtal där huvuddelen av risken ligger hos beställaren. Man har därför inte någon vana med att göra riskbedömningar inför det att anbud ska lämnas. Detta torde emellertid i första hand vara ett övergångsproblem.

4.6 Sammanfattning

Det totala resandet på väg, järnväg och sjö räknat i personkilometer har nästan har sexdubblats sedan 1950-talet. Kollektivtrafikens andel har dock minskat och uppgår till 18 procent år 2008. Detta mått på resande med kollektivtrafik inkluderar också kommersiell busstrafik som passerar länsgränser, särskild kollektivtrafik samt charter- och beställningstrafik.

Följande förändringar av utbud, resande och kostnader har observerats inom den av trafikhuvudmännen genomförda verksamheten under det senaste tiotalet:

- Utbudet av busstrafik ökar långsamt. Utbudet av tågtrafik mätt som tågkilometer är konstant samtidigt som antalet sittplatskilometer sannolikt ökat.
- Fler reser med pendeltåg och sannolikt ökar också resandet med buss något.

- Branschen uppvisar reala kostnadsökningar som betalas av både skattebetalare och resenärer i form av högre skattefinansiering och ökade biljettpriser.

Det är uppenbart att kunskapen om faktisk trafikproduktion och i synnerhet resande är ofullständig. Detta innebär i sig att det är svårt att göra säkra utsagor om utvecklingen i branschen i dessa delar. Likaså är det svårt att entydigt definiera och mäta vad som ska avses med begreppet kollektivtrafikens andel av det totala resandet.

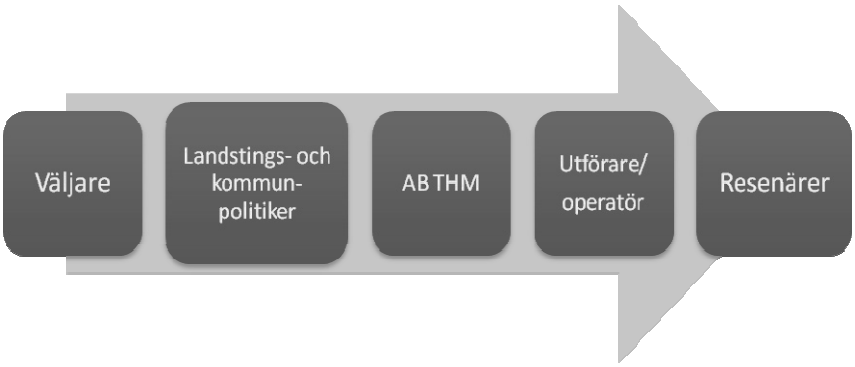
Urbaniseringen medför allt färre och större regioner eftersom en successivt ökande andel av befolkningen koncentreras till storstadsregionerna. En omflyttning från landsbygd till städer, där kollektivtrafiken har bättre förutsättningar att hävda sig mot privatbilismen, ger också grund för att tro att kollektivtrafiken borde kunna öka sina marknadsandelar. I det material som redovisats framgår också att städerna dominerar när det gäller utbud och resande. Kollektivtrafik i Sverige utgörs således i mycket stor omfattning av resande i och kring de större städerna. En fungerande kollektivtrafik ger också möjligheter att välja bostadsort mer fritt i förhållande till arbetsplats eller skola. Detta kan bidra till att förklara den betydande ökningen av resande med regionaltåg.

I kapitel 3 konstaterades att regionerna ges stort utrymme att anpassa sin verksamhet efter de förhållanden som är för handen i respektive område. Tåg i Bergslagen och Tåg i Mälardalen är två exempel där man gått samman för att erbjuda icke-kommersiell tågtrafik i ett regionalt sammanhang. I övrigt finns få exempel på att trafikhuvudmännen utnyttjat sin handlingsfrihet genom att utforma sin verksamhet på ett sätt som anpassas till lokala variationer i efterfrågan och kostnader.

5 Trafikhuvudmännens genomförande av sitt uppdrag

Figur 5.1 ger en bild av beslutskedjan när det gäller tillhandahållande av kollektivtrafik i Sverige. I fokus för diskussionen i det här kapitlet står den upphandlingsrelation som föreligger mellan den offentlige beställaren, trafikhuvudmannen och en privat utförare av uppdraget.

Figur 5.1 Partsrelationer i tillhandahållande av kollektivtrafik



THMs upphandlingar genomförs med utgångspunkt från de mål som formuleras av respektive beställare; i nästa kapitel ges en fördjupad beskrivning av dessa mål. Ett förfrågningsunderlag preciserar det uppdrag beställaren vill ha anbud på och utgör på så sätt en operationalisering av de övergripande målen för verksamheten. Beställaren har i denna del fullständig kontroll över hur uppdraget ska beskrivas, hur ersättningen ska utformas och också alla andra egenskaper av betydelse för resultatet av upphandlingen. Det enda som beställaren *inte* har kontroll över är

hur många aktörer som finns på marknaden och hur många anbud som lämnas, åtminstone på kort sikt.

Intresserade operatörer genomför en analys av uppdragets förutsättningar och lämnar på grundval av detta in sitt anbud. Beställaren väljer ut det anbud som bedöms ekonomiskt mest fördelaktigt, något som innebär att inte bara pris utan också olika mått på kvalité kan ha större eller mindre betydelse för vilket anbud som väljs ut.

Fortsättningsvis redovisas möjligheten att följa upp den upphandlade järnvägs- och busstrafiken i avsnitt 5.1 respektive 5.2. Avsnitt 5.3 behandlar några aspekter av skillnader mellan de upphandlade kontrakten, dvs. hur olika upphandlare använder olika tillvägagångssätt i utformningen av förfrågningsunderlag och kontrakt. Avsnitt 5.4 refererar en rapport från Bussbranschens Riksförbund om hur trafikhuvudmännen genomför sina upphandlingar medan avsnitt 5.5 sammanfattar några slutsatser av genomgången.

Redovisningen baseras på delresultat från ett forskningsprojekt finansierat av Konkurrensverket (KKV). Mot bakgrund av den omfattande användningen av upphandling i Sveriges offentliga sektor har VTI och Södertörns Högskola tilldelats medel för att ställa samman empirisk information om hur upphandlingar genomförs. En del av detta projekt har haft som syfte att samla information om samtliga upphandlingar som genomförts av landets trafikhuvudmän mellan åren 2000 och 2009 både vad gäller järnvägs- och busstrafik.

Det projekt som finansieras av KKV liksom genomgången i det här avsnittet skiljer sig från den information som redovisades i kapitel 4 med avseende på aggregeringsnivå. Medan den tidigare beskrivningen avser en årlig redovisning på läns- eller regionnivå, har avsikten i forskningsprojektet varit att gå ytterligare ett steg ner i upplösningsgrad. Varje THM tecknar således ett större eller mindre antal enskilda kontrakt med utförare. Summan av dessa kontrakt ger den information som anges i den offentliga statistiken vad avser länens resande, trafik och kostnader. Fokus ligger därför här på kontrakt, de skillnader som finns mellan olika kontrakt som används och de konsekvenser detta kan ha för resande och kostnader. Den avgörande tanken bakom en sådan fokusering är att kontraktet är det instrument som manifesterar den överenskommelse som träffas mellan parterna.

5.1 Upphandlad järnvägstrafik[6]

Tabell 5.1 ger en översikt över de kontrakt som tecknats mellan 2000 och 2008 för bedrivande av icke-kommersiell järnvägstrafik. Efter det att insamlingsarbetet slutförts har ytterligare upphandlingar genomförts som inte ingår i materialet, bland annat av pendeltrafiken i Göteborg (Alingsås- och Kungsbackapendlarna) och Östgötapendeln. Detta innebär att den enda trafik som idag *inte* upphandlas är Tåg i Mälardalen där kontraktet i stället tecknas efter en bilateral förhandling mellan beställare och utföraren, SJ AB.

En central tanke i forskningsprojektet har varit att få fram information om den kostnad som parterna kommit överens om i kontraktet och att jämföra detta med faktiska utbetalningar. De svårigheter som projektet råkat ut för i detta avseende har direkt relevans för denna rapport.

Ett första problem avser möjligheterna att jämföra kostnader mellan olika huvudmän. Kostnaderna för att bedriva tågtrafik sönderfaller i tre olika delar; den löpande kostnaden för ombordpersonal, städning, energi etc., kostnaden för rullande materiel och beställarens övriga kostnader för att genomföra verksamheten. Det har visat sig att olika huvudmän hanterar dessa kostnader på olika sätt. Exempelvis får operatören i vissa fall betala en årskostnad för rullande materiel som därefter direktfaktureras till beställaren medan andra huvudmän själva betalar leasingkostnaden eller betalar på ett lån för motorvagnen. Sannolikt är det mest rimligt att använda den sammanlagda registrerade kostnaden för huvudmannen, men också här finns en osäkerhet om hur huvudmännen fördelar ut sina respektive gemensamma kostnader på de olika kontrakten.

Förutom att det är svårt att jämföra kostnader mellan huvudmän har flera av huvudmännen – för det andra – haft svårigheter att över huvud taget ta fram kostnaderna kopplade till kontrakt för många av de senaste tio åren. Det saknas därför många observationer av kostnader. Ett tredje problem illustreras av situationen i Skåne där man bedriver tre olika typer av tågtrafik. Pågatåg och Öresundståg upphandlas och dessutom betalar trafikhuvudmannen SJ AB för att resenärer med länskort ska kunna använda fjärrtågen. Det har i uppföljningen inte varit möjligt att följa upp hur mycket medel som betalas ut för respektive

[6] Det här avsnittet baseras på Nilsson och Jonsson (2011).

trafikupplägg. Det betyder att man i efterhand inte kan avgöra hur mycket av kostnaden om 850 miljoner kronor (2007) som har betalats ut mot respektive kontrakt. Motsvarande svårigheter finns också i exempelvis Värmland.

Tabell 5.1 Järnvägstrafik som upphandlats åren 2000 – 2008

Trafik	Pendel-/Regionaltåg	(U)pphandling/(F)örhandlat avtal (Avtalsår)	Operatör	Avtalslängd; år + option	Antal bud, prekval./slutliga bud
Kustpilen	R	U (2007)	Veolia	6+2	6/4
Östgöta-pendeln	P	F	SJ	-	-
Tåg i Bergslagen	R	U (2005)	*Tågkompaniet*	5+5	6/3
Tåg i Mälardalen	R	F	SJ	-	-
Värmlandståg	R	F (2003)	*Merresor*	3+2	-
Krösatåget	R	U (2001)	BK Tåg/ *Merresor*	5+3	?/2
Pågatåg	P/R	U (2005)	Arriva	9+2	9/5
Öresundståg	P/R	U (2007)	Öresundståg	7+2	12/5
Stockholms pendeltåg	P	U (2005)	Stockholms-tåg	5+5	?/6
Roslagsbanan	P	U (2002)	Roslagståg	5+5	?/4
Upptåget	P/R	U (2005)	SJ	5+5	6/3
Kinnekulle-tåget	R	U (2008)	Veolia	4+2	?/5
Bohuståget	R	U (2003)	SJ	3+3	?/2
Alingsås-pendeln	P	F	SJ	25	-
Kungsbacka-pendeln	P	F	SJ	25	-
X-tåget	R	U (1999)	*Tågkompaniet*	8+5	?/4
Nattåg (Ri)	R	U (2007)	Norrlandståg/ SJ	5+0	3/2
Dagtåg Norrland (Ri)	R	U (2007)	Norrlandståg/ SJ	5+0	?/3
Mitt-Nabo (Ri)	R	U (2005)	Veolia	5+2	3/2

Anm: Ri = Rikstrafiken.

Ett fjärde problem är att den trafik som bedrivits under den aktuella perioden många gånger har fått ny rullande materiel eller att tågen har dubbelkopplats. Eftersom det inte finns information om antalet platser i de olika tågen kan förändringar av antalet tågkilometer i sig dölja att utbudet i termer av antalet sittplatser har förändrats. Detta är samma mätproblem som noterades i föregående kapitel och som innebär att det är svårt att jämföra kostnader utslagna per tågkilometer mellan de olika huvudmännen.

Sammantaget finns därför inga möjligheter att genomföra systematiska jämförelser av de kostnader som parterna kommit överens om jämfört med faktiska utbetalningar. Detta innebär att det inte är möjligt att bedöma om de senaste årens snabba resandeökning i regional tågtrafik kan förklaras med utbudsförändringar. Det är inte heller möjligt att på grundval av empiriska data bedöma i vilken utsträckning olika upphandlings- och avtalsformer bidragit till utvecklingen eller om den drivs av förutsättningar utanför sektorn.

5.2 Upphandlad busstrafik

På grundval av erfarenheterna från arbetet med att samla information om den upphandlade tågtrafiken har det av KKV finansierade forskningsprojektet avstått från att efterfråga information om kostnadsutfallet för de olika busskontrakten. Fokus har i denna del i stället legat på att få tillgång till huvuddelen av förfrågningsunderlaget och i synnerhet den anbudsutvärdering som görs i samband med att beställaren fattar beslut om vem som ska tilldelas kontraktet. Detta relativt korta dokument innehåller mycket relevant information och ska bland annat omfatta en sammanställning av inkomna anbud och ett motiv för det tilldelningsbeslut som beställaren fattar. Detta är särskilt betydelsefullt med tanke på att flertalet sådana beslut inte enbart baseras på lägsta pris utan också på kvalitetsparametrar.

Arbetet med att samla in denna information har tagit mycket tid trots att projektet anställt studenter som kunnat resa runt till huvudmännen för att kopiera efterfrågade dokument. Samtidigt som många regionala handläggare skickat efterfrågat material i organiserad form är informationen inte sällan ofullständig. Det har i flera fall också krävts många påstötningar, och till och med hänvisningar till offentlighetslagstiftningens krav på öppenhet, för

att få fram efterfrågat material. Ett annat problem har varit att materialet ofta anlänt i oorganiserad form, exempelvis i form av ett eller flera mail där dokument från flera olika upphandlingar bifogats och där det inte alltid är möjligt att koppla samman dokumenten med rätt upphandling.

Tabell 5.2 ger en antydan om problemen, exempelvis vad gäller svårigheterna att från somliga THM över huvud taget få fram information (representeras av frågetecken). Från Skånetrafiken saknas i några fall anbudsutvärderingen som enligt handläggaren ”helt enkelt inte finns i diariet”. SL har genomfört fem större upphandlingar under perioden. För två av dessa saknades anbudsutvärdering och i en tredje var anbuden anonymiserade.

Som framgår av tabellen var den ursprungliga bedömningen att det har genomförts nästan 90 upphandlingar av busstrafik mellan 2000 och 2009. Det slutliga datasetet har kommit att bestå av ett 70-tal separata upphandlingar som när detta skrivs ännu inte har analyserats.

Tabell 5.2 Översikt över insamlad information om upphandlad busstrafik

THM	Antal identifierade upphandlingar	Irrelevanta	Fullständiga uppgifter	Ofullständiga uppgifter
Blekinge	2	1	1	
Karlstadbuss	1		1	
Dalatrafik	1			1
Jämtland	3		2	1
Kalmar	4	1	3	
Kronoberg	1		1	
Skånetrafiken	16	1	10	5
SL	5		2	3
Värmlandstrafik	3		3	
Västernorrland	4	2	1	1
Enköping	2		1	1
Västtrafik	20	2	19	8
THM Örebro	2		2	
Sörmland	2		2	
Lund	1		1	
Hallandstrafiken	?			
Norrbotten	?			
X-trafik	5		3	2
Jönköping	?			
Uppsala län	5		2	3
Västerbotten	9	0	0	9
THM Västmanland	0			
Gotland	?			
Uppsala stad	?			
Totalt	**86**	**7**	**45**	**34**

5.3 Egenskaper hos upphandlingar och avtal

Trots de problem och de ofullständigheter med informationsinsamlingen som nu redovisats är det möjligt att göra ett antal observationer med utgångspunkt från tillgängligt material.[7] För det första används i många upphandlingar olika tekniker för att väga samman pris och kvalité för att på så sätt få ett mått på ”ekonomiskt mest fördelaktigt” anbud. Man kan då exempelvis låta

[7] Den följande texten baseras delvis på de observationer som gjorts av Björn Backgård under arbetet med att ställa samman de kontrakt som samlats in i forskningsprojektet.

pris stå för 80 kvalité för 20 procent i utvärderingen. Även om det är en god tanke att inte bara se på priset kan det många gånger vara svårt att bedöma skillnader i kvalitet utifrån objektiva kriterier trots att väl dokumenterade metoder används för att rangordna anbud. Det finns risk att beställaren betygsätter efter vilket företag som är bäst att skriva ut löften eller att man färgas av egna erfarenheter och gynnar den som redan finns på marknaden och med vilken man har en affärsrelation.

Medan vissa upphandlare använder formaliserade utvärderingar av inkomna anbud är andra otydliga i sina formuleringar när de beskriver hur det vinnande anbudet väljs ut. Formuleringen ”ekonomiskt mest fördelaktiga anbud med hänsyn till kvalitetsfaktorer” kan utgöra den enda kommentaren som görs i somliga upphandlingsprotokoll. När beslutsunderlaget presenteras för THMs styrelse förs normalt inte heller någon diskussion kring hur utvärderingen genomförts.

För det andra används inte sällan en felaktig teknik för att väga samman pris- och kvalitetsvariabler vid de tillfällen då formaliserade utvärderingar används. Det är väl känt att relativa betygsskalor för olika kvalitetsparametrar inte är lämpliga eftersom detta strider mot ett grundläggande axiom för rationellt beslutsfattande, axiomet att en prioritering inte ska påverkas av alternativ som är irrelevanta; se till exempel Andersson & Lunander (2004), Lunander (2009), Bergman & Lundberg (2009) och Molander (2009). Till följd av att man ändå använder detta förfarande finns inga garantier för att den budgivare som tilldelas ett uppdrag verkligen är det företag som lämnat det bästa anbudet enligt beställarens egna kriterier.

En tredje observation är att anbuden och avtalen skiljer sig åt med avseende på vilka priser som efterfrågas och sedermera påverkar ersättningen. För bussupphandlingar finns exempel på följande ersättningskonstruktioner:

1. Anbudsgivaren anger ett tim-/kilometerpris och ett pris per buss.
2. Utöver pris per buss och per kilometer/timme anges även en grundersättning som är oberoende av volymen trafik.
3. Anbudsgivaren anger ett totalpris, som gäller för den beräknade trafikvolymen och antalet bussar; utöver detta anges rörliga priser för tillkommande respektive avgående

kilometrar/timmar och bussar där ökningar och minskningar normalt prissätts olika.

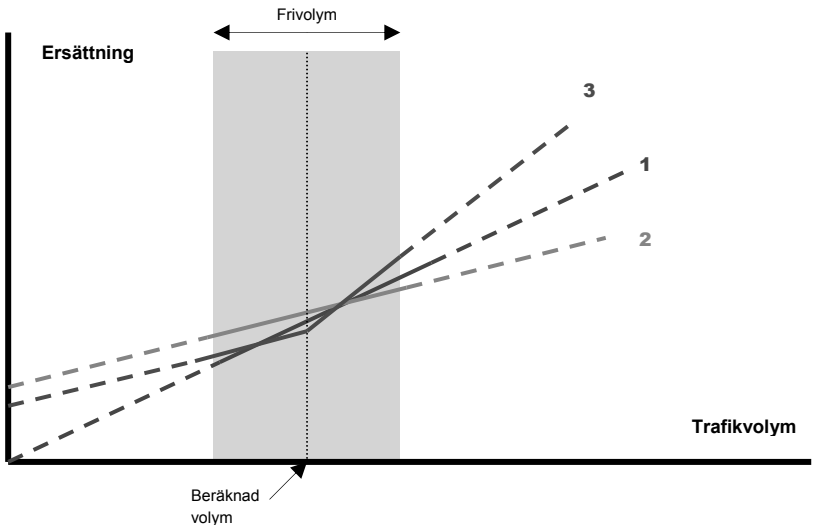
I figur 5.2 illustreras hur ersättningen varierar med trafikvolymen med de tre ersättningsmodellerna. Den grå arean visar volymintervallet inom vilket priser angivna enligt ovan ligger fast; skulle volymerna avvika mer än så, gäller normalt kontraktet inte längre.

I de första två modellerna blir ersättningen för trafikuppdraget en linjär funktion av antalet körda kilometrar/timmar och antalet bussar i trafik – med eller utan intercept beroende på om en grundersättning utgår eller inte (1 och 2). I variant (3) blir ersättningen en icke linjär funktion av trafikvolymen, då priset för tillkommande och avgående trafik normalt inte är detsamma.

Som figuren är ritad avgör den faktiska volymen vilket anbud som i själva verket kommer att bli billigast: om trafikvolymen inte avviker mycket från den beräknade volymen blir variant (3) billigast; om det däremot sker en ökning av trafikvolymen är variant (2) billigast, medan (3) nu är dyrast; vid en kraftig minskning av volymen är det istället variant (1) som är billigast, medan kostnaden vid en kraftig ökning ligger emellan de två andra varianterna. Upphandlarens förhandsbedömning av den framtida trafiken har således olika konsekvenser beroende på vilken ersättningsmodell som tillämpas. Det är inte uppenbart vilka överväganden som ligger bakom beställarnas val av modell.

En fjärde observation är att uppdragens omfattning varierar starkt. En upphandling kan avse kontrakt värderade till allt ifrån ett fåtal till flera hundra miljoner kronor per avtalsår och Stockholms tunnelbana kostar miljardbelopp. Somliga beställare definierar ett enda kontrakt för hela sitt ansvarsområde medan andra, exempelvis i Västerbotten, tycks ha som explicit målsättning att dela upp upphandlingen i sina beståndsdelar, dvs. att teckna ett avtal för varje busslinje.

Figur 5.2 Principiell beskrivning av hur trafikens omfattning påverkar beställarens kostnader vid tre alternativa ersättningsmodeller



Det finns principiellt viktiga konsekvenser av dessa olika val. Det kan exempelvis finnas skalfördelar i att samordna trafiken i olika delar av ett län, dvs. att det kan vara billigare att låta ett och samma företag bedriva trafik på flera linjer än att dela upp trafiken i delkontrakt. En tänkbar förklaring kan vara att man då kan samordna underhållsresurser i ett centralt placerat garage eller verkstad. Särskilt betydelsefulla torde sådana skalfördelar vara i städer medan komplementariteterna i olika delar av ett län kan vara begränsade. Ju starkare inslaget av stordriftsfördelar, desto mer talar – allt annat lika – för att upphandla alla projekt vid ett enda tillfälle.

Valet mellan att dela upp en upphandling i flera mindre delar eller att upphandla all trafik som en helhet har också betydelse för utförarmarknaden. Det är som tidigare noterats inte möjligt för små företag att lämna anbud på stora upphandlingar, dvs. ju större kontrakt som utlyses, desto mer inriktas upphandlingen mot de större företagen. En konsekvens är att beställarna har stora möjligheter att påverka marknadsutvecklingen med sitt val av upphandlingsstrategi. Valet av avtalsstorlek har också konsekvenser för beställarens egna kostnader. Ju färre kontrakt, desto mindre

administration vid upphandlingstillfället och desto mindre kostnader för att administrera verksamheten under avtalsperioden.

Vissa beställare har tagit dessa förhållanden ad notam och genomför kombinatoriska upphandlingar. Man kan illustrera förfarandet med ett exempel på upphandlingen av tre kontrakt, A, B och C. I en kombinatorisk upphandling har anbudsgivarna möjlighet att – precis som i en traditionell upphandling – lägga anbud på de tre projekten var för sig. Man kan också lämna anbud på tvåkombinationer – AB, AC, BC – och på hela paketet ABC. Valet av vinnare kan då inkludera hänsyn till de eventuella stordriftsfördelarna med att vinna större paket. Se Lunander och Nilsson (2004) för en experimentell analys av effektivitetsvinsterna med ett sådant förfarande.

En femte aspekt av kontrakten avser avtalstidens längd. Här tycks det ha vuxit fram något av en konsensus genom att flertalet avtal omfattar cirka åtta år. Den investering som utförarna gör i bussar har emellertid – som också noterades i föregående avsnitt – en livslängd längre än åtta år. Det finns därför inga naturliga kopplingar mellan avtalstid och avskrivningstid på kapitalet.

Flertalet upphandlingar innehåller vitesklausuler. Vilka avvikelser som omfattas av viten och hur vitesklausulerna är formulerade kan dock – för det sjätte – skilja sig mycket åt. Av materialet framgår att större trafikhuvudmän använder fler viten och mer avancerade former för viten.

En sjunde och avslutande aspekt på de kontrakt som tecknas avser *kontraktsformen*. Som tidigare behandlats är brutto- och nettokontrakt två extremformer av avtal. Ett bruttokontrakt innebär att beställaren definierar huvuddelen av den verksamhet som ska utföras: Linjenät, antal turer, utseende på bussarna och deras tekniska prestanda, chaufförernas uniformer liksom taxestrukturen. Ett anbud på ett bruttokontrakt för busstrafik avser då utförarnas kostnader för fordonen, dvs. anskaffning och körkostnader, och personalkostnaderna. I järnvägstrafiken står beställarna i många fall också för kostnaderna för den rullande materielen.

Ett nettokontrakt i sin mest renodlade form innebär att en utförare ges ensamrätt för att bedriva trafik på en linje eller i ett nätverk. En större del av ansvaret för utformningen av trafiken och för prissättningen ligger på utföraren. Normalt kombineras ett sådant avtal med minimikrav vad avser utbud och på restriktioner på prisnivå eller -utveckling.

I Sverige dominerar bruttokontrakt. Rikstrafiken tillämpar nettokontrakt för den järnvägstrafik man upphandlar och dessutom finns en mängd avtal som till sin grundstruktur är bruttokontrakt men där man kopplar incitament till genomförandet, bland annat vad gäller förmågan att generera nya resenärer och att hålla tidtabellen. Kollektivtrafik i Sverige styrs därför på detaljnivå av beställaren via den grundläggande kontraktskonstruktionen.

5.4 Bussbranschens Riksförbunds utvärdering

Kollektivtrafikbranschens gemensamma mål är att resandet med kollektivtrafik ska fördubblas till år 2020 och att marknadsandelen ska fördubblas på lite sikt. För att nå detta mål har aktörerna inom projektet ”Partnersamverkan för en fördubblad kollektivtrafik” som beskrevs i avsnitt 3.3 kommit överens om rekommendationer om hur trafikhuvudmännen samt buss-, taxi- och tågföretagen bör arbeta för att tillsammans skapa en positiv utveckling i branschen.

Genom att upphandlad busstrafik utgör en stor andel av den verksamhet som utförs i kollektivtrafiken är också arbetet med att förändra verksamhetsformerna i branschen av stor betydelse för Bussbranschens Riksförbund (BR). Man har därför låtit ta fram en rapport som belyser kollektivtrafikens utveckling med stöd av den årliga rapporten från Trafikanalys, dvs. samma material som presenterades i avsnitt 4 ovan; se BR (2010b). Eftersom de observationer som görs har koppling till diskussionen om hur trafikhuvudmännen hanterar sina upphandlingar återges här några delar av rapporten.

BR konstaterar att kostnaderna i branschen ökade med 5 procent medan resandet ökade med 2,6 procent mellan 2007 och 2008. Med denna takt uppnås målet om ett fördubblat resande med kollektivtrafiken inte förrän år 2034, fjorton år efter att målet borde ha varit uppnått enligt den gemensamma målsättningen. Om kostnaderna också fortsättningsvis stiger med 5 procent per år, kommer kostnaderna för den lokala och regionala kollektivtrafiken att vara uppe i över 107 miljarder kr per år vid denna tidpunkt. Man menar att det inte är troligt att skattebetalarna och kollektivtrafikens resenärer kommer att anse sig ha råd att betala mer än tre gånger som mycket som i dag för att fördubbla resandet med kollektivtrafiken. Detta visar på det mycket stora behovet av effektiviseringar inom kollektivtrafiken.

Man menar vidare att många trafikhuvudmän inte följer de rekommendationer som gemensamt utarbetats. Exempelvis har man i endast två upphandlingar överlåtit den lokala marknadsföringen till trafikföretagen på det sätt som anges i rekommendationerna, i Sörmland och för stadsbussarna i Gävle. I Västtrafik och i Jämtland ska trafikföretagen sköta den lokala marknadsföringen tillsammans med trafikhuvudmannen medan THM i övrigt behåller det övergripande ansvaret för marknadsföringen.

Buss 2010 och dess föregångare Buss 2000, som innehåller branschens rekommendationer för standardisering av bussar, har endast använts i en tredjedel av upphandlingarna och enbart i de mindre upphandlingarna. I övriga upphandlingar hänvisas till rekommendationerna samtidigt som upphandlaren skriver in egna tillägg. Detta innebär enligt BR att branschen har missat möjligheten att harmonisera fordonskraven, och därmed att sänka sina kostnader, för merparten av den trafik som upphandlades under 2009.

Vidare följs de branschgemensamma indexrekommendationerna i knappt en fjärdedel av upphandlingarna. BR menar att de index som fullt ut kompenserar trafikföretagen för kostnadsutvecklingen minskar företagens risker med avtalet, vilket innebär att budgivarna inte behöver gardera sig genom att lägga dyrare anbud. Indexklausuler syftar till att genomföra en för båda parter bra affär vid upphandlingstillfället i stället för att resultatet avgörs i efterhand av den utveckling som kan innebära att utföraren tjänar mer eller mindre än vad som ursprungligen avsetts.[8]

Samtliga upphandlingar som genomfördes under år 2009 innehöll formuleringar som visade att trafikhuvudmannen ansluter sig till de mål som fördubblingsprojektet har satt upp. I de flesta fall anges dock inte några konkreta målsättningar för resandeökningen på linjen eller i trafikområdet som upphandlats, vilket gör att målet inte bryts ner i den faktiska verksamheten och därmed riskerar att inte få ett verkligt genomslag.

Endast ett fåtal av de upphandlingar av linjetrafik med buss som genomfördes 2009 innehöll en resandeincitamentsandel av väsentlig omfattning. BR gör bedömningen att detta beror på att de linjer eller områden som upphandlats bara har ett begränsat resande och

[8] Man bör notera att den utförare som är skyddad av indexklausuler inte heller har anledning att hitta former för att anpassa verksamheten under genomförandeperioden om kostnadsbilden förändras. Detta förtar inte det anmärkningsvärda i att överenskomna normer inte följs.

att potentialen för att öka resandet är liten. Med andra ord avser upphandlingarna områden och linjer som bäst lämpar sig för bruttoavtal. Man menar emellertid att SL:s upphandlingar av busstrafiken i Nacka/Värmdö och Huddinge/Botkyrka/Söderort hade kunnat innehålla ett mera omfattande resandeincitament. I stället används ett produktionsavtal med en mindre del bonus för överskridande av fastställda kvalitets- och resandetal. Detta är enligt BR inte en bra avtalsmodell om man vill styra mot ett ökat resande eftersom det saknas en tydlig koppling till positiva ekonomiska effekter av fler resenärer.

Ett annat viktigt vägval i avtalsutformningen avser valet mellan funktionella krav eller tekniska specifikationer. Funktionskrav innebär att utföraren ges möjlighet att välja mellan olika sätt att tillgodose kraven medan de tekniska kraven styr mot den utpekade tekniska lösningen. BR pekar på att ungefär hälften av upphandlingarna använde sig av funktionskrav. Om man enbart ser till kraven på bussarna används emellertid i flertalet fall tekniska detaljkrav. Det vanligaste kravet är att utföraren ska använda biogasbussar i stället för att formulera krav på högsta tillåtna utsläpp och därefter överlåta valet av teknik till utföraren.

I de modellavtal som branschen tagit fram finns också skrivningar kring tidtabells- och utbudsplanering. Där framhålls att förslag till tidtabell ska tas fram av utföraren och lämnas till beställaren för godkännande senast fyra månader innan trafiken ska påbörjas. Beställaren ska därefter senast tre månader innan trafiken påbörjas fastställa tidtabellen. Utföraren har också rätt att föreslå ändrade linjesträckningar och turintervall samt införande av nya linjesträckningar, men innan sådana förändringar genomförs ska detta godkännas av beställaren. Denna omfördelning av arbetet från beställare till utförare skulle kunna bidra till kostnadsbesparingar som parterna i branschen är överens om skulle kunna uppgå till i storleksordningen 20 procent. BR pekar emellertid på att planeringen av tidtabellen överläts till trafikföretaget enbart vid sex av tjugotre upphandlingar år 2009.

Sammanfattningsvis menar Bussbranschens Riksförbund att det ligger en stor effektiviseringspotential i att följa branschens olika rekommendationer. Så sker emellertid sällan i praktiken och man drar därför slutsatsen att trafikhuvudmännen inte utnyttjar den potential för effektiviseringar som finns.

5.5 Sammanfattning

De upphandlingar som görs innebär att beställaren har fullständig kontroll över hur uppdraget ska beskrivas, hur ersättningen ska utformas och också alla andra egenskaper av betydelse för resultatet av upphandlingen. Det enda som beställaren *inte* har kontroll över är hur många aktörer som finns på marknaden och hur många anbud som lämnas, åtminstone på kort sikt.

Genomgången av den verksamhet som bedrivs av landets olika trafikhuvudmän har pekat på mycket handfasta brister vad gäller diarieföring av anbudsutvärderingar och andra dokument av central betydelse för granskningar av kontrakt som upphandlas. I den del som avser diarieföringen uppfylls sannolikt inte offentlighetslagstiftningens krav på tillgång till offentliga handlingar.

Det finns också stora brister vad gäller möjligheterna att koppla samman ett kontrakt med faktiska utbetalningar mot detta kontrakt liksom att ställa kostnader i förhållande till antal resenärer, till trafikutbud etc. Det innebär att man i branschen saknar möjlighet att utan stort merarbete systematiskt följa upp hur kostnader och trafik utvecklas. Det är inte heller möjligt att besvara frågor om vilka avtals- och ersättningsformer som fungerar bättre eller sämre under olika förutsättningar. Detta är särskilt beklagligt mot bakgrund av att det finns skillnader mellan trafikhuvudmännen vad gäller de upphandlings- och avtalsformer som används. En sådan variation ger i princip goda möjligheter att genomföra systematiska analyser av verksamheten. Problem av denna art kan inte förklaras med att en mer systematisk hantering av relevant information skulle vara kostnadskrävande, en aspekt som också tas upp i den avslutande policydiskussionen i kapitel 10.

Det finns inga tecken på korruption i det material som hanterats. Lika fullt måste man konstatera att möjligheterna att manipulera utbetalningar utan att upptäckas i löpande uppföljningar är betydande. Under arbetet med informationsinsamlingen för det underliggande forskningsprojektet uppdagades för övrigt också oegentligheter med ett busskontrakt i Stockholm där man insett att en utförare hade skickat fakturor för verksamhet som låg utöver vad man kommit överens om. Det finns också exempel från Norge på hur brister i uppföljningen av upphandlad kollektivtrafik – i det fallet kustnära sjöfart – har resulterat i bedrägerier; se Jörgensen & Mathiesen (2010).

Den problembeskrivning som ges av BR pekar på en aspekt på beställarnas agerande som också ligger implicit i de erfarenheter som forskningsprojektet har gett. Varje län eller region har således oinskränkt kontroll över utformning och genomförande av upphandlingar. Om man uppfattar de rekommendationer som ges i centralt utformade dokument som felaktiga, eller om man inte har tagit del av sådana överenskommelser, så finns inga mekanismer för att tvinga länen att implementera de rekommendationer som tagits fram i samförstånd mellan parterna.

6 Erfarenheter från organisation och styrning i olika länder

I Sverige bedrivs interregional busstrafik liksom långdistant tågtrafik i konkurrens medan huvuddelen av den lokala och regionala kollektivtrafiken med både buss och tåg upphandlas i konkurrens. Den omfattande användningen av konkurrensupphandling innebär att Sverige liksom Norge, Danmark och Finland skiljer sig från många andra länder i Europa. Medan både konkurrens och upphandling förekommer, varierar villkoren och framför allt omfattningen av upphandling i konkurrens från land till land. I många länder dominerar en modell där trafiken tillhandahålls i egen regi av en offentlig huvudman. I de fall en privat entreprenör används är det mest vanligt att man förhandlar fram det kontrakt som tecknas medan upphandling i konkurrens endast används i några få fall.

Avsikten är att i detta kapitel redogöra för de kunskaper som finns om effekterna av olika organisatoriska modeller för kollektivtrafiken och om de styrmedel som beställare förfogar över. Som framgick av föregående kapitel baseras detta på att trafikhuvudmännen har full kontroll över utformningen av upphandlingar och styrmedel och att denna kontroll bör baseras på systematiska kunskaper om vilka tillvägagångssätt som fungerar väl och mindre väl för att påverka kostnads- och resandeutvecklingen. Styrningen bör således – i likhet med i sjukvården – baseras på forskning och beprövad erfarenhet, dvs. den bör vara evidensbaserad.

Avsnitt 6.1 beskriver situationen i några europeiska länder, avsnitt 6.2 behandlar effekterna av den konkurrensutsättning som i Sverige inleddes i början av 1990-talet, avsnitt 6.3 beskriver hur olika styrmedel kan användas för att påverka utbud och resande, medan avsnitt 6.4 sammanfattar kunskaperna om effekterna av att använda olika avtals- och ersättningsformer. I bilaga 2 till Jansson

och Pyddoke (2010) finns en brett upplagd litteraturgenomgång vad gäller internationella erfarenheter av upphandling och avtalsutformning i kollektivtrafikbranschen. I beskrivningen av de internationella erfarenheterna är det viktigt att komma ihåg att likheter och skillnader måste ses i ljuset av att många delmarknader på kontinenten och i England är lika stora som hela Sveriges befolkning.

6.1 Europeiska erfarenheter

UITP (2010) innehåller en beskrivning av vilket förfarande som tillämpas i EUs medlemsländer. Där framgår bland annat att också Holland tillämpar ett system med ansvar som delegerats till städer, kommuner eller regioner och där dessa har viss rådighet över valet mellan upphandling eller egen regi. Trenden är att den egna verksamheten i successivt ökande omfattning konkurrensutsätts och stundtals också att tidigare kommunala trafikföretag privatiseras. I Utrecht används sedan 2006 ett koncessionskontrakt som ger utföraren inflytande över både trafikutbud och prissättning. Man noterar där också en ökning av resandet med ca 30 procent.[9] Också i Limburgområdet i södra Holland används en flexibel ersättningsmodell där beställare och utförare gemensamt utvecklat ett system där bussar och tåg koordineras.

Med ett undantag saknas utvärderingar av de organisatoriska modeller som tillämpas i olika länder. Undantaget utgörs av Storbritannien där två olika förfaranden tillämpas.[10] Den ena modellen avser stor-London där all kollektivtrafik upphandlas i konkurrens, i princip på samma sätt som i Sverige. Den andra modellen tillämpas i resten av landet och innebär i huvudsak en komplett marknadsöppning. I detta avseende är kollektivtrafiken i Storbritannien internationellt unik och ger möjlighet att studera konsekvenserna av en fullständig marknadsöppning.

Sedan oktober 1986 kan således trafikföretag sex till åtta veckor i förväg anmäla att avser att bedriva busstrafik på kommersiell bas. Det finns inga inskränkningar när det gäller prissättning, vilken tidtabell som följs eller själva linjeutformningen. Eftersom det inte finns någon ensamrätt till en linje får trafikföretag anmäla att man

[9] http://www.veolia-transport.com/en/solutions/key-locations/limburg-environmental-solutions.htm
[10] Beskrivningen av de engelska erfarenheterna baseras på van de Velde et al. (2009).

avser att påbörja trafik på en linje även om det redan finns konkurrenter som trafikerar den. Samtidigt som marknaden öppnades privatiserades alla större statsägda trafikföretag. De kommunala trafikföretagen bolagiserades eller privatiserades.

Även om busstrafik ska vara kommersiellt bärkraftig finns några typer av subventioner:

- Kompensation för rabatter på avgifter (*Concessionary Fares Schemes*): Lokala myndigheter kan kompensera trafikföretag för rabatter till äldre, barn eller funktionshindrade.
- Bidrag till trafikföretag (kallades tidigare ”återbäring på bränsleskatt”), vilket innebär att trafikföretag kan begära kompensation för de bränsleskatter man betalar. Denna subvention har nu minskats från 100 till 80 procent av skatten.

Dessa två stödsystem ledder till mer kommersiell trafik än som skulle ha varit fallet utan stöd. Ändå kan de regionala (transport-) myndigheterna anse att resultatet av marknadsprocessen inte är tillfredsställande, exempelvis om man upplever att turtätheten i några områden och/eller vid vissa tider på dygnet inte är tillräcklig. I sådana fall kan myndigheterna organisera ytterligare busstrafik. Man kan hyra in trafikföretag för att ge den service som anses önskvärd av sociala skäl. Sådana avtal blir i allmänhet föremål för en konkurrensutsatt upphandling.

Man kan sammanfatta konsekvenserna av avregleringen 1986/87 på följande sätt:

- Trafikutbudet mätt som antalet fordonskilometer ligger på ungefär samma nivå som före avregleringen. Däremot har utbudet i London ökat.
- Den andel av trafiken som drivs på kommersiella grunder har legat kring 85 procent sedan avregleringen infördes jämfört med perioden dessförinnan.
- Samtidigt som antalet resor ökat i London har antalet resor minskat kraftigt i landet i övrigt.
- Produktionskostnaderna har i det närmaste halverats.
- Subventionerna har minskat med mellan 10 och 20 procent.
- Priserna har ökat.

- I flertalet städer finns idag ett enda företag som bedriver kollektivtrafik utan konkurrens. York och Oxford brukar anges som de undantag som bekräftar denna huvudslutsats.

Dessa praktiska erfarenheter kan sägas illustrera de teoretiska prediktioner avseende konsekvenserna av en oreglerad kollektivtrafik som behandlades i avsnitt 2.1.

Sedan 1994 upphandlas all järnvägstrafik i Storbritannien. En myndighet – numera med beteckningen *Network Rail* – är ansvarig för infrastrukturen och tar ut banavgifter från de operatörer som bedriver trafik. Den ursprungliga tanken var att infrastrukturhållaren helt skulle finansiera sin verksamhet med banavgifter men sedan ett tiotal år får man också stora tillskott från statsbudgeten.

Upphandlingen baseras på att en offentlig beställare i form av *Department for Transport* definierar ett antal kontrakt (*franchises*) som avser ensamrätten att bedriva trafik inom ett avgränsat område. Sådana kontrakt innehåller i sin tur ett antal villkor för verksamhetens bedrivande med avseende på minimiutbud, prissättning etc. Den anbudsgivare som lämnar det för beställaren bästa ekonomiska anbudet får uppdraget att bedriva verksamheten under ett tiotal år. Anbuden är positiva för alla kontrakt där utförarna räknar med att tjäna pengar medan man för olönsam trafik tävlar genom att lämna det anbud som kräver lägst ersättning för att genomföra den verksamhet som efterfrågas.

Avtalen är till sin natur sådana att beställaren tvingas ta risker, inte bara vad gäller verksamhetens kostnader utan också på intäktssidan. De engelska järnvägsavtalen är därför av den typ som ovan kallats nettokontrakt eller koncessioner. Det finns emellertid en diskussion som handlar om att det kan vara tveksamt att lägga hela denna risk på utföraren, inte minst med tanke på att BNP-utvecklingen har stor betydelse för resandet, och eftersom operatörerna inte kan påverka denna utveckling. Ett av de alternativ som studerats är den svenska modellen med produktions- eller bruttokontrakt.

På samma sätt som i Sverige har priserna för tågresor ökat snabbare än konsumentpriserna i gemen, särskilt för fjärrtrafiken. Resandet har i genomsnitt ökat något mer i Storbritannien än i Sverige under de senaste ca 15 åren. Se vidare Nash et al (2010) för en jämförelse mellan de modeller för organisation av järnvägssektorn som tillämpas i Sverige, Storbritannien och Tyskland.

Buehler och Pucher (2011) analyserar utvecklingen på marknaden för kollektivtrafik i Tyskland under de senaste 20 åren. Man noterar att kvalitén i kollektivtrafiken har förbättrats vilket man menar utgör en delförklaring till att antalet resenärer ökat. Också produktiviteten har förbättrats, något som inneburit minskade kostnader och sjunkande subventioner. Detta har åstadkommits med hjälp av organisatoriska förändringar, bland annat i form av att tidigare myndighetsstyrda företag har bolagiserats. På så sätt har det blivit möjligt att begränsa de anställdas förmåner och att hålla tillbaka löneutvecklingen, antalet arbetade timmar har ökat, de anställda arbetar med fler uppgifter än tidigare och man samarbetar myndigheterna emellan för att fullt ut utnyttja personal, fordon och övriga anläggningar. Linjer med låg beläggning har lagts ner och de nya fordon som köps in har lägre underhållskostnader och högre kapacitet än de fordon som ersätts.

Intäkterna har ökat tack vare prisökningar för singelresor samtidigt som man behållit rabatterna för olika typer av periodkort. Tidtabeller och priser har också i ökande omfattning koordinerats i de olika regionerna. Parallellt med denna utveckling har kostnaden för att använda bil ökat och man har dessutom gradvis begränsat möjligheten att använda bil i de tyska städerna.

En viktig likhet mellan Tyskland och Sverige är att tillhandahållandet av kollektivtrafiktjänster är decentraliserat till delstater, kommuner och städer. Länderna skiljer sig emellertid åt i så måtto att användningen av upphandling i konkurrens är väsentligt mindre vanlig i Tyskland.

Länderna skiljer sig också åt med avseende på marknadsandel och självfinansieringsgrad. I Tyskland har kollektivtrafiken en marknadsandel om ca 8 procent av alla resor samtidigt som resenärerna står för kring 77 procent av verksamhetens kostnader; i Sverige är motsvarande siffror 18 respektive 52 procent. Det är alltid vanskligt att dra långtgående slutsatser av denna typ av jämförelser mellan länder, men det ligger nära till hands att tolka det som en implicit efterfrågefunktion; ju större subventioner, desto lägre kostnader för resenärerna och desto mer resande och desto högre marknadsandel.

6.2 Effekterna av den svenska konkurrensutsättningen

Alexandersson et al (1998) innehåller ett första försök att följa upp effekterna av den gradvisa konkurrensutsättningen av busstrafik under 1990-talet. Man konstaterar att säljarkoncentrationen på marknaden har ökat genom att några större privata och ett statligt ägt bolag har vunnit marknadsandelar på bekostnad av bolag som ägts av kommunerna. Man visar också att konkurrensutsättningen, när man kontrollerar för utbudsvariationer, har inneburit kostnadsbesparingar.

Resandet med buss har minskat under den aktuella perioden. Det är emellertid inte möjligt att koppla detta till konkurrensutsättningen. Inte heller kan de stigande biljettpriserna kopplas samman med den förändrade marknadsorganisationen. I stället kan den svåra recessionen i början av 1990-talet vara en bidragande orsak både till minskningen av resande och till prisstegringarna.

Alexandersson och Pyddoke (2010) bygger vidare på den tidsserie som studerades i Alexandersson et al (1998). Man konstaterar att förändringarna på utbudssidan har fortsatt och att privata företag helt dominerar branschen i början av 2000-talet. Man har däremot svårt att mäta några långsiktiga effekter av konkurrensutsättningen för beställarens kostnader. Ett skäl kan vara att den stora besparingen inträffar i samband med den första upphandlingen då de största vinsterna kan räknas hem. Efterföljande upphandlingar förmår inte att realisera ytterligare nivåsänkningar. En annan förklaring kan vara att kvalitetskraven successivt höjs över tiden. Genom att det inte funnits information om kvalitén på den trafik som upphandlas kan detta i analysen visa sig som ökande kostnader utan en balanserande förbättring av produktionsresultatet. Exempelvis kan ökande miljökrav på fordonen innebära successivt stigande kostnader utan att detta får effekter på resandet.

När det gäller konkurrensutsättningen av järnvägstrafik finns en studie av Alexandersson och Hultén (2007). Man gör där bedömningen att branschen initialt sparade i storleksordningen 20 procent på att övergå från förhandlade kontrakt med SJ AB till att upphandla i konkurrens.

6.3 Effekterna av olika styrmedel

Baserat på offentlig statistik från SLTF, föregångaren till Svensk Kollektivtrafik, innehåller Tegnér (2006) en genomgång av marknadsutvecklingen i branschen och en analys av hur olika styrmedel påverkar resande etc. Databasen innehåller den information om resande, trafikutbud och kostnader inom varje län eller region som numera tillhandahålls av Trafikanalys, dvs. samma datamaterial som behandlades i kapitel 4 som avser uppgifter för ett aggregat, regionen, i stället för enskilda avtal av den typ som diskuterades i kapitel 5.

Eftersom det kan finnas betydande skillnader mellan de olika kontrakt som en viss huvudman tecknar finns betydande risker med att basera en analys på ett aggregerat underlag. Studien illustrerar emellertid hur man i princip skulle kunna genomföra en analys som ger underlag för beslutsfattande i sektor. Med dessa reservationer identifierar man bland annat på följande samband:

- När sysselsättningen ökar med 10 procent ökar antalet kollektivresor med drygt 4 procent.
- När utbudet av kollektivtrafik (vagnkilometer) ökar med 10 procent ökar efterfrågan med 2 – 3 procent.
- Ett samhälle eller en stad med 10 procent högre befolkningstäthet har 2 – 3 procent fler kollektivresor än i andra städer.
- När inköpsaktiviteterna ökar med 10 procent ökar kollektivresandet med 1 – 2 procent.
- När taxan (medelintäkten per påstigande) ökar med 10 procent minskar resandet med 1 – 2 procent på kort sikt.

Utbudselasticiteten är alltså i genomsnitt högre än priselasticiteten. Om alla kostnader vore finansierade av resenärerna, och om priselasticiteten uppgår till -0,2 skulle 13 procent prishöjning ge ökade intäkter med 10 procent, som kunde räcka till att öka utbudet med 10 procent. Tillsammans skulle detta medföra 1 procent ökat resande, om utbudselasticiteten uppgår till +0,4. Man skulle då kunna få en uppåtgående spiral via höjda priser och ett ökat utbud.

Balcome (2004) är en engelsk manual som syftar till att ge beslutsfattare i kollektivtrafikbranschen ett kunskapsunderlag för de beslut som fattas om organisation, utbud, prissättning etc. av den art som ovanstående siffror illustrerar. Man konstaterar där bland annat att det finns en viktig skillnad vad gäller priskänslighet

på kort och lång sikt. I busstrafiken görs bedömningen att efterfrågans kortsiktiga priselasticitet i Storbritannien uppgår till -0,4 medan den kan vara -1 på lång sikt. Detta begränsar möjligheten att öka priset för att kunna betala för ett ökat utbudet och på så sätt vinna resenärer, dvs. det resonemang som fördes ovan i samband med redovisningen av det svenska materialet. Motsvarande underlag har inte tagits fram i Sverige.

6.4 Avtals- och ersättningsformer

Pyddoke et al (2009) studerar möjligheterna att i ökad omfattning delegera prissättning och planering av kollektivtrafik till utföraren och att ge incitament som förbättrar måluppfyllelsen i avtalen. Ett sätt att åstadkomma detta är att använda de nettoavtal som beskrevs i kapitel 3, dvs. en avtalsform där operatören behåller biljettintäkten och eventuellt därutöver får ett visst bidrag för att utföra trafiken.

Olika avtalsformer påverkar fördelningen av risk mellan beställare och utförare. Risken är i sin tur kopplad till förändringar av efterfrågan eller förändrade kostnader som i sin tur kan bero på olika förhållanden:

- Omvärldsfaktorer som inte kan påverkas av vare sig beställare eller utförare. Oljepriser, ekonomisk tillväxt, befolkningsutveckling, kapitalkostnader och nationell politik är exempel;
- faktorer som de lokala politikerna kan påverka som t.ex. lokal infrastruktur och parkeringsavgifter;
- faktorer som i princip kan påverkas av en operatör som t.ex. marknadsföring, linjenät, turtäthet, priser, tillförlitlighet, fordon, underhåll av fordon, andrahandsvärde på fordon, städning av fordon och chaufförernas bemötande av resenärerna.

Ett avtal bör lägga ansvar på den aktör som har bäst förutsättningar att påverka en faktor eller en kostnad. När ingen av parterna kan påverka utvecklingen är det ofta beställaren med sin större plånbok som är bäst skickad att bära risken för oväntade förändringar eftersom denne i regel har bättre möjligheter att bära merkostnaderna. Om man skulle lägga över ett stort ansvar på operatören för antalet resenärer när flera av de faktorer som

bestämmer efterfrågan inte kan påverkas innebär det att huvudmannen försäkrar sig för stabilitet i sina egna kostnader för den upphandlade trafiken på ett kostsamt sätt. Anbudsgivarna kommer med andra ord att lämna anbud med osäkerhetsmarginal för oväntade kostnadsökningar eller efterfrågeminskningar.

I studien redovisas en analys av stadsbusstrafik i 18 mellanstora svenska städer varav fem använder avtal med större eller mindre inslag av resandeincitament (Luleå, Östersund, Sundsvall, Gävle och Helsingborg). Man har skattat efterfråge- och kostnadsfunktioner såväl med som utan mått på hur nöjda resenärerna är liksom hur intäktsvolymen påverkas av om operatörerna har nettoavtal. Sammanfattningsvis görs följande iakttagelser:

- Operatörer som bedriver verksamhet som baseras på nettoavtal verkar ha högre biljettpriser men lägre kostnader för trafiken.
- Detta leder till att det blir lättare för huvudmannen att hålla skattefinansieringen nere med nettoavtal.
- Nettoavtal verkar vara förknippade med färre men mer nöjda resenärer.

I uppsatsen redovisas också två norska försök med en särskild typ av nettoavtal som innebär att operatören förutom intäkterna från biljettförsäljningen också får en ersättning per vagnkilometer och/eller per intäktskrona. Operatören kan inom vissa ramar välja pris och utbud. Beställaren definierar exempelvis ett visst minsta utbud. I ett av dessa fall uppnåddes en ökning av utbudet med 10 procent och en resandeökning med 17 procent.

I ett avslutande avsnitt i rapporten skisseras ett förslag till försök som innebär att nettoavtalen utvecklas för att åstadkomma ökad måluppfyllelse i enlighet med de norska erfarenheterna. Ett sådant försök skulle kunna inledas med en översyn av huvudmannens mål och systemet för uppföljning och offentliggörande av utfallet. Ett avtal utformas där huvudkomponenten innebär att operatören behåller alla biljettintäkter och att operatören därutöver ges incitament som knyts till antalet resenärer. Operatören ges stor frihet att differentiera taxorna med en begränsning som innebär att genomsnittspriset per resa inte får öka med mer än x procent per år utöver KPI. Operatören ges också frihet att utforma linjenätet med en begränsning i form av att det totala antalet vagnkilometer inte får minska mer än y procent jämfört med året innan upp-

handlingen. I områden med svag tillgänglighet preciseras kraven på tillgänglighet och ett motsvarande krav formuleras för avtalet. Ingen trafikhuvudman har prövat en sådan ersättnings-konstruktion.

Pyddoke och Andersson (2010) redovisar simuleringar av effekterna av nettokostnadskontrakt som kombineras med ett bidrag per resenär i Örebro, dvs. en form av den norska modellen. Man visar att sådana avtal innebär att operatörens beslut om pris och utbud förändras på ett sätt som ökar resandet och att förändringarna sammantaget förbättrar samhällets välfärd. Sådana avtal kan emellertid bli dyrbara för beställaren. För att begränsa denna risk visar man emellertid att beställaren kan ”ta tillbaka” denna vinst för utföraren genom att anbuden i upphandlingen blir positiva, dvs. att utföraren är villig att betala för rätten att bedriva trafik enligt dessa principer.

Jansson och Pyddoke (2010) studerar användningen av incitament utöver den konstruktion som ligger i nettoavtalet. Många trafikhuvudmän i Sverige utför således någon form av kvalitetsmätningar, ofta baserade på den så kallade kvalitets-barometern. Vissa använder också bonus- och vitesklausuler som baseras på hur utföraren lyckas med att leverera den kvalité som fastställts i avtalen. Detta är också en modell som AB Storstockholms lokaltrafik (SL) tillämpar sedan 1991, dvs. man använder ett bruttokontrakt med kvalitetsincitament. SL har mångårig erfarenhet av ett stort spektrum av kvalitetsincitament och -mätningar. Man har också information om incitamentens ut-formning i de olika avtalen liksom om av resenärerna upplevd, och av SL uppmätt kvalitet.

Baserat på detta material drar man i studien följande slutsatser:

- Sambandet mellan incitament för punktlighet och inställd trafik och kvalitetsutfall är svagt.
- Incitamentsinslag i avtalen har positiva effekter men möjligheten att på detta sätt påverka resandet är begränsat.
- Det finns ett antal orsaker till bristande kvalitet som operatören inte kan styra, exempelvis trängsel, väder och konjunktursvängningar.

Den kanske viktigaste förklaringen till att kvalitetsmål inte uppnås är att operatörerna helt enkelt menar att det är för dyrt; man tar hellre ett vite. Om incitamenten baseras på resenärernas

betalningsvilja och operatörerna väljer att betala ett vitesbelopp i stället för att förändra sitt agerande, kan detta betraktas som både ett företagsekonomiskt och samhällsekonomiskt korrekt beslut.

En rekommendation från studien är att kvalitetsincitament med vite bör begränsas till punktlighet, dvs. utförarens förmåga att hålla tidtabellen och att inte ställa in avgångar. Skälen är att det finns goda möjligheter till objektiva tekniska mätningar av punktlighet och att resenärerna värderar punktlighet mycket högre än andra kvalitetsaspekter. Om beställaren har en god uppfattning om resenärernas värderingar och att viten direkt kan kopplas till dessa, kommer operatörerna att fatta samhällsekonomiskt riktiga beslut om val av kvalitetsnivå vad gäller punktlighet.

Beträffande övriga kvalitetsfaktorer menar man att det är enklare och billigare att inte tillämpa vite utan att i stället använda olika underlag för den löpande kommunikationen med operatörerna om kvalitén i den verksamhet som bedrivs. Exempel på sådana underlag är mätningar av nöjd kund-index, utvecklingsprogram, *mystery shoppers* och andra former av stickprovskontroller av verksamhetens kvalité.

6.5 Sammanfattning

Det finns studier som visar att en övergång från produktion i egen regi till upphandling i konkurrens kan leda till kostnadsbesparingar på ca 20 procent. Besparingarna är emellertid i första hand är en nivåeffekt vilket innebär att det inte går att upprepa samma kostnadsminskning också vid det andra eller tredje tillfället som trafiken upphandlas. Detta, i kombination med att upphandlingar kan vara relativt kostsamma, utgör också grunden för en begynnande diskussion om möjligheten att förlänga avtal utan upphandling. En vanlig sådan teknik som redan används är optionsklausuler i ursprungskontraktet som medger att beställaren förlänger avtalet om utföraren levererar tjänster med god kvalité.

Såväl litteraturgenomgången som beskrivningen av situationen i Tyskland och Storbritannien pekar på att den principmodell som tillämpas i Sverige med en offentlig beställare och konkurrens om, inte på marknaden har mycket som talar för sig. Detta är också det tillvägagångssätt som förordas i EU-lagstiftningen. Ingenting talar därför för att man borde överge detta förfarande.

Brutto- eller produktionsavtal är den avtalsmodell som idag dominerar i Sverige. En central innebörd av sådana avtal är att beställaren tar ansvar för att bestämma utformningen av trafiken med avseende på linjedragning, turfrekvens, prissättning etc. Mycket talar för att övergång till att ge utförarna större kontroll över sådana parametrar skulle kunna skapa bättre förutsättningar för att anpassa verksamheten efter de faktiska förhållanden som föreligger inom olika trafikområden. Det finns emellertid i forskningslitteraturen få studier som har belagt effekterna av olika avtalsmodeller.

Det kan också finnas skäl att använda olika modeller beroende på de lokala förutsättningarna, inte minst vad gäller skillnader i risken för kostnadsavvikelser eller för att intäkterna blir lägre än beräknat. Sådana variationer kan också hänga samman med typen av verksamhet som bedrivs, dvs. det skulle kunna vara motiverat med olika avtalsmodeller på landsbygd och i tätort. Intresset av att systematiskt pröva olika modeller och att följa upp utfallet på ett systematiskt sätt har emellertid varit svagt.

7 Styrning av en trafikhuvudman i praktik och teori

Kapitel 4 gav belägg för att kollektivtrafiken har problem i form av ett stagnerande resande, ökande kostnader och därmed växande krav på skattemedel och högre kollektivtrafiktaxor. Kapitel 5 kompletterade denna bild genom att visa att trafikhuvudmännen har svaga rutiner för uppföljning av resande och kostnader och därmed inte kan identifiera källan till problemen och inte heller ha saklig grund för att förändra utvecklingen. Syftet är att i det här kapitlet belysa hur det går till när man i regioner och län fattar beslut om mål för verksamheten och omvandlar detta till trafikutbud, prissättning mm. Med hänvisning till figur 5.1 förflyttas därför fokus från relationen mellan THM (beställaren) och kollektivtrafikföretaget (utföraren) till den relation som THM har med sina politiska uppdragsgivare.

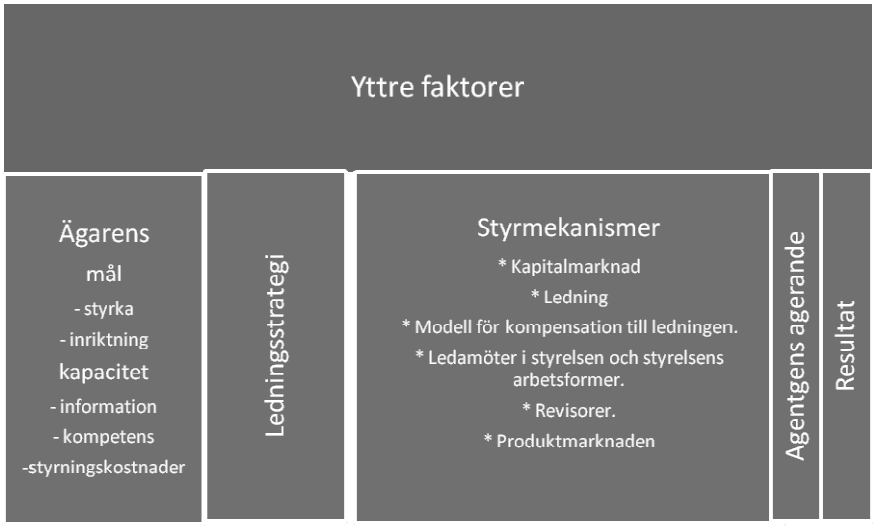
Ansvaret för att tillhandahålla kollektivtrafik delas av kommuner och landsting, eller närmare bestämd dess valda ledare. Politiska beslutsfattare är därför den principal (huvudman) i förhållande till agenten (trafikhuvudmannen); detta är de termer som används för att karaktärisera den så kallade *principal-agent* modellen. Agenten är i nästan alla regioner ett aktiebolag. I termer av den generella modellen är således THM utförare visavi den politiska ledningen men beställare i sin relation till operatören.

Figur 7.1 ger ramen för den fortsatta beskrivningen av styrningen. Figuren innebär att ägaren med utgångspunkt från sina mål och sin kapacitet bestämmer sig för en ledningsstrategi. I denna strategi ingår ett antal styrmekanismer som påverkar hur agenten/trafikhuvudmannen agerar och som i sin tur har konsekvenser för hur trafikhuvudmannen utformar sin relation

med operatörerna. Denna modell baseras i stor utsträckning på Collin (2007).[11]

Med koppling till behovet för en ägare att beskriva sina mål innehåller avsnitt 7.1 en redovisning av de delar av de trafikpolitiska målen som är av relevans för kollektivtrafiken. Värmlandstrafik AB, som tillämpar vad som kan kallas för en normalmodell när huvudmannaskapet utövas i aktiebolagsform, används för att illustrera hur styrningen går till. Avsnitt 7.2 ger en beskrivning av Värmlandstrafik och hur man utformar planeringen av verksamheten medan avsnitt 7.3 behandlar de operationaliseringar som görs av målen. Avsnitt 7.4 ger ett exempel på de problem som uppstår till följd av att en beställare detaljstyr formerna för hur ett uppdrag ska utföras. Avsnitt 7.5 innehåller en kort sammanfattning av en konsultgranskning som gjorts av stadsbusstrafiken i Uppsala. Även om denna verksamhet i vissa avseenden skiljer sig från länshuvudmännen innehåller granskningen observationer av generell relevans. Avsnitt 7.6 och 7.7 återvänder till den modell som beskrivs i figur 7.1 och ger en sammanfattande karaktäristik av trafikhuvudmännens styrning. Avsnitt 7.8 sammanfattar kapitlet.

Figur 7.1 Bestämningsfaktorer bakom utformningen av en ledningsstrategi



Anm: Figuren baserad på Collin (2007).

[11] Jag är också tacksam för synpunkter på en tidigare version av detta kapitel från S-O Collin.

7.1 Trafikpolitiska mål

I kapitel 3 beskrevs den lagstiftning som har direkt bäring på kollektivtrafiken. Därutöver omfattas kollektivtrafiken också av det övergripande målet för transportpolitiken, dvs. att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet (prop. 2008/09:93). Riksdagsbeslutet preciserar detta mål med ett funktionsmål för tillgänglighet och hänsynsmål för säkerhet, miljö och hälsa.

Funktionsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla medborgare en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska också vara jämställt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors och mäns transportbehov. Hänsynsmålen innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt samt bidra till att miljökvalitetsmålen uppnås och till ökad hälsa. Kollektivtrafiken, såväl den allmänna som den särskilda, utgör ett medel som på flera sätt kan bidra till att uppfylla de transportpolitiska målen och därigenom åstadkomma en långsiktigt hållbar tillväxt i hela landet.

Propositionstexten innehåller ytterligare preciseringar av funktionsmålet. Av dessa preciseringar är följande av särskild betydelse för kollektivtrafiken:

- Förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel ska förbättras.
- Medborgarnas resmöjligheter ska förbättras genom ökad tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet.
- Tillgängligheten ska förbättras inom och mellan regioner samt mellan Sverige och andra länder.
- Transportsystemet ska utformas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning.

Kollektivtrafik är även relevant för hänsynsmålet. För det första ska kollektivtrafiken utformas på ett sätt som tar hänsyn till viktiga miljö-, hälso- och säkerhetsmässiga aspekter. För det andra ska transportpolitiken och transportsystemet utformas så att rese- och transportbehovet kan tillgodoses på ett sätt som stimulerar till och skapar goda förutsättningar för klimat- och energieffektivare samt säkrare lösningar. Här spelar kollektivtrafiken en viktig roll. En väl

fungerande kollektivtrafik kan innebära att privatbilismen minskar, vilket i sin tur kan bidra till att negativa effekter av personresande kan minska.

Funktions- och hänsynsmål kan emellertid stå i konflikt med portalmålsättningen som pekar på behovet av en samhällsekonomiskt effektiv trafikförsörjning, i synnerhet när dessa mål preciseras. En åtgärd som bidrar till en ökad måluppfyllelse i något av de preciserade målen kan således visa sig vara samhällsekonomiskt ineffektiv. Vissa åtgärder för att förbättra trafiksäkerheten – som är ett hänsynsmål – kan således kosta så mycket att de positiva effekterna inte är tillräckligt stora för att motivera en satsning. Ett fördubblat resande med kollektivtrafiken kanske bidrar till minskade utsläpp, färre olyckor och minskad trängsel men om kostnaden för att åstadkomma minskningen är för stor så är det ändå inte motiverat att genomföra en sådan politik. Det är också värt att notera att riksdagen inte tagit ställning till kollektivtrafikens fördubblingsmål.

7.2 Värmlandstrafik AB[12]

Sedan starten för ett trettiotal år sedan har Värmlandstrafik sitt säte i Munkfors. Landstinget i Värmland är hälftenägare, medan den andra hälften av aktierna är fördelad på länets sexton kommuner efter befolkningsmängd.

Utöver ansvaret för linjelagd persontrafik med tåg och buss inom länet – den så kallade allmänna kollektivtrafiken – sköter bolaget skoltrafiken för 14 av länets 16 kommuner. Vidare har man på uppdrag av 15 kommuner och Landstinget i Värmland ansvar för särskild kollektivtrafik i form av färdtjänst och patientresor. Även om Karlstad är delägare har kommunen valt att genomföra upphandling av stadstrafiken i egen regi. Detta har inneburit att de principer som styr utbud och prissättning av den regionala trafiken till och från centralorten kan skilja sig från de principer som styr i Karlstad.

I ett aktiebolag finns fyra organ som har ansvar för verksamheten. *Bolagsstämman* fattar övergripande och principiella beslut samt de beslut som bolagsordningen definierar för stämman. Den löpande verksamheten hanteras av *styrelse och vd*. Revisorerna

[12] Beskrivningarna i detta och följande avsnitt av hur verksamheten bedrivs baseras på Värmlandstrafik (2009).

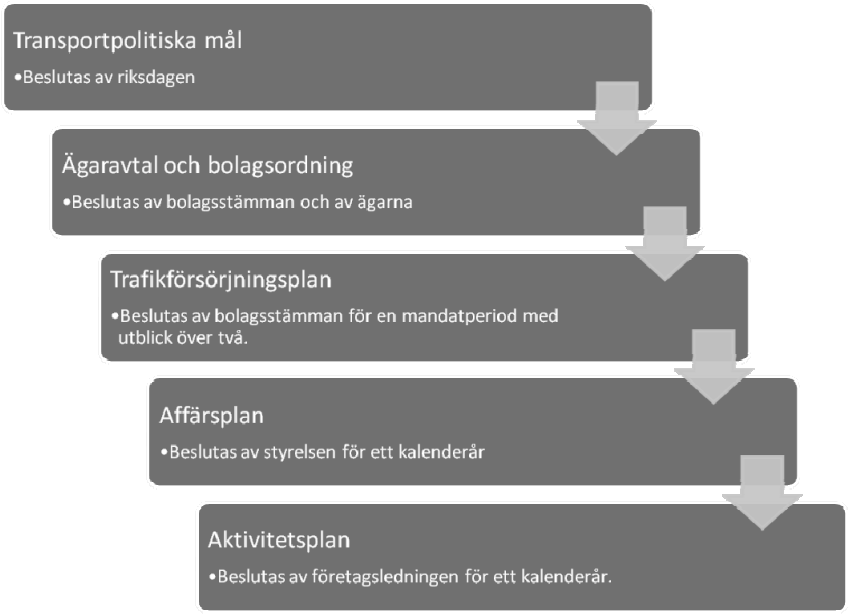
granskar styrelsens och vd:s förvaltning på uppdrag av bolagsstämman och i förhållande till gällande lagstiftning. Styrelsens arbete och ansvarsfördelningen mellan styrelse och vd regleras i styrelsens arbetsordning och vd-instruktion.

Värmlandstrafiks styrelse består av sju personer och sju suppleanter och ordförande utses av landstinget. Samtliga styrelseledamöter är tillsatta på politiska grunder och representerar de kommuner som är delägare i bolaget. Man kan notera att Länstrafiken i Uppland har en styrelse med nio ledamöter varav fem är tillsatta med utgångspunkt från ägarnas politiska majoriteter medan fyra har utsetts på grundval av sina respektive affärsmässiga kompetenser. Den modell som tillämpas av Värmland är emellertid typisk för styrningen i flertalet län.

Värmlandstrafik är alltså en politiskt styrd verksamhet med ett stort behov av att förankra sitt utvecklings- och förändringsarbete hos ägarna. För detta ändamål anordnas årliga kollektivtrafikdagar för samråd om trafikförändringar, priser, produkter och olika former av utvecklingsarbete. Ledande politiker och handläggande tjänstemän hos ägarna deltar. Man genomför också ägarmöten där ordföranden i medlemmarnas kommunstyrelser och i landstinget, liksom oppositionsledare i respektive församlingar, deltar. Likaså hålls möten med kollektivtrafiktjänstemännen hos ägarna samt kommunchefsmöten.

I inledningen av en mandatperiod utökas och fördjupas aktiviteterna. På samma sätt krävs årligen fördjupade överläggningar med enskilda kommuner som bedriver tätortstrafik för samordning av trafik, priser och produkter. Även andra större förändringar kräver förankring hos enskilda ägare.

Figur 7.2 Dokument som styr Värmlandstrafiks verksamhet



Ägaravtal och bolagsordning: Ägar- eller konsortialavtalet från 2007 formaliserar förutsättningarna för den verksamhet som Värmlandstrafik ska bedriva och undertecknas av länets kommuner och av landstinget. Där sägs att bolagets huvuduppgift är att vara trafikhuvudman enligt 1997 års lag med syfte att upprätthålla och vidareutveckla konkurrenskraftiga kollektiva transporter på väg och järnväg i länet. I dokumentet slås också fast att (årliga) beslut om priser och produkter samt tidtabeller fattas av Värmlandstrafiks styrelse. Sådana beslut ska föregås av samråd med ägarna eller berörda ägare.

Trafikförsörjningsplan: Begreppet trafikförsörjningsplan går tillbaka till lag (1977:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik. Där sägs att planen ska upprättas årligen och vissa krav på dokumentets innehåll formuleras. För de flesta länstrafikhuvudmän är trafikförsörjningsplanen en beskrivning av trafiken det närmaste året samt de ambitioner man har för de kommande åren. Denna plan är avsedd att både uppfylla lagens krav och behovet av en rimligt långsiktig planering. Där kombineras beskrivningar av de mest angelägna arbetsområdena med en långsiktig bedömning av

behovet av årliga ägarbidrag. Trafikförsörjningsplanen behandlas årligen på bolagsstämman genom redovisning av styrelsens årliga affärsplan och budget, där genomförandet av trafikförsörjningsplanens ambitioner beskrivs. Bolagsstämman fastställer trafikförsörjningsplan inklusive ekonomiska ramar för verksamheten.

Affärsplan: Bolagets styrelse fastställer årligen en affärsplan vars syfte är att successivt genomföra de ambitioner som anges i trafikförsörjningsplanen. Trafikförsörjningsplanens genomförande behandlas årligen på bolagsstämman genom distribution av affärsplanen.

Aktivitetsplaner: Företagsledningen fastställer årligen aktivitetsplaner, som beskriver mål och åtgärder för en successiv förbättring av verksamheten.

7.3 Preciseringar av verksamhetens mål

De övergripande målen för verksamheten är allmänt hållna och inte operationellt användbara. Man har därför utarbetat ett antal preciseringar av målen som fastställs av bolagsstämman i den Trafikförsörjningsplan som ska gälla under åtminstone en mandatperiod.

Värmlandstrafiks ekonomi består av olika delar med olika finansieringsprinciper. Huvuduppgiften, linjelagd persontrafik med buss och tåg, finansieras efter principen att kommuner som vill ha separat tätortstrafik eller lokal linjetrafik finansierar nettokostnaden för denna trafik till 100 procent, med påslag för Värmlandstrafiks administration. Landstinget betalar hälften av kostnaderna för den trafik som passerar kommungränser medan resterande del fördelas på kommunerna efter viktning av vilken trafik som utförs i kommunen och efter folkmängd . För Värmlands del är avsikten att år 2010 skjuta till 240 miljoner kronor, ett belopp som (nominellt) ökar med 28 procent till år 2014. Bidraget var 2009 216 miljoner kronor och hade (nominellt) ökat med 31 procent från år 2005.

Följande preciseringar av verksamhetsmålen görs.

Marknadsandel: Målet för verksamheten är att kollektivtrafikens marknadsandel ska öka med 50 procent senast till år 2015.

Utgångspunkten är 2007 års nivå då kollektivtrafiken i Värmland (inklusive tätortstrafiken i Karlstad) hade 7,4 procents marknadsandel. 2020 ska marknadsandelen ha ökat med 100 procent. Ägarna av Värmlandstrafik har därför i sina mål gått längre än branschens fördubblingsmål som ju siktar till att fördubbla resandet, inte marknadsandelen till 2020.

Självfinansieringsgrad: Målet är att den allmänna kollektivtrafiken årligen ska stå för minst 50 procent av kostnaderna för trafiken. Målet om ökat resande och ökad marknadsandel är underordnat de ekonomiska ramar som fastställts av ägarna i beslut om ägarbidrag. Det betyder att Värmlandstrafik inte har för avsikt att avsätta medel utöver det som anges i planen för att uppnå dessa mål.

Miljö: Man menar att den viktigaste miljöåtgärden som kollektivtrafiken kan bidra med är att arbeta aktivt för en ökad marknadsandel för kollektivtrafiken. Det anses då naturligt att samtidigt verka för att också kollektivtrafiken successivt ska minska sin relativa miljöpåverkan. Målet är att minska förbrukningen av fossila bränslen i den allmänna kollektivtrafiken med 30 procent före utgången av 2015 och med 90 procent före utgången av 2020. Utgångspunkten är 2008 års förbrukning i relation till utförd produktion. Tekniklösningar ska väljas med utgångspunkt i maximalt utrymme för ökad trafik och minimalt beroende av privatägda anläggningar. Inom ramen för Värmlandstrafiks aktivitetsplaner kan miljömålen formuleras mer detaljerat.

Effektivitet: Avsikten är att använda trafikproduktion per fordon som ett effektivitetsmått för såväl buss- som tågtrafik. Ett annat mått som också kan omsättas i enkla nyckeltal och ekonomisk nytta är hur intäkter från biljettförsäljning och reklam utvecklas i reala termer, liksom planerade restider i tidtabell. Inom dessa områden skall man senast 2010 formulera användbara nyckeltal, som kan följas upp i de årliga affärsplanerna. Tre exempel på de övergripande målsättningar man vill kunna följa upp är följande:

- Restiderna med tåg till Stockholm, Oslo och Göteborg, med Karlstad som utgångspunkt får 2020 inte överstiga två timmar.
- Restiden mellan Karlstad och Hagfors med buss får 2015 inte överstiga 80 minuter.

- Restiden mellan Karlstad och Årjäng med buss får 2015 inte överstiga 85 minuter.

Det är inte uppenbart hur Värmlandstrafiks mål i operationell bemärkelse kopplas till de avtal som sedermera skrivs med en operatör. Miljömålet kan illustrera resonemanget. Man kan således upphandla ett avtal mot bakgrund av ett mål som säger att förbrukningen av fossila bränslen ska minska i enlighet med det uppställda målet. Med en sådan formulering är det utförarna som i sitt anbud får göra en bedömning av vilket drivmedel som ska väljas för att tillgodose beställarens krav. Detta betyder sannolikt att kostnaden blir högre än om inga miljökrav ställs. Alternativt bestämmer beställaren i sin kravspecifikation vilken teknologi som ska väljas. Utföraren har då ingen möjlighet att påverka målet och beställaren tappar en möjlighet att utföraren väljer någon annan och eventuellt mer kostnadseffektiv lösning än vad som beställaren planerat.

Det vanligaste förfarandet tycks vara att beställaren på det senare sättet upphandlar en *teknisk lösning*, inte en *funktion* både vad gäller miljöfrågor och också andra dimensioner av de tekniska lösningar som ska användas, av hållplatsernas placering, etc. Detta betyder att beställaren detaljstyr de parametrar som är av betydelse för att uppnå de övergripande målen. Utföraren gör vad denne blir tillsagd. Vi övergår i nästa avsnitt till att illustrera vad en sådan detaljstyrning kan få för konsekvenser med ett exempel från ett annat län.

7.4 Nyttan av flexibla kontrakt

En vanlig uppfattning i branschen är att det behövs stora bussar för att kunna transportera alla som vill åka under rusning. Eftersom stora bussar behövs för rusningstrafik anses det också vara bäst för ekonomin att använda dem hela dygnet, trots att man endast har några få resenärer under stora delar av dagen. Dagens fordonsflottor innehåller därför relativt stora bussar.

I ett projekt finansierat av Nobina, en av de privata operatörerna i branschen, har några forskare i Linköping ifrågasatt denna uppfattning. En sammanfattning av arbetet redovisas i Lidestam och Abrahamsson (2010). Ingången i projektet var emellertid inte kostnader utan miljö. Anledningen är att stora bussar förbrukar

mer drivmedel och därmed förorsakar större utsläpp än mindre fordon. Syftet med projektet var att undersöka om man för ett område i västra Götaland, med ett givet linje- och turnät och med ett givet antal på- och avstigande vid alla hållplatser i nätet, skulle kunna påverka utsläppen av CO_2 med en mer flexibel fordonsflotta. I projektet undersöktes därför konsekvenserna för miljön av att ersätta ett visst antal stora bussar med fler men mindre bussar. Restriktionen på en sådan omställning var att alla resenärer skulle få sittplats. Trots att skillnaden mellan fordonen med avseende på specifika utsläpp var relativt begränsad kunde man visa att det skulle vara möjligt att minska utsläppen av CO_2 med 35 procent genom att kombinera större och mindre bussar för att tillgodose det behov som fanns av busstrafik under högtrafik och genom att enbart använda de mindre bussarna under lågtrafik.

För en del av det aktuella området gjordes också beräkningar av vad denna typ av anpassningar skulle betyda för kostnaderna. Det visade sig då att samtidigt som man med en mer flexibel fordonsflotta skulle kunna minska CO_2-utsläppen med 47 procent skulle det vara möjligt att minska kostnaderna för trafiken med 16 procent. Detta innebär att det *inte* är en generell sanning att man av kostnadsskäl alltid bör använda de största bussarna i trafiken hela dygnet. Analyserna baseras också på givna förutsättningar vad gäller linjedragning, frekvens, priser etc. Ju mer flexibilitet man skulle kunna lägga in i analyserna i dessa avseenden, desto större besparingar skulle sannolikt vara möjliga att åstadkomma.

Det är inte möjligt att dra generella slutsatser vad gäller potential för minskade utsläpp och kostnader för trafiken som helhet av detta enstaka exempel. Däremot illustrerar projektet en poäng som återkommit på några ställen i texten vad gäller problemen med rigida avtal. Genom att inte ställa krav på en viss typ av bussar utan överlåta åt operatören att välja bussar som kan hantera efterfrågan i ett nät och som uppfyller de miljökrav man vill ställa så är det möjligt att åstadkomma förbättringar. Ju mindre flexibla avtal som används, desto mer begränsade är möjligheterna att hitta innovativa lösningar på de problem man ställs inför. Annorlunda uttryckt finns det inga garantier för att beställarnas planerare har en fullständig bild över de handlingsalternativ som finns. I stället bör man försöka utnyttja operatörernas kunskaper för att komma längre i detta avseende.

7.5 Granskning av styrningen av stadstrafiken

Uppsala kommuns förtroendevalda revisorer uppdrog 2009 åt konsultbolaget PriceWaterhouseCoopers att granska styrningen av kollektivtrafiken i Uppsala stad. Rapporten finns tillgänglig på Internet; se Fagerlind & Spåre (2010). Trafiken i Uppsala upphandlas inte utan bedrivs av ett av kommunen ägt bolag och man har därutöver en egen beställarfunktion i kommunen. Denna funktion har sedermera kommit att samordnas med Upplands lokaltrafiks beställarfunktion, dvs. det finns en nära koppling mellan stad och län vad gäller hanteringen av upphandlingar.
Revisorernas granskning syftade till att studera kollektivtrafikens utveckling under senare år i förhållande till de åtgärder som vidtagits av kommunen för att uppfylla de mål för verksamheten som ställts upp. I granskningen jämförs dessa åtgärder med hur andra kommuner eller regioner arbetat för att uppnå liknande mål. Revisionsfrågan är om kommunens styrning av nämnder och bolag, utifrån målsättningen att kollektivtrafiken ska öka i absoluta tal samt utgöra en ökande andel av det totala resandet i kommunen, är ändamålsenlig. Följande frågor studerades:

- Finns en tydlig strategi för att uppnå målen?
- Har kommunen vidtagit relevanta insatser och åtgärder för att uppnå målen?
- Hur hanteras uppföljning och avstämning av läge i förhållande till mål?

Utvecklingen i Uppsala under 2000-talet har inte motsvarat uppställda förväntningar och mål. Resenärer är missnöjda med stadstrafiken och resandeutvecklingen står inte i paritet med målsättningen. Utvecklingen går mot ett ökat bilåkande och ett relativt minskat kollektivresande i Uppsala stad.

Granskarnas samlade bedömning är att styrningen av nämnder och bolag inte varit ändamålsenlig. Det har saknats en övergripande, sammanhållen strategi och de insatser som genomförts har inte varit tillräckliga för att nå målen i de gällande planerna. Jämfört med andra kommuner och regioner skiljer sig också de avvägningar och val som gjorts i Uppsala. Detta gäller både avsaknaden av en tydlig strategi, att relevanta aktörer inte samarbetar för att uppnå målen liksom avsaknaden av en koppling mellan de insatser som gjorts och målen för verksamheten.

Man menar vidare att oklarheter i roll- och ansvarsfördelning mellan de olika aktörerna bidragit till problemen med styrning och ledning. De förändringar som sedermera gjorts i ansvarsfördelningen ses emellertid som ett steg i rätt riktning. Man påpekar att kommunen står inför en stor utmaning för att uppnå de mål som formulerats. De former för uppföljning och utvärdering i förhållande till mål som idag tillämpas ger enligt konsulterna inte den överblick som krävs för att under de närmaste åren utgöra ett stöd i styrning och ledning mot målen.

7.6 Grunden för ägarnas val av strategi

För att förstå innebörden av ägarens roll i kollektivtrafiken är det viktigt att åter peka på den komplexa ägarstrukturen med landstinget som den tyngsta instansen och med länets kommuner som delägare som kan dra åt delvis olika håll. Mindre kommuner med få innevånare utspridda över en stor yta kan ha önskemål som konkurrerar med de behov som finns i en tätortstrafik som normalt betjänar många gånger fler resenärer.

De parametrar som identifieras i vänstra delen av figur 7.1 gör det möjligt att forma en bild av utgångspunkterna för ägarnas val av strategi för att genomföra verksamheten. Man kan på så sätt skapa sig en samlad uppfattning om hur verksamheten genomförs.

Ägarens mål: Den verksamhet som utförs av en THM baseras på bakgrundsdokument som preciserar det uppdrag man fått av riksdagen. Det finns en över tiden ökande tydlighet i formuleringen av de politiska målen även om somliga fortfarande är vagt formulerade och inte alltid mätbara. Inte heller finns instruktioner för prioriteringar där det finns målkonflikter. I synnerhet saknas en medvetenhet om kopplingen mellan målen och den verksamhet som ska utföras.

I samband med att styrdokumenten ska utformas genomförs ett relativt intensivt informations- och kunskapsutbyte. Detta innebär att ledningen i kommuner och landsting är, eller åtminstone har förutsättningar att vara, informerad om de förhållanden som bedöms vara av betydelse för möjligheten att uppnå målen. Engagemanget från beslutsfattarna beror på hur stor tyngd trafikfrågorna har i de olika beslutande församlingarna, och vilken uppmärksamhet detta politikområde får i allmänhet.

Ingenting talar för att det finns några yttre begränsningar på ägarnas möjligheter att styra verksamheten mot de politiska mål som ställs upp. Det har dock flera gånger framhållits att man endast i begränsad omfattning verkligen utnyttjar den handlingsfrihet man har. Uppenbarligen kan flera av målen endast uppnås om också andra beslut i samhället bidrar till utvecklingen. Detta förhållande används inte sällan i den allmänna debatten, inte minst i samband med diskussioner i Fördubblingsprojektet, som en brasklapp som skulle kunna användas om utvecklingen inte skulle gå i rätt riktning.

Ägarens kapacitet: Det finns inga yttre begränsningar för ägarna att skaffa sig den information om verksamheten som behövs för att säkerställa att målen uppfylls. Genomgången har emellertid visat att det saknas engagemang i att göra detta mer än till ett minimum. Det är oklart i vilken utsträckning detta beror på ägarnas bristande engagemang eller om det är den verkställande ledningen som inte levererar relevant information. Även i det senare fallet är det i slutänden ägarens uppgift att uppdra åt THM att ta fram kunskap som behövs för att styra verksamheten i önskad riktning.

Frågan om ägarnas kapacitet handlar också om vilken kompetens man har att efterfråga relevant information för att dra slutsatser om den verksamhet man ansvarar för. Den bild som har växt fram är att ägarna i mycket begränsad omfattning skaffar egen kompetens. I stället verkar man välja att hanterar kompetensfrågan via valet av styrelseledamöter. Återkommande möten med representanter för kommuner och landsting, också över partigränserna, innebär att ägarna hålls informerade men detta innebär inte med nödvändighet att man har tillräcklig kompetens för att styra verksamheten.

En tänkbar restriktion på ägarnas möjlighet att påverka verksamheten är om detta är förenat med styrkostnader. I dagsläget saknas kunskap om vilka styrmedel som fungerar bättre och sämre för att uppnå målen. I det långa loppet är det emellertid fullt möjligt att upprätta ett system för löpande informationsinsamling och på grundval av detta successivt lära sig vad som fungerar bättre och sämre. Kombinationen av att all verksamhet upphandlas och att beställaren och utföraren tecknar ett kontrakt å ena sidan, med att utförarens fakturor, å andra sidan, enkelt kan bokas mot en kontering som knyts till kontraktet, gör att det är inte är kostsamt att ta fram den kunskap som behövs. Genom att uppdra åt THM

att strukturera verksamheten kring sådana uppföljningssystem skulle ägarna snabbt kunna förbättra möjligheterna att styra på basis av god information.

7.7 Styrmekanismer för att uppnå uppställda mål

Ägarna förfogar över ett antal styrinstrument för att säkerställa att de politiska önskemålen omsätts i handling på ett sätt som maximerar sannolikheten för att uppställda mål kan uppnås. Syftet här är att peka på vilka instrument som används och inte används för ändamålet och inte minst att klargöra skillnader mellan de verktyg som används av AB THM jämfört med ett kommersiellt aktiebolag.

THMs *aktiekapital* härrör från landstinget och kommunerna. Den verksamhet som bedrivs av THM är emellertid inte kapitalkrävande annat än vad gäller infrastruktur i form av hållplatser och resecentra. Det tycks emellertid som om sådana kostnader i betydande utsträckning betalas direkt av respektive kommun, ibland också med stöd från staten, dvs. medlen hanteras inte via THM. Det finns också EU-medel avsatta för större investeringar i regional infrastruktur. För upphandlad järnvägstrafik står ofta THM som ägare av tågen, alternativt leasas fordonen från Transitio, ett av trafikhuvudmännen gemensamt ägt bolag. Det har inte varit möjligt att inom ramen för denna rapport klarlägga vilket engagemang och risktagande som delägarskap i Transitio innebär. Ingenting talar emellertid för att ägarna använder avkastningskrav för att styra verksamheten på det sätt som sker i privata företag.

Ju mer kapital som härrör från externa långivare som banker etc., desto större krav kan sådana *långivare* förväntas ställa på sättet att bedriva verksamheten. THM har emellertid inga stora behov av upplåning vilket innebär att verksamheten inte utsätts för någon granskning av långivare som vill säkerställa att man inte förlorar de medel som lånas ut. Till detta bidrar också den goda betalningsförmågan i större delen av svensk offentlig sektor. Även om en specifik verksamhet skulle misskötas är långivarnas risktagande mycket begränsat tack vare att en kommun eller ett landsting står som garant för lånen. Konsekvensen är att THMs verksamhet inte utsätts för samma typ av oberoende granskningar av verksamhetens genomförande som privata företag utsätts för av sina långivare. Man förlorar på detta sätt en av de marknadsmekanismer som

bidrar till att minska osäkerheten i kommersiellt bedriven verksamhet.

Ju mer *kompetenta* ledare som hanterar en verksamhet, desto bättre kan man förvänta sig att verksamheten sköts, allt annat lika. Kompetens i ledarskapet för kollektivtrafik kräver en känsla för förutsättningarna för ledarskap i offentlig sektor i kombination med kunskaper om den specifika verksamheten. Sådana ledarskapsegenskaper kan emellertid också hämtas från privat sektor, inte minst om man kan rekrytera personer som i ledande ställning arbetat på utförarsidan. Med en sådan tolkning har huvudmännen tillgång till en relativt stor marknad vilket bör ge grund för att kunna välja kompetenta ledare.

Ett vanligt tillvägagångssätt i näringslivet är att utforma en *ersättningsmodell* för ledningen som innebär att lön etc. kopplas till verksamhetens resultat. Avsikten är att på detta sätt öka sannolikheten för att ledningen strävar efter samma mål som ägaren. I svensk offentlig sektor är emellertid traditionen att inte använda sig av prestationsbaserade löner. Också med en lön som inte beror av resultatet har emellertid nivån på ersättningen betydelse i incitamentshänseenden. Löneläget signalerar huvudmannens förhållningssätt till den aktuella verksamheten – ”så mycket anser vi att du är värd i förhållande till andra seniora chefer” – och en hög lön innebär att chefen i fråga riskerar mycket genom att inte följa de mål som ställs upp. Inom ramen för denna rapport har det emellertid inte varit möjligt att belysa hur aktivt ägarna arbetar vare sig med rekryterings- eller lönesättningsprinciper för att säkerställa tillgång till kvalificerad personal.

En *styrelse* utses för att genomföra de strategier som ägarna fastställt. Styrelsens sammansättning och arbetssätt har stor betydelse för verksamhetsresultatet och också för arbetsfördelning mellan styrelse och verkställande ledning. Vi har sett att styrelsen i Värmland tillsätts på basis av politisk tillhörighet, en princip som inte skapar några garantier om att ledamöterna har sakkunskap om den verksamhet man är satt att styra över. I denna del har man i Uppland valt en delvis annorlunda inriktning i så måtto att några av ledamöterna utses på grundval av affärskompetens. Samtidigt som styrelsen – som utgör länken mellan ägarna och den verkställande ledningen – har stort inflytande över centrala delar av verksamhetens genomförande finns uppenbarligen inga mekanismer som garanterar att man har tillräckliga kunskaper för att hantera detta uppdrag på ett kompetent sätt.

Revisionen i kommuner och landsting hanteras dels av förtroendevalda revisorer vars uppdrag delvis är att granska dem som man utsetts av, dels av professionella revisorer. Ju mer regelstyrd revisionen är, och ju mer revisorerna granskar hur de uppställda reglerna följs, desto större möjlighet har ägarna att garantera att verksamheten bedrivs på avsett sätt. Mycket talar emellertid för att kutymen inom revisionen många gånger är att fokusera på bokföringstekniska frågor och uppföljning av resursförbrukningen mot budget medan man inte har ansvar för det som inom staten går under beteckningen förvaltningsrevision. Den i avsnitt 7.5 refererade granskningen av trafiken i Uppsala utgör ett undantag från denna observation.

Den tidigare genomgången har också visat att man inte intresserar sig för granskning och uppföljning av kontrakt och därmed inte heller för avstämningar mellan kostnader och prestationer. De djupare kunskaperna hos revisorerna om sakförhållanden i verksamheten torde därför vara låg, vilket innebär att revisionen har relativt liten betydelse för granskning av verksamhetens genomförande. Dessa och andra problem med den kommunala revisionen behandlas också i Lundin (2010).

I näringslivet är det övergripande *målet* för verksamheten att ge ägarna avkastning på insatt kapital. Detta är också grunden för mycket av den prestationsbaserade ersättningen till ledningen. Med detta som utgångspunkt formuleras ofta strategier för hur företaget ska agera för att leverera denna avkastning och för att knäsätta etappmål.

Offentlig verksamhet kännetecknas normalt av multipla mål, av konflikter mellan de olika målen och också av att olika ägare/-kommuner kan göra olika prioriteringar. Målkonflikterna kan innebära att ökad måluppfyllelsen i en dimension kan minskar möjligheten att uppnå ett annat mål. Det finns mycket att säga om den bristande tydligheten i målbeskrivningen och det saknas uppenbarligen en kultur av diskussion kring hur problem med måluppfyllelse ska hanteras. I frånvaro av en sådan strategi överlämnas många vardagsbeslut till den verkställande ledningen. Dessutom är också väl preciserade mål underordnade en ekonomisk restriktion, ett förhållande som sällan behandlas öppet. Samtidigt som honnörsorden för målen för de resurser som avsätts för kollektivtrafiken är väl kända för verkställande ledning och sannolikt också för medborgarna så finns en mycket större osäkerhet om vad detta i praktiken innebär.

I kapitel 5 framfördes belägg för att *utförarmarknaden* huvudsakligen fungerar väl och det finns därför inte heller några argument för att branschens utförarsida innebär några restriktioner för beställaren att genomföra en strategi. Det är emellertid inte klart hur mycket ägarna arbetar med att långsiktigt säkerställa en tillräcklig konkurrens på marknaden.

För kollektivtrafik måste man – utöver de grundläggande relationerna ägare-THM-utförare – också hantera betydelsen av *slutkunderna*, dvs. resenärerna. Ju mer aktiva slutkunder, desto mer tryck sätter man på den verksamhet som bedrivs.

En begränsning av möjligheten för slutkunderna att påverka genomförandet av trafiken torde ligga i att kunna genomskåda vem som är ansvarig för vilka problem. Det kan emellertid vara svårt för resenärerna att förstå rollfördelningen mellan beställare och utförare. Det finns också tankar som går ut på att kundinflytandet i (kollektiv-)trafiken är lägre än i andra reglerade verksamheter som tele, el etc. En möjlig förklaring är att buss- och tågresenärer inte betalar hela kostnaden själva och därmed tappar styrkan i sina möjligheter att påverka verksamheten. En annan tänkbar förklaring är att trafiken bedrivs i monopolform och att man inte utan vidare kan vända sig till andra producenter om man är missnöjd. Ett stort missnöje får då i stället som resultat att fler väljer att ta den egna bilen. Man kan också tänka sig att problem är relativt lokala till sin natur och berör enskilda avgångar, resenärer i något avgränsat område etc., medan problem i övriga branscher påverkar större kundgrupper. Det är alltid svårt att i små grupper få respons för det som upplevs som problem.

Frågan om kundinflytande har också en nära koppling till *media* och de *övriga institutionella strukturer* som utgör ramverket för trafiken. Ju mer alert och kunnig som den mediala granskningen av verksamheten är, desto större restriktioner läggs på möjligheterna att bedriva trafik med en kvalité som upplevs som otillfredsställande. Man kan alltid diskutera och ifrågasätta förmågan i massmedia att analysera djupliggande samband i verksamheten. Samtidigt är media alltid intresserade av att ge utrymme för resenärer som råkar ut för olägenheter, till och med i en sådan omfattning att man kan misstänka att för mycket uppmärksamhet ägnas åt frågor av tämligen begränsad relevans.

7.8 Sammanfattning

Samhällets mål för trafikpolitiken, liksom de preciseringar som görs av trafikhuvudmännen i styrningen av buss- och järnvägstrafiken, är mångfacetterade. I målbeskrivningarna saknas emellertid ofta en diskussion om vilka medel som ska användas för att uppnå målen liksom ett förhållningssätt till vad som händer om målen inte uppnås. Detta är särskilt tydligt vad gäller det nu aktuella fördubblingsmålet. Ska man öka utbudet, sänka priserna eller ska man på något annat sätt agera för att öka antalet resenärer? Tror man att det är möjligt att uppnå målet inom ramen för dagens resurstilldelning? Vilka konsekvenser får den förestående marknadsöppningen för fördubblingsmålet? Avsaknaden av sådana resonemang är särskilt betydelsefullt med tanke på att den ekonomiska restriktionen, åtminstone i Värmland, är bindande och att man därmed ofelbart kommer att tvingas att hantera ett antal målkonflikter. De mål som formuleras har vidare en svag koppling till de avtal som sedermera tecknas med utförarna som ges ett mycket begränsat utrymme för att anpassa verksamheten på ett sätt som kan bidra till att målen uppnås.

Möjligheten att uppnå målen är ofta beroende av beslut som fattas i andra församlingar. Det är exempelvis uppenbart att möjligheten att öka resande med kollektiva färdmedel är beroende av hur bensinpris och realinkomst utvecklas. På motsvarande sätt är miljö-, framkomlighets- och trafiksäkerhetsmålen bland annat beroende på hur infrastrukturen vidmakthålls och byggs ut, etc., uppgifter som hanteras av andra offentliga myndigheter. Det saknas i måldokumenten resonemang som visar att man är medveten om detta förhållande och därmed finns inte heller några systematiska tankar kring hur man ska agera om den utifrån givna verksamheten utvecklas på ett sätt som är negativt för de mål man ställt upp. Som framgått i de tidigare kapitlen saknar huvudmännen dessutom möjlighet att följa upp verksamheten med avseende på hur olika avtals- och ersättningsformer påverkar målen.

Kollektivtrafiken är alltså politiskt toppstyrd med en litet inslag av delegering till operatörerna. Den konkurrensutsättning som inleddes för tjugotalet år sedan har fått som följd att själva genomförandet av trafiken – med undantag för i några städer – har flyttats utanför offentlig sektor. Detta medförde åtminstone inledningsvis kostnadsbesparingar samtidigt som detaljstyrningen av

genomförandet innebär att THM i övrigt behållit kontrollen över verksamhetens uppläggning.

Ett generellt svag intresse för utformning av ledningsstrategier och bristfällig kunskap om hur olika styrmedel fungerar betyder att både tjänstemän och ägare saknar kunskaper om effekterna av olika styrmedel. I stället tycks det vara politiska överväganden om den relativa betydelsen av kollektivtrafik i förhållande till den övriga verksamhet som bekostas av kommuner och landsting som styr de beslut som fattas, både vad gäller anslagstilldelning, prissättning och linjedragning. Det finns också större risk att man i en verksamhet med svaga kunskaper i sakfrågor fångas av tillfällig medieuppmärksamhet av hur enstaka resenärer drabbas av linjeförändringar, biljettprisvariationer etc.

I jämförelse med privatägd verksamhet finns inget konkurshot och kollektivtrafiken utsätts inte för oberoende granskningar och kontroller. Om verksamhetens ekonomi går dåligt löper man inte risken att andra företag tar över och förändrar sättet som verksamheten genomförs på. Det normala är i stället att ägarna och därmed skattebetalarna skjuter till mer medel för att täcka hålen. Det saknas också långivare med intresse och resurser för att granska verksamheten för att minska risken att man förlorar de belopp som lånats.

Revisionen har en svag ställning och redovisningen är inriktad mot budgetuppföljningar och jämförelser med tidigare år. Däremot saknas systematiska analyser av verksamhetens starka och svaga sidor. Därmed saknas också ett underlag som oberoende granskare skulle kunna använda för att genomskåda strukturella problem i verksamheten, något som illustreras av arbetet med att ta fram denna rapport. Inte heller finns det annat än svaga spår av intresse för att bemanna styrelsen med representanter som har affärsmässig kompetens att efterfråga djupgående genomlysningar av verksamheten. (Risken för) oönskad uppmärksamhet i media tycks i själva verket vara en av de få yttre restriktioner som finns på möjligheten för ägarna att bedriva verksamheten på det sätt man önskar.

Den bild som växer fram är att politiker på lokal och regional nivå anser att granskning och uppföljning av den verksamhet man beslutar om kan utföras av folket i och med deras valhandling. Så länge väljarna inte klagar och tidningarna inte skriver om problem så behöver man inte oroa sig över resultatet av den verksamhet som utförs. ”Politik är att vilja” är ett förhållningssätt i processen och

man bortser inte sällan från behovet av att basera denna vilja på goda kunskaper.

8 Styrning av kollektivtrafiken från ett konstitutionellt perspektiv

Slutsatsen i kapitel 7 är att beslutsfattarna – de folkvalda – har svaga kunskaper om den verksamhet som bedrivs. Trots detta kännetecknas kollektivtrafiken av en motvilja mot delegering till de som har mer kunskap. Detta yttrar sig i att man behåller kontrollen över beslut om priser och utbud. När problem uppstår måste detta inte sällan hanteras genom att tillskjuta ytterligare skattemedel för verksamheten. Branschen har också en svag tradition av formella uppföljningar. Avsikten är att i detta kapitel i korthet belysa dessa observationer i ljuset av hur politiska system mera strukturellt följer upp och styr den verksamhet man har ansvar för.

Avsnitt 8.1 beskriver inledningsvis bristen på inbyggda kontrollmekanismer i staten medan avsnitt 8.2 syftar till att ge motsvarande beskrivning av den kommunala sektorn mot bakgrund av de omfattande förändringar som verksamheten genomgått under de senaste årtiondena. Avsnitt 8.3 innehåller en diskussion av hur man kan tolka den svenska modellen med regionalt delegerat beslutsfattande i kombination med politikerstyrning i kollektivtrafiken och i avsnitt 8.4 fördjupas denna diskussion i ljuset av målstyrningsparadigmet. Avsnitt 8.5 behandlar hur staten byggt upp tillsynsfunktioner för att säkerställa någon form av verksamhetsuppföljning av utanförstående parter medan avsnitt 8.6 sammanfattar kapitlet.

8.1 (Bristen på) uppföljning i staten

I en rapport från början av 2000-talet menar Daniel Tarschys (2003) att kontrolltemat getts begränsad uppmärksamhet i Sveriges konstitutionella utveckling. I arbetet med den nya regeringsformen hamnade kontrollen i bakgrunden till förmån för frågor om valsätt,

kammarsystem, regeringsbildning etc. Den folksuveränitet som författningen baseras på innebär att befogenheter som överlåts från riksdag till regering och vidare till myndigheter. För att säkerställa att verksamheten genomförs på avsett sätt krävs då också en återrapportering av resultat. En fungerande demokrati är beroende av att offentliga organ kontrolleras vilket förutsätter ett flöde av information. Särskilt betydelsefull är sådan information när samhället snabbt förändras eftersom analyser då behövs för att förstå åt vilket håll verksamheten är på väg och för att vid behov korrigera färdriktningen.

Han menar att bristen på kontroll är oroande eftersom man för att effektivt tackla gemensamma problem och bedöma allvaret i de många olika utmaningar som tävlar om uppmärksamhet måste ha tillgång till information liksom kapacitet att hantera och värdera den. I det underlag som krävs för politiska avgöranden ingår både lägesbedömningar och mer eller mindre solida kunskaper om kopplingen mellan orsak och verkan. Den ständigt ökande fragmentiseringen av hur verksamheter utförs ställer också allt större krav på förmågan att följa upp resultat. Människor och organisationer specialiserar sig allt mer och politiker och andra beslutsfattare får tillgång till en allt mer omfattande och komplicerad information om utvecklingen i en föränderlig verklighet. Möjligheten att över tiden följa upp verksamheten i den allt mer uppdelade verksamheten blir svårare.

Parallellt med denna utveckling har staten infört mål- och resultatstyrning som ersatt den tidigare styrningen via anslag för de insatsfaktorer som regeringen och de statliga myndigheterna förfogar över. En fungerande uppföljning är en förutsättning för att mål- och resultatstyrningen ska fungera på avsett sätt, såväl för att kunna stämma av den aggregerade utvecklingen mot uppställda mål som för att följa resursanvändning och resultat på verksamhetsnivå.

Under de senaste åren har också uppföljning och utvärderingar kommit mer i fokus. Som behandlas i avsnitt 8.5 har exempelvis särskilda utvärderingsmyndigheter vuxit fram. Riksdagens förhållningssätt till behovet av granskningar förändras också successivt. Man har exempelvis sedan början av 1990-talet själv formulerat krav på att lägga mer tid på uppföljning och utvärdering. Riksrevisionen arbetar numera aktivt med sektorstudier och återrapporterar till utskotten med förslag till förändringar av regeringens styrning och av myndigheternas verksamhet.

Det finns dock anledning att även fortsättningsvis fokusera och vidareutveckla uppföljnings- och utvärderingsinsatserna i enlighet med Tarschys nu tio år gamla huvudbudskap. Granskningen av resursanvändningen i offentlig sektor är fortfarande svagt utvecklad och riksdagen lägger fortfarande ner en begränsad del av sin tid åt att följa upp rikets styrning och förvaltning. De granskningar som genomförs har tyngdpunkten på uppföljningar mot budget, mindre om att säkerställa att verksamheten bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt och medverkar till en god måluppfyllelse. Regeringskansliets granskning av den verksamhet som bedrivs av underställda myndigheter är inte heltäckande, den går ofta i vågor och stärks när något oönskat förhållande observerats. Sveriges i internationella jämförelser lilla regeringskansli saknar inte sällan kompetens för att hantera granskningsuppgiften (Molander et al 2002). Befogenheter överlåts, offentliga medel spenderas, makt utövas – men återrapporteringen är begränsad och ansvarstagandet lamt.

Det av Konkurrensverket finansierade forskningsprojekt som ligger till grund för framställningen i kapitel 5 illustrerar svårigheterna att genomföra handfasta uppföljningar av offentlig verksamhet. Samma problem med att få tillgång till diarieförda handlingar som funnits i kontakter med trafikhuvudmännen har funnits också i kontakterna med statliga myndigheter. Det har också visat sig omöjligt att följa upp kostnaderna för de anläggningsprojekt som Vägverket och Banverket upphandlat under de senaste tio åren, och också att koppla dessa kostnader till de planer som ger ett formellt klartecken för att påbörja detaljplaneringen av investeringar. Riksdagen saknar därför fortfarande möjlighet att ställa resultatet av sina beslut i förhållande till de medel som avsatts och till det slutliga kostnadsutfallet

8.2 Styrning och uppföljning i kommunerna[13]

Makt delegeras också i landsting och kommuner. De folkvalda sitter i landstings- och kommunfullmäktige medan den exekutiva makten utövas av en styrelse som utses på grundval av majoritetsförhållandet i fullmäktige. Till sin hjälp har man kommunens tjänstemän och också ett antal nämnder och bolag som omvandlar politiska direktiv till den verksamhet som medborgarna konsumerar. En sådan instans är trafikhuvudmannen som

[13] Detta avsnitt baseras på Strandberg (2010).

dessutom ägs gemensamt av landsting och kommunerna i länet eller regionen.

Kommunernas sätt att fungera har en mycket lång bakgrundshistoria. Svenska kommuner har varit små vilket har inneburit att de folkvalda haft goda möjligheter att personligen överblicka de frågor man har ansvar för. Den politiker som har det yttersta ansvaret har kunnat konfronteras av kommuninnevånarna när han eller hon handlar, besöker idrotts- eller kulturengagemang eller åker buss. Beslutsfattarna har därför satt sig in i sakfrågor så långt man har tid och man har också själv tagit beslut ner på detaljnivå. Uppföljning har bestått av egna kontroller och en öppen dörr för medborgare som inte varit nöjda med den service som tillhandahållits. I den lilla kommunen har det varit möjligt att koppla posterna i budgeten till precis de ålderdomshem, bibliotek och gator som byggts och på så sätt bedöma det rimliga i resursförbrukningen. Det är också lätt att förstå att det funnits en trygghet i att bedriva busstrafik i egen regi, eftersom det då varit möjligt för den folkvalde att själv korrigera de problem som man mycket konkret inser är viktiga för medborgarna. I den lilla organisationen är därför behovet av formell styrning och externa uppföljningar mindre.

Mellan 1962 och 1974 genomfördes stora kommunsammanslagningar. Med större kommuner lades en grund för en professionaliserad kommunal politik och förvaltning. Kommunernas styrning och uppföljning ska också ses i ljuset av överväganden i samband med att 1974 års Regeringsform utarbetades. Man gjorde då ett författningspolitiskt val som utgår från att riksdagen fattar de riktningsgivande besluten och ser till att den offentliga verksamheten lever upp till likvärdighetskravet i hela landet medan lokala folkvalda under politiskt och ekonomiskt ansvar fattar beslut om verkställighet. I kapitel 3 beskrevs hur denna tanke genomförts inom kollektivtrafiksektorn.

Kommunerna är i enlighet med detta organisationer för verkställighet underordnade de centrala politiska målsättningarna, dvs. kommunerna kan i detta avseende betraktas som förvaltningsenheter. Men till skillnad från statliga förvaltningsmyndigheter är kommunerna demokratiskt styrda och de har en lokal förankring. På så sätt kan den demokratiska styrelseformen främja legitimiteten i de beslut som fattas på lokal nivå samtidigt som en överlägsen kunskap om lokala förhållanden bidrar till *effektiviteten* i

genomförandet. Såväl makten att fatta politiska beslut som makten att verkställa besluten är därmed lagd i de folkvaldas händer.

Från mitten av 1980-talet gavs också kommunerna ansvar för fler sakområden och i successivt ökande omfattning har man kommit att avreglera och ibland privatisera verksamheter. En del av drivkraften bakom denna utveckling var en förhoppning om att ett större mått av politiskt och ekonomiskt ansvar hos kommunerna skulle kunna underlätta beslut som går på tvärs över flera sektorer och det skulle bidra till effektivitet, till förbättrad kvalité och till att den offentliga verksamheten skulle kunna anpassas till de lokala önskemålen.

Utöver ansvar för att genomföra den centralt beslutade välfärdspolitiken har kommunerna också fått uppgifter med koppling till kommunal och regional utveckling på sitt bord. Flera frågor som tidigare hanterats av statliga myndigheter – exempelvis Styrelsen för teknisk utveckling och sedermera Nutek – eller av statens länsstyrelser, har nu tagits över av de folkvalda i kommuner och regioner. Man ska därför inte bara säkerställa att medborgarna får del av den centralt beslutade välfärdspolitiken utan man måste också arbeta med att få tillräckligt många medborgare så att det finns ekonomiskt underlag för att kunna betala för detta tillhandahållande.

Sammantaget har kommunernas och i successivt ökande omfattning regionernas uppdrag radikalt förändrats under de senaste 20 till 30 åren. Samtidigt har den folkvalde fortfarande det yttersta ansvaret för verksamheten och man lever i inte oväsentlig omfattning kvar i en bild av detta uppdrag som baseras på situationen i den lilla kommunen. Ett sådant förhållningssätt till styrning kommer allt mer i konflikt med den förändrade verklighet man befinner sig i.

De större kommunerna innebar att man nu har en större kommunal förvaltning än den kommunalkamrer och några underställda tjänstemän som räckte innan kommunsammanslagningen. Detta introducerar ett styrningsproblem som härrör från risken för att tjänstemännen inte alltid och inte fullt ut kan förväntas genomföra de intentioner som politikern har, ett problem som aldrig hade samma dignitet i den lilla kommunen. Risken för att tjänstemännen inte gör precis som den folkvalde vill bidrar till att den folkvalde vill behålla möjligheten till kontroll av enskildheter som man uppfattar som betydelsefulla för medborgarna.

I en tillvaro med små kommuner behövs inte heller någon formaliserad uppföljning. Anledningen är att den folkvalde har tillräcklig överblick för att hantera sådana frågor själv: Han eller hon vet vem som fått i uppdrag att göra vad och kan själv se om uppdraget utförs. Och om bussen en morgon inte går som tänkt var kommer informationen snabbt fram.

Beslutsfattarens bild av sitt uppdrag där politik handlar om att vilja kommer därmed i konflikt med den allt mer komplexa verklighet man befinner sig i. De styrnings- och uppföljningsmekanismer som krävs i stora kommuner som i kraft av stordriftsfördelar kan innebära kostnadsbesparingar är inte förenliga med en sådan verklighetsuppfattning.

8.3 Varför ser det ut på detta sätt?

Om man enbart utgår från den demokratiska doktrinen – all politisk makt utgår från folket men makten ska granskas – skulle det demokratiska systemet inte kunna fungera eftersom granskningen är svag. Ändå fungerar det svenska samhället i många avseenden väl: ”Att det mesta verkar vara under kontroll i detta samhälle som inte bedriver så mycket kontroll är något av en svensk paradox.” (Tarschys, 2003, s. 19) Mycket talar därför för att man måste söka förklaringar till bristen på granskning och det faktum att saker ändå fungerar på samma håll. Syftet med denna rapport är inte att bidra till en djup genomlysning av uppföljning i Sveriges kommuner och landsting. Inför en diskussion kring tänkbara policyåtgärder för att stärka effektiviteten i branschen kan det lika fullt finnas anledning att peka på några tänkbara förklaringar till sakernas tillstånd.

En möjlig orsak är att det finns en generellt sett *hög kompetens* hos både beslutsfattare och tjänstemän som innebär att man – inom givna ramar – har god förmåga att styra undan från de stora misstagen. Detta skapar en tilltro till systemet som också får till följd att man inte har kraft att bekymra sig om att verksamheten skulle kunna fungera ännu bättre och/eller billigare än i dagsläget. Landet har inte heller stora problem med *korruption*[14], delvis tack vare den öppenhet som baseras på offentlighetsprincipen. Öppenheten bidrar till att minska behovet av extern granskning eftersom det åtminstone i princip är möjligt för den som så önskar att få

[14] http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results

tillgång till de dokument som kan vara av betydelse för att förstå det som sker.

Tarschys är också inne på att många länder har behovet av balanserande krafter som en central tanke i sin författning, något som inte finns på samma sätt i Sverige. En delförklaring kan vara att Sverige är ett *litet land*. I en liten organisation – som många kommuner trots allt fortfarande är – finns fortfarande förutsättningar för överblick över verksamheten. Så länge som beslutsfattarna litar på sin egen iakttagelseförmåga finns inte en efterfrågan på utanförstående bedömare för att belysa hur verksamheten genomförs eller hur man skulle kunna vidareutveckla den. De i svenska kommuner vedertagna principerna för styrning genom personliga observationer kan i sig bidra till en misstänksamhet mot experter. Detta kan också göra det svårt för beslutsfattarna att tillgodogöra sig forskningsresultat med direkt bäring på verksamheten.

De folkvalda alltid det yttersta ansvaret för den verksamhet som utförs. Ju mer man centralt styr för verksamheten centrala parametrar – exempelvis pris och linjesträckning – desto mindre är risken för att råka ut för obehagliga överraskningar. I detta ligger också ett latent krav på att visa politisk handlingskraft när utvecklingen inte går i rätt riktning. Detta kan man känna igen från debatter kring priset på el och på bensin, kring hyresutvecklingen, etc. Detta är exempel på samhällssektorer som huvudsakligen har låg priselasticitet, dvs. där konsumenterna har svårt att ändra sin konsumtion när priserna stiger. I stället riktas missnöjet med högre priser mot de politiker som sätter gränserna för verksamheten.

Till detta kommer vad som framstår som en djupt grundad misstro bland politiker mot att överlåta allt för många beslut på utförarna. Konkurrensupphandling är i viss mening en anomali, ett strukturellt brott mot viljan att själv behålla kontrollen över verksamheten. Det finns en brist på tillit som kanske beror på att otillräckligt genomtänkta delegeringar av beslut kan få konsekvenser som man inte från början har tänkt sig. För att komma vidare med utvecklingen i branschen krävs uppenbarligen en förändring i riktning mot ökad tillit och mot avtal som utformas för att stärka en sådan tillit.

Från ett kommunalt perspektiv försvåras formella uppföljningar och ansvarsutkrävande också av en besvärande *sammanblandning av roller*, särskilt på kommunal nivå (Lundin, 2010). Fullmäktigeledamöter sitter också i nämnder och styrelser varför den

uppföljning av verksamheten som återrapporteras till fullmäktige innebär att samma individer både delar ut uppdraget att granska och är den som granskas. Som tidigare noterats har den kommunala revisionen därför en svår uppgift. Lagstiftaren har inte heller reagerat på de fall av kommunalt lagtrots som observerats, dvs. då en granskare noterat att kommunen bryter mot lagstiftningen utan att detta beivras. Detta ger ytterligare en illustration av att frågor om ansvar och ansvarsutkrävande uppfattas som lågt prioriterat av de förtroendevalda och i förlängningen av kommunmedborgarna.

8.4 Målstyrning i kollektivtrafiken

På samma sätt som i många andra delar av offentlig sektor, och som framgick av beskrivningen av styrning i länstrafiken i Värmland, omfattar trafikhuvudmännen och deras ägare principerna för mål- och resultatstyrning. Målstyrningen är emellertid en företeelse som kommer i konflikt med den modell för politisk styrning som nu beskrivits. Modellen för mål- och resultatstyrning innebär att en ägare har mål för den verksamhet man vill ha utförd. Den som i vardagen utför en aktivitet har också skaffat sig en djup förståelse för verksamhetens förutsättningar. Med målen som grund formulerar ägaren ett uppdrag och delegerar genomförandet till uppdragstagaren. Denne har då till uppgift att utnyttja sitt kunnande på bästa sätt för att medverka till att målen uppnås.

För att ett sådant system ska fungera på avsett sätt måste ett mönster etableras i relationen mellan beställare och utförare: Styrning (som kan vara direkt, som då en order ges, eller indirekt som sker då beställaren skapar de organisatoriska formerna för verksamhetens genomförande, exempelvis via kontraktsutformningen) – kontroll (hur utvecklas verksamheten?; genomförs beslut som det var tänkt?) – återstyrning (om det inte går som tänkt, ändra styrningen). Se vidare Sannerstedt (2001).

Målstyrning förutsätter alltså återstyrning när utvecklingen inte går i rätt riktning som i sin tur förutsätter utvärdering och uppföljning av utförda prestationer. För att denna kedja ska fungera på avsett sätt måste uppdrag formulerats på ett sätt som gör det möjligt att utvärdera. Därmed förutsätter en fungerande målstyrning att THM och politiker inser fördelen med och nödvändigheten av utvärdering och uppföljning och att detta byggs in i relationen med utföraren redan från början. Medvetenheten om

kommande utvärderingar, och om att beställaren kan komma att förändra uppdragets utformning och i slutänden avbryta ett kontrakt om verksamheten inte utvecklas i rätt riktning, skulle sannolikt ha stor betydelse för att påverka operatörernas agerande jämfört med idag. En fungerande återstyrning skulle därför kunna innebära att THM och politiker i högre grad kan våga överlåta beslut om verksamhetens genomförande till utförarna.

Verksamheten i kollektivtrafikbranschen avviker från detta ideal. Förutom att fastställa övergripande mål har vi sett hur ägarna i mycket stor omfattning också beslutar *hur* verksamheten ska bedrivas. Som framgick av de tidigare kapitlen är brutto- eller produktionsavtalet den mest vanliga avtalsformen i branschen.[15] De centrala parametrarna pris och utbud kontrolleras då fullt ut av beställarna. Utförarna har därför mycket små möjligheter att anpassa verksamhetens genomförande till de förutsättningar som gäller i varje trafikområde.

Kollektivtrafiken har därför ersatt de affärsrelationer som gällde före 1990-talets konkurrensutsättning, där man endera förhandlade fram kontrakten med en kommersiell utförare eller där trafiken bedrevs i egen regi, med upphandling i konkurrens. Som tidigare har påvisats har detta sannolikt inneburit kostnadsbesparingar, men graden av delegering av ansvaret för verksamhetens genomförande har inte förändrats.

Konkurrensutsättning och målstyrning är delar i de reformer som genomförts i offentlig sektor sedan slutet av 1980-talet och som ofta går under samlingsbeteckningen New Public Management. Effektivitet, omprövningsförmåga och genomsynlighet har varit ledord i denna omvandling. Reformerna har bland annat byggt på föreställningen att verksamheter blir bättre om beslut grundas på kunskap om ”hur det gått” i olika avseenden.

De politiska målen har en mycket övergripande karaktär, oavsett om de gäller den offentliga sektorn som helhet eller för vissa sektorer eller myndigheter, och ger oftast uttryck för mycket grundläggande viljeinriktningar där det som anses vara eftersträvansvärt manifesteras. Sådana övergripande mål ger däremot begränsad vägledning för vad som konkret ska utföras inom förvaltningen. Kopplingen mellan övergripande politiska mål för

[15] Man kan notera att Värmlandstrafik på senare tid har prövat att använda sig av tjänstekoncessionen men ännu finns inga erfarenheter av detta redovisade. Mot bakgrund av det referat som gjordes i avsnitt 5.4 av en rapport från BR är det också oklart vilket genomslag dessa rekommendationer i praktiken kommer att få.

verksamheten och styrningen av dem som skall genomföra den verksamhet som ska bidra till att målen uppnås är däremot inte självklar.

Styrutredningen redovisade en delvis ny syn på hur regeringen kan styra sin förvaltning; se SOU 2007:75. Man pekade på att förvaltningens primära uppgift är att förverkliga regeringens politik och att regeringen har att omvandla politiska ambitioner till konkreta uppdrag för myndigheterna. Dessa bör formuleras så att respektive myndighet själv råder över, eller har rimliga möjligheter att genom olika åtgärder kunna lyckas med, sitt uppdrag. Verksamheter och myndigheter är olika. Styrsystemet bör därför göra det möjligt för politikerna att styra på ett varierat sätt. Till följd av detta resonemang bör styrningens gemensamma nämnare vara så liten som möjligt. Man framhöll också behovet av att skilja de mål används i den politiska miljön från frågan om hur förvaltningar ska styras: Ju starkare man försöker tydliggöra en utförande organisations ansvar, desto starkare måste man rikta fokus mot de styrmedel och rådigheter man förfogar över (Ibid s 187).

8.5 Statens granskning

Den svaga utvärderingstraditionen i Sveriges offentliga sektor har i vissa avseenden hanterats genom att etablera myndigheter vars uppdrag är att genomföra granskningar och uppföljningar. På detta sätt får regeringskansliet stöd i form av fackkompetens för att kunna följa upp den verksamhet som utförs av de ”producerande” statliga myndigheterna. Dessutom har sedan ett tiotal år Riksrevisionen till uppdrag att för riksdagens räkning att granska hela genomförandeprocessen, dvs. såväl regeringens uppdrag som myndighetens genomförande.

Ett relativt nytt exempel på tillsynsmyndighet är Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) som bildades 2009. Myndigheten sorterar under Socialdepartementet och ska genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning stärka rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet och skapa ökad tilltro till socialförsäkringarna hos medborgarna. En annan sådan myndighet är Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) med ansvar för granskning av arbetsmarknadspolitik. IFAU har med sin koppling till forskningen vid Uppsala universitet tillgång till

kvalificerad personal att utföra analyser och också en möjlighet för den som till följd av en kritisk granskning blir illa sedd av den granskade att dra sig tillbaka till universitetsvärlden. Inom transportsektorn hade Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) åtminstone tidigare en likartad roll, och dessa arbetsuppgifter har delvis tagits över av den nya myndigheten Trafikanalys, dock utan den koppling till forskningsvärlden som IFAU har.

Sveriges kommuner och landsting (SKL) är en arbetsgivar- och intresseorganisation för Sveriges 290 kommuner och 20 landsting. Man har emellertid inte till uppgift att granska och följa upp den verksamhet som bedrivs av medlemmarna. Kommuner och landsting håller sig därför inte med denna typ av organisationer för att granska de verksamheter som utförs och för att lära sig för framtiden.

Däremot finns några *statliga* myndigheter som har till uppdrag att granska den verksamhet som utförs av *kommuner och landsting*. Med tanke på det långt gående kommunala självstyret är detta något av en paradox, dvs. trots man ansvaret för att genomföra många verksamheter decentraliserats har detta inte inneburit att man tagit ansvar för att säkerställa att denna verksamhet bedrivs på ett tillfredsställande sätt.

Ett exempel denna typ av myndighet är Skolverket som styr, stödjer, följer upp och utvärderar kommuners och skolors arbete med syftet att förbättra kvaliteten och resultaten i verksamheterna. Skolinspektionen har till uppdrag att utöva tillsyn över förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning. Det betyder att man kontrollerar att kommunen eller den fristående skolan följer de lagar och andra bestämmelser som gäller för verksamheten. Målet är en god utbildning i en trygg miljö.

Med undantag från utbildning av sjukvårdspersonal är vården ett landstingskommunalt ansvar. Detta betyder att varje landsting bedriver vård på det sätt man själv finner lämpligt, något som i sin tur har kommit att innebära att samma åkomma kan behandlas på olika sätt i olika delar av landet. Man har sedan länge insett att detta kan innebära att kunskaperna om lämpliga behandlingsmetoder inte får tillräcklig spridning. Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU) har därför till uppgift att vetenskapligt utvärdera tillämpade och nya medicinska metoder i hälso- och sjukvården ur medicinskt, ekonomiskt, samhälleligt och etiskt perspektiv (SFS 2007:1233). Detta är därför ytterligare ett exempel

på ett statligt engagemang i en verksamhet som bedrivs och finansieras vid sidan av statsbudgeten.

Inom vården har under senare år ett 70-tal nationella kvalitetsregister byggts upp för att samla information om behandlingen av ett antal olika åkommor. Registren täcker diagnoser som står för 25 procent av vårdens totala kostnader och ungefär 40 procent av kostnaderna för den somatiska slutenvården. Uppbyggnaden av registren har hanterats av engagerade individer och genom att vården tagit på sig uppgiften att registrera relevant information. Registren har gjort det möjligt att mäta hälso- och sjukvårdens resultat inte bara i termer av antal vårdade eller vårddygn i förhållande till kostnaderna utan också i termer av kvalité, dvs. vårdens resultat. På detta sätt finns information om vad sjukvården åstadkommer i form av bättre hälsa för patienterna. I kombination med personnummer och heltäckande befolknings- och hälsodataregister har Sverige unika förutsättningar för att förbättra vårdkvalitén genom att identifiera vilka behandlingar som fungerar bäst. Genom att ställa verksamhetens kostnader i förhållande till resultatet får man också ett gott underlag för att lämna förslag på en lämplig vidareutveckling. Internationella jämförelser visar att de verksamhetsgrenar i Sverige som använder kvalitetsregister uppvisar längre överlevnad, bättre behandlingsresultat och färre komplikationer än andra länder.

Regeringen och SKL menade att det finns en potential för att ytterligare förbättra framtagandet av denna typ av information och tillsatte därför 2009 en utredning med uppgift att föreslå en sådan utveckling. I oktober 2010 publicerades en översyn av de nationella kvalitetsregistren med namnet ”Guldgruvan i hälso- och sjukvården” (SKL, 2010). Samtidigt som man konstaterar att erfarenheterna av dagens system är goda hos samtliga användare noterar man också ett antal problem. Några av dessa är följande:

- Finansieringen av kvalitetsregistren är bristfällig vilket har gjort det svårt att anställa personal och att genomföra nödvändiga investeringar.
- Uppgifter registreras i såväl patientjournaler som i registret vilket innebär ett dubbelarbete.
- Många register har sina egna IT-lösningar och den nationella samordningen är bristfällig.
- Dokumentationen av innehållet i såväl kvalitets- som hälsodataregister är bristfällig och inte enhetlig.

- Utvecklingen av tillförlitliga indikatorer i öppna jämförelser behöver intensifieras.

Utredningen föreslår därför att en bred satsning genomförs för att bygga upp en infrastruktur för ett gemensamt kvalitetsregister. Staten, sjukvårdens huvudmän och industrin bör därför ingå en överenskommelse som garanterar finansiering och fastställer villkoren för samarbetet under fem år. Förutom medel för en gemensam satsning måste huvudmännen också avsätta resurser på lokal nivå för att samla in och analysera materialet. Man måste dessutom ställa krav på sina vårdinrättningar att rapportera till registret.

Det finns avslutningsvis också anledning att peka på framväxten av ett system för kvalitetssäkring av beslut och för uppföljning av beslutens konsekvenser i vårt västra grannland. Med finansdepartementet i spetsen har man således infört ett system som kvalitetsgranskar stora investeringar – numera projekt med en budget på minst NKR 750 miljoner – innan de påbörjas. Detta innefattar också en uppföljning av kostnaderna för att genomföra investeringarna. Den enkla tanken är att (kostnads-) uppföljningar utgör ett nödvändigt underlag för att kunna bedöma kostnaderna för nya projekt. Se vidare www.concept.ntnu.no

8.6 Sammanfattning

Frågor om återrapportering och ansvarsutkrävande har en svag ställning i svensk offentlig sektor. Kollektivtrafiken ger bara ytterligare en illustration av denna företeelse. Bristen på uppföljningar i traditionell bemärkelse kan här åtminstone delvis ses mot bakgrund av den starka ställning som lokala politiker sedan länge haft och den överblick man anser att detta innebär. Konsekvensen har blivit att man inte upplevt något behov av formaliserad uppföljning.

Trots bristen på uppföljningar är det uppenbart att Sverige i många avseenden fungerar väl. En tänkbar förklaring är att tjänstemän och politiker har en generellt hög kompetens som förhindrar att uppenbart ineffektiva lösningar på problemen etableras. Frånvaron av korruption kompletterar denna bild, dvs. även om det inte finns automatiskt verkande system för att kontrollera utbetalningar bidrar tjänstemännens pliktkänsla till att

resurser relativt sällan försvinner i skumraskaffärer. Sverige är också ett litet land vilket i sig ger en rimligt väl fungerande överblick över den verksamhet som utförs.

Men bristen på uppföljningar blir ett allt större problem ju mer verksamheter delegeras och ju mer samhället specialiseras. De mekanismer som bidrar till att begränsa skadeverkningarna av en svag uppföljning tenderar då att fungera allt sämre.

Det är också uppenbart att man i kollektivtrafiken omfattar målstyrning mer i ord än i handling. Politiska mål formuleras men den andra delen av målstyrningen – att delegera genomförandet till utförarna – är mindre vanligt. Därmed förlorar man också möjligheten att förena operatörernas kunskap om marknaden med politikernas kunskaper om medborgarnas behov och därmed också möjligheten att utveckla trafikutbudet och att uppnå de långsiktiga politiska målen. Som framgått av genomgången av forsknings-resultaten är det samtidigt inte uppenbart att man verkligen *bör* delegera allt för många beslut till operatörerna, eller snarare så saknas kunskap om när detta är lämpligt eller inte. En fungerande målstyrning förutsätter att politiker och trafikhuvudmän inser nödvändigheten av, och fördelen med utvärdering och uppföljning, och att detta måste byggas in i systemet på förhand.

Tillämpningen av målstyrning lider också av en institutionell ovana med att omforma övergripande politiska mål till handfasta uppdrag till den som ska genomföra verksamheten. Sådana uppdrag måste följas upp på ett handfast sätt och i medvetande om att också en lyckad konkurrensutsättning enbart utgör en pusselbit i förverkligandet av de politiska målen.

I staten har bristen på uppföljning av den löpande verksamheten delvis kompenserats med att särskilda utvärderingsmyndigheter etablerats. Förutom att följa verksamheten kan man då också genomföra systematiska analyser av vilka policyåtgärder som är mer eller mindre verksamma för att uppnå politiska mål. Trots att staten på detta sätt bekostar granskningen också av sjukvården och skolan, verksamheter som genomförs av landsting respektive kommuner, saknas motsvarande granskning och uppföljning av kollektivtrafiken.

9 Vad kommer att ske 2012?

Arbetet med denna rapport har i stor utsträckning baserats på bedömningar av verksamhetens utveckling under ett antal år. När denna rapport skrivs under våren 2011 håller emellertid branschen på att förbereda sig inför den marknadsöppning som träder i kraft 2012. Det finns därför anledning att i korthet reflektera över detta arbete, inte minst därför att det ligger nära till hands att historiska mönster inte försvinner i en handvändning utan kommer att sätta sin prägel också på de kommande årens utveckling.

Den nya lagstiftningen innebär att en kommersiell operatör kan påbörja trafik med ett minimum av formella krav. En möjlighet är att köra bussar eller tåg som direkt konkurrerar med den trafik där resenärerna enbart betalar halva kostnaden. En ny operatör måste då tillhandahålla en trafik med en kvalité som är överlägsen den subventionerade trafiken. Det är inte omöjligt att vissa direktbussar utrustade med Internetkopplingar eller med andra särskilda kvalitéer kan vara attraktiva även om priset är högt. En annan möjlighet är att en kommersiell operatör tror att trafikhuvudmannen missat en latent efterfrågan och därmed inte bedriver trafik där detta skulle vara motiverat. Det skulle i så fall vara möjligt att erbjuda sådan trafik utan att behöva konkurrera med ett subventionerat alternativ. Man kan tänka sig att det i större städer är möjligt att kombinera dessa båda aspekter och att det där blir intressant att köra bussar som delvis konkurrerar med, delvis kompletterar dagens linjenät. Oavsett strategi kommer den som vill påbörja trafik att från början hamna i ett underläge med tanke på att resenärerna kommer att tvingas betala hela kostnaden för trafiken.

Ett stöd för de kommersiella aktörernas ställningstagande till om man ska etablera trafik eller inte är den trafikförsörjningsplan som trafikhuvudmannen måste upprätta. I planen beskrivs den trafik man bedömer kommer att krävas för att tillgodose regionens

behov. Operatörernas överväganden om nyetableringar kan därmed baseras på en beskrivning av de politiska intentionerna för det framtida trafikutbudet.

När en trafikhuvudman är osäker på om önskvärd trafik kommer till stånd på kommersiella villkor är det nödvändigt att i trafikförsörjningsplanen deklarera att det finns en *allmän trafikplikt*. Detta är en förutsättning för att kunna upphandla trafiken om den inte skulle komma till stånd på kommersiella villkor. Den nya lagen ger operatörerna möjlighet att överklaga beslut om allmän trafikplikt till en förvaltningsdomstol. Om man vinner ett sådant ärende kan en operatör förbättra sina möjligheter att bedriva lönsam trafik genom att eliminera konkurrensen från samhällsstödd trafik. Samtidigt finns det i en sådan situation ingenting som förhindrar *andra* kommersiella aktörer att påbörja *samma* typ av trafik. Detta kan begränsa intresset för att överklaga beslut om allmän trafikplikt.

Det finns också anledning att notera att de trafikavtal som tecknats före 2012 löper vidare efter årsskiftet. Kommersiella aktörer som etablerar konkurrerande trafik kan inte räkna med att huvudmannen automatiskt avbryter kontraktet med den upphandlade operatören. Omvänt kan en operatör som kör bussar eller tåg på grundval av ett kontrakt drabbas finansiellt av en nyetablering. Om så är fallet ska det vara möjligt att omförhandla kontraktet för att operatören ska gå skadeslös ur de förändrade förutsättningarna för trafiken.

Trafikhuvudmannen har också att hantera en annan svår avvägning då trafikplanen ska upprättas. Om man tror att en del av trafiken är kommersiellt lönsam och därmed inte behöver samhällsstöd släpper man en trafik som i utgångsläget bidrar till att hålla nere underskottet i den egna verksamheten. Ju fler bussar och tåg som övergår från att bedrivas med samhällsstöd till att genomföras i privat regi, desto större blir räkningen för skattebetalarna. Detta skapar i sig ett motiv för att trafikhuvudmannen *inte* ska försöka få till stånd verksamhet på kommersiell grund. Denna aspekt går emellertid stick i stäv mot de intentioner som uttalas i den nya lagstiftningen.

Huvudslutsatsen av dessa resonemang är att det är svårt att tro att den nya lagstiftningen i grunden kommer att förändra utbudet av kollektivtrafik i Sverige. Men även om endast en begränsad trafik etableras på helt kommersiell grund så finns ändå möjligheter för branschen att förnya sig. Ett tillvägagångssätt är att i ökad

omfattning involvera företrädare för operatörerna i arbetet med en ny trafikplan för att fånga upp förslag till nya lösningar vad gäller linjeutläggning och andra aspekter på den trafik som ska bedrivas. Sådana synpunkter kan därefter ligga till grund för utformningen av den trafik som upphandlas.

I diskussionen om upphandling av byggande, drift och underhåll av infrastruktur pågår en utveckling i riktning mot ett närmare samarbete mellan beställare och utförare i form av vad som kallas *partnering*. Innebörden är, enkelt uttryckt, att parterna mycket mera aktivt kommunicerar i samband med att en ny utförare ska ta över trafiken för att i görligaste mån säkerställa att parterna känner förutsättningarna för verksamheten. Detta bidrar till att minska risken för att obehagliga överraskningar förorsakar problem under genomförandeprocessen genom att sådana frågor uppmärksammas i ett tidigt skede. Detta innebär emellertid inte att man också i sådana situationer kan komma att hamna i tvister då kostnaderna ökar etc. och båda parter skyller på varandra. Se vidare Nyström (2005, 2007).

En ytterligare möjlighet till vidareutveckling av branschen ryms i de gemensamt beslutade nya avtalsmodeller som beskrivits i tidigare kapitel. I stället för det traditionella brutto- eller produktionsavtalet finns nu förslag till standardavtal med tydliga resandeincitament och också möjlighet att använda koncessioner som överlåter mycket av beslutanderätten över trafikens utformning till utförarna. I referatet av forskningslitteraturen i kapitel 6 identifierades ännu fler modellkonstruktioner som skapar incitament för utförarna att bidra till att öka antalet resenärer. Det har emellertid också framgått att kunskapen om vilka avtalsformer som fungerar bättre eller sämre i specifika situationer idag är svag och att man därför inte kan förlita sig på beprövad erfarenhet i utvecklingen av relationen mellan beställare och utförare.

Det ligger alltid en utmaning för huvudmännen och i slutänden politiker och skattebetalare att pröva nya lösningar. Skälet är att man inte kan veta vad konsekvenserna verkligen blir av de nya modellerna och att man delvis tappar kontrollen över utvecklingen jämfört med det bruttoavtal som ger utförarna mycket begränsat handlingsutrymme. De tidigare diskussionerna pekar också på att intresset för nytänkande generellt tycks vara lågt. Det är också intressant att konstatera att trafikhuvudmännen under 2011 genomför 13 nya upphandlingar vilket är fler än under normala år. Flera av dessa upphandlingar genomförs trots att man skulle kunna

använda optionsklausuler för förlängning av existerande avtal. Dessa avtal kommer att gälla under 7-10 år. Med detta förfarande kan beställaren säkerställa stabilitet i sin verksamhet inför den förestående marknadsöppningen samtidigt som man ger en signal om att man inte vill riskera allt för stora omkastningar och förändringar.

Utöver att den nya lagstiftningen gör det möjligt att fritt etablera ny trafik tvingas också regionerna att förändra organisationen av beställarverksamheten. Bland annat måste verksamheten från och med kommande årsskifte bedrivas i myndighetsform i stället för i aktiebolag. Det är emellertid genuint oklart vilka praktiska konsekvenser detta får. I arbetet med att ta fram den nya lagen har också behovet av att samordna kollektivtrafikplanering med plan- och byggfrågor getts betydande uppmärksamhet. Med tanke på att de senare frågorna hanteras på kommunal nivå, och at kommunen har det avgörande inflytandet över, och betalar kostnaderna för den kollektivtrafik som bedrivs, är det oklart hur en sådan samordning kommer att påverkas av den nya organisatoriska strukturen.

10 Policyförslag

Sverige är ett till ytan stort land med olika förutsättningarna för att bedriva kollektivtrafik beroende på var man befinner sig. En mycket stor del av dagens trafik bedrivs också i landets större städer. Detta skulle kunna tala för att man behöver organisera sig olika, eller utnyttja olika metoder för att genomföra trafiken i olika delar av landet. Den existerande lagstiftningen ger också redan idag stort utrymme för sådana regionala anpassningar. Likaså innebär branschens utveckling av nya avtalsmodeller att man förfogar över instrument som gör det möjligt att omvandla denna möjlighet till handling. Det finns därför inte skäl att föreslå förändringar av regelverket som härrör från behovet av bättre lokal anpassning av verksamheten.

De policyförslag som formuleras i det här kapitlet baseras på en stor politisk enighet om att samhället har en roll att spela i kollektivtrafiken. Det finns också starka argument för att ett ingripande är nödvändigt för att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv användning av nationens resurser.

Förslagen utgår från de svagheter som rapporten påvisat. Den första har att göra med huvudmännens interna organisation: I synnerhet små huvudmännen kan genomföra upphandlingar med flera års mellanrum; olika huvudmän använder kontrakt med olika utformning; i branschen överenskomna riktlinjer och rekommendationer för upphandlingar och avtal efterlevs i ringa grad; det finns betydande brister i diarieföringen; de ekonomiredovisningssystem som används utformas inte för att kunna följa upp kostnaderna för de olika kontrakten; inte heller görs systematiska analyser av trafikutvecklingen för de kontrakt som tecknas. Den andra svagheten har att göra med bristen på delegering till utförarna och att huvuddelen av de strategiskt viktiga besluten – framför allt om priser och trafikutbud – fattas av politiker med svaga kunskaper om marknaden.

Policyförslagen utgår därför från tanken att branschen – oavsett om man vill fördubbla resandet eller vill genomföra sitt uppdrag på ett sätt som maximerar samhällsnyttan – måste förändra sig själv i tre avseenden: Man måste bli en lärande organisation (avsnitt 10.1); man måste få ut mer för de pengar som avsätts (10.2) och man måste släppa loss kreativiteten och öppna för nytänkande (10.3). I det avslutande avsnitt 10.4 förs ett resonemang kring vem som ska ses som mottagare av dessa rekommendationer.

10.1 En lärande organisation

I avsnitt 8.5 beskrevs en utredning som genomförts av möjligheten till breddade system för kvalitetsregister i vården, och det finns flera uppenbara paralleller mellan behovet av information om kostnader för, och resultat av vård och kollektivtrafik. En viktig skillnad är emellertid att det torde vara väsentligt lättare och billigare att bygga upp en kunskapsbas för kollektivtrafiken. Ett skäl är att man i vården måste hantera mycket mer besvärliga kvalitets- och kunskapsfrågor än i kollektivtrafiken. Man har dessutom att ta hänsyn till känsliga integritetsfrågor.

Den information som skulle behövas för att förbättra informationen om kollektivtrafikens genomförande kan dessutom utnyttja sig av system för informationsinsamling som måste finnas av helt andra skäl. För att precisera denna tanke kan man tänka sig att en databas med relevant information om kollektivtrafiken åtminstone bör innehålla följande komponenter:

- Genomförda upphandlingar: Varje upphandling som genomförs har ett antal specifika egenskaper och resulterar i att ett avtal skrivs med den utförare som lämnat det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. I samband med anbudsöppning skrivs ett utvärderingsprotokoll som innehåller – eller åtminstone i princip borde innehålla – information av betydelse också för framtida uppföljningar. Det tillkommande momentet i denna del av informationsinsamlingen består därför i att identifiera de ytterligare parametrar i uppdraget som behövs för uppföljningsändamål och att registrera dessa uppgifter i en databas i samband med anbudsutvärderingen. Den kompletterande informationen handlar i första hand om de bedömningar av omfattningen av

trafiken som beskrivs i förfrågningsunderlaget och som normalt ingår i det kontrakt som tecknas. Ur en sådan databas är det också okomplicerat att dokumentera det beslut som fattas på en blankett som kan skickas till samtliga anbudslämnare. Detta tillgodoser de krav som härrör från Lagen om offentlig upphandling och undanröjer därmed behovet av dubbelarbete.

- Faktiska utbetalningar: Varje operatör skickar regelbundna fakturor för den ersättning man har kommit överens om. Huvudmannen behöver fortsättningsvis i sitt ekonomiredovisningssystem bokföra denna ersättning med en kontering som kan kopplas till den ursprungliga upphandlingen. Dessutom kan man begära att utföraren vid faktureringstillfället lämnar viss kompletterande information om utförd trafik, exempelvis vad gäller antal körda kilometer, antalet resenärer etc.
- Därutöver kan behövas information om kvalitén i den verksamhet som utförs. Denna typ av information samlas idag ofta in och lagras i separata databaser. Det är sannolikt också möjligt att utnyttja sig av de återkommande undersökningar som redan idag görs av kundnöjdhet. I den utsträckning länen har incitament i form av bonus och/eller avdrag från ersättningen så kan man utan vidare komplettera en central databas med denna information eftersom varje avdrag från, eller tillägg till grundersättningen på ett eller annat sätt måste kunna vidimeras.

En lärande organisation förutsätter fungerande dokumentation av den verksamhet som bedrivs, och detta torde i själva verket vara en nödvändig (om än inte tillräcklig) förutsättning för att utveckla branschen. Det finns ingenting som talar för att förändrade principer för registrering och lagring av information skulle behöva vara kostsam. Eftersom huvuddelen av informationsinsamlingen redan genomförs innebär de tillkommande kraven i huvudsak att informationen lagras på ett sätt som medger smidiga uppföljningar.

För att ytterligare stärka läroprocessen finns anledning att också inrätta en särskild organisation för granskning och uppföljning av den verksamhet som bedrivs i regionerna. En särskild granskningsorganisation skulle säkerställa att den information som sammanställs kan tolkas på ett kompetent sätt. Uppenbarligen är utvecklingen av en fungerande informationsinsamling en förut-

sättning för att detta arbete kan genomföras. Staten har också etablerat denna form av organisation i andra delar av offentlig sektor med syfte att öka sannolikheten för att verksamheten bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt och för att säkerställa att viktiga policybeslut baseras på forskning och beprövad erfarenhet.

10.2 En professionaliserad upphandling

Upphandlingar av kollektivtrafik genomförs i ett stort antal regioner och kommuner. Somliga beställare genomför upphandlingarna med flera års mellanrum och tappar på så sätt kompetens under mellantiden. Vi har också redovisat rena felaktigheter i genomförandet av upphandlingarna. En brist avser diarieföring av materialet. En annan brist är att många av de tilldelningsbeslut som baseras på kriteriet ”ekonomiskt mest fördelaktigt anbud” är direkt felaktiga eftersom man använder sig av tekniker för att väga samman pris- och kvalitetsaspekter i anbuden. Detta innebär en risk för att upphandlaren inte pekar ut den vinnare som enligt egna kriterier är mest lämpad för uppdraget.

Många problem av denna art skulle kunna undvikas genom en professionalisering i form av en skräddarsydd organisation som genomför samtliga upphandlingar. Principerna för ansvarsfördelning är i grunden de samma som idag i så måtto att ägaren fortfarande beslutar vilka mål som ska uppnås liksom vilken avtalsmodell som ska tillämpas. Därefter övergår emellertid uppgiften att genomföra upphandlingarna till en expertorganisation. Det finns sannolikt synergier som kan innebära att trafikhuvudmännen netto kan göra ekonomiska besparingar med en sådan organisation. Denna potential blir ännu större om man anpassar upphandlingarnas och kontraktens utformning till de erfarenheter som uppföljningsverksamheten ger belägg för.

10.3 En ny politikerroll

I dag detaljstyr ägarna kollektivtrafiken. En grundtanke bakom målstyrning är emellertid att delegera genomförandet av trafiken till dem som har bättre kunskaper om hur man skulle kunna agera för att uppnå de politiskt satta målen för verksamheten. Om det vore möjligt för ägarna att formulera precisa och uppföljningsbara

mål och därefter överlåta åt trafikhuvudmannen och framför allt åt operatörerna att förfoga över viktiga styrinstrument i form av pris, utbud, storlek på bussar etc. finns mycket som talar för att sannolikheten för att målen till rimliga kostnader skulle kunna öka.

I nuläget saknas emellertid kunskap om det verkligen är lämpligt att delegera allt för många beslut till utförarna. Det finns således inga uppföljningar som gör det möjligt att klargöra om det går lättare och blir billigare att uppnå branschens mål genom mera flexibla avtal. Det finns därför ett starkt behov av att systematiskt utvärdera de avtalsmodeller som tagits fram inom ramen för Fördubblingsprojektet innan de implementeras i stor skala. Detta ligger också i förslaget om systematiska uppföljningar. Man bör därför gå stegvis fram och systematiskt utvärdera olika avtalskonstruktioner innan dessa sjösätts i full skala. Det finns också numera en stor litteratur och många internationella erfarenheter kring hur sådana kontrollerade experiment kan utföras. Bohm och Dufvenberg (2003) diskuterar i en ESO-rapport möjligheterna att använda detta förfarande som ett hjälpmedel i arbetet med att förfina den offentliga sektorns sätt att fungera.

I förlängningen av dessa argument ligger att politiska beslutsfattare måste acceptera att ibland tappa kontrollen över precis hur trafiken bedrivs, vad den kostar för resenärerna, etc. Framväxten av en delegering i kontrollerade former måste genomföras på ett sätt som kombinerar politikernas kunskap om väljarnas önskemål med operatörernas kännedom om vilka tekniska lösningar som står till buds och om resenärernas prioriteringar. Detta förutsätter ett nytt förhållningssätt i lokal- och regionalpolitiken.

10.4 Vem tar ansvaret för nödvändiga förändringar?

Policyrekommendationer i ESO-rapporter ställs, implicit eller explicit, ofta till en minister inom ett sakområde eller till finansministern. Frågan är vem som ska vara mottagare av en rapport som behandlar ett uppdrag som riksdagen lagt på landsting och kommuner, dvs. vem har både vilja och mandat att omvandla (förhoppningsvis) goda tankar till praktisk handling. Frågan är särskilt betydelsefullt med tanke på att den berör en grundläggande konstitutionell fråga i form av det kommunala självstyret. Man bör i samma andetag tona ner denna aspekt med tanke på att de förslag som formulerats snarare avser formen för att genomföra det

uppdrag som decentraliserats till kommuner och landsting snarare än tillhålla dem att förändra verksamhetens innehåll.

Regionernas – och i förlängningen medborgarnas – syn på dessa frågor bör också ses mot bakgrund av att tågen och bussarna går, åtminstone för det mesta. Medborgarna betalar skatt till kommunen, till landstinget och till staten, och resenärerna betalar för att använda de allmänna kommunikationsmedlen, och mycket talar för att produkter är av god eller åtminstone acceptabel kvalité. Systemet fungerar i många avseenden väl vilket innebär att drivkrafterna för genomgripande förändringar är relativt svaga.

Argumentationen i denna rapport pekar emellertid på att det kan vara möjligt att få ut ännu mer av skatter och biljettintäkter. På så sätt skulle man också kunna närma sig fördubblingsmålet snabbare. Alternativt skulle priserna kunna sänkas och skattepengar användas till annat.

Frågan om balansgången mellan lagstiftning och frivilligt samarbete kan också ses i ljuset av den utvecklingen branschen gått igenom under de senaste 30–40 åren. Det är uppenbart att initiativet till förändringar med få undantag tillkommit via ny lagstiftning. Den senaste lagstiftningen kräver att en myndighet ska finnas med ansvar både för kollektivtrafik och plan- och byggfrågor. Detta innebär att det blir uppenbart att man kan samordna dessa frågor och på så sätt påverka utvecklingen i kollektivtrafiken också med instrument som traditionellt inte använts för ändamålet. Detta är emellertid exempel på en förändring som sedan länge hade kunnat initieras. Så har inte skett, och lagstiftaren har bedömt att det är så angeläget att man ansett sig tvingad att reglera det i lag. På samma sätt har man i lagstiftningen försökt bereda marken för att samordna upphandling av skolskjutsar och sjuktransporter via trafikhuvudmannen. Trots detta är det fortfarande kommuner som hanterar sådana frågor i egen regi. Vissa kommuner står dessutom fortfarande utanför det samarbete som utförs av trafikhuvudmannen och några av dessa bedriver trafiken i egen regi.

Frågan är därför om det går att genomföra förändringar av det slag som nu föreslagits utan lagstiftning. Kedjan är inte starkare än sina svagaste länkar och det är lätt att tänka sig att somliga regioner väljer att ställa sig utanför ett frivilligt samarbete för att spara pengar. Detta är också attraktivt eftersom man på så sätt skulle kunna utnyttja den information som andra tar fram utan att själv behöva vara med och betala.

Referenser

Alexandersson, G. & S. Hultén (2007) Competitive tendering of regional and inter regional rail services in Sweden, I ECMT, *Competitive tendering of rail services*, Paris, 165-188.

Alexandersson, G., S. Hultén & S. Fölster (1998) The Effects of Competition in Swedish Local Bus Services. *Journal of Transport Economics and Policy, 32*, del 2, 203-219.

Alexandersson, G. & R. Pyddoke (2010) Bus Deregulation in Sweden Revisited: Experiences from 15 Years of Competitive Tendering. I G. Alexandersson, *The accidental Deregulation*, Doktorsavhandling, Handelshögskolan Stockholm, 2010.

Andersson, A. & A. Lunander (2004) *Metoder vid utvärdering av pris och kvalitet i offentlig upphandling. En inventering och analys av utvärderingsmodeller inom offentlig upphandling*. Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie 2004:1

Balcome, R. (2004) *Demand for public transport: a practical guide*. TRL Report 593.

Basso, L. & S. Jara-Diaz (2010) The Case for Subsidisation of Urban Public Transport and the Mohring Effect. *Journal of Transport Economics and Policy, 44*, 365-72.

Bergman, M. & S. Lundberg (2009) *Att utvärdera anbud - Utvärderingsmodeller i teori och praktik*. Working Paper, Södertörns Högskola.

Bohm, P. & M. Dufvenberg (2003) *Politik på prov – en ESO-rapport om experimentell ekonomi*, Ds 2003:31

Buehler, R. & J. Pucher (2011) Making public transport financially sustainable. *Transport Policy*, *18*(1), 126-138.

Bussbranschens Riksförbund (2010a) *Statistik om bussbranschen*. (www.bussbranschen.se)

Bussbranschens Riksförbund (2010b) *På väg mot fler resenärer i bussen – eller inte?* (www.bussbranschen.se)

Collin, S.-O. (2007) Governance strategy: a property right approach turning governance into action. *Journal of Management and Governance 11*(3), 215–237.

EG nr 1370/2007 Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70.

Fagerlind, H. & J. Spåre (2010) *Revisionsrapport: Granskning av styrningen av stadstrafiken i Uppsala kommun*. Öhrlings PriceWaterhouseCoopers.

Geurs, K., R. Haaijer & B. Van Wee (2006) Option Value of Public Transport: Methodology for Measurement and Case Study for Regional Rail Links in the Netherlands. *Transport Reviews, 26*(5), 613 – 643.

Hensher, D. & J. Stanley (2008) Transacting under a performance-based contract: The role of negotiation and competitive tendering. *Transportation Research Part A, 42*, 1143-1151.

Jansson, K. & R. Pyddoke (2010) Quality incentives and quality outcomes in procured public transport – Case Study Stockholm. *Research in Transportation Economics 29*, 11-18.

Jörgensen, F., & T. A. Mathiesen (2010) Using Standardized Revenue and Cost Norm Analyses to Reveal Subsidy Fraud in Contracted Public Transport Services. *Transport Reviews,* 30(3), 299-313.

Karamychev, V. & P. van Reeven (2010) Oversupply or Undersupply in a Public Transport Monopoly? A Rejoinder and Generalisation. *Journal of Transport Economics and Policy, 44*, 381-89.

Laird, J., K. Geurs & C. Nash (2009) Option and non-use values and rail project appraisal. *Transport Policy, 16*(4), 173-182.

Lidestam, H., & M. Abrahamsson (2010) *Optimerad offentlig upphandling av busstjänster. Miljökonsekvenser av dagens detaljerade upphandling av busstrafik.* Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling. Linköpings universitet.

Lunander, A. (2009) *En logisk fälla - relativ poängsättning av pris vid anbudsutvärdering i offentlig upphandling*. Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2009: 12

Lunander, A. & J-E. Nilsson (2004) Experimental Tests of Alternative Mechanisms to Procure Multiple Contracts. *Journal of Regulatory Economics, 25*(1), 39-58.

Lundin, O. (2010) *Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet*. ESO 2010:6.

Mohring, H. (1972) Optimization and Scale Economies in Urban Bus Transportation. *American Economic Review, 62*(4), 591-604.

Molander, P. (2009) *Regelverk och praxis i offentlig upphandling*. ESO 2009:2.

Molander, P. J.-E. Nilsson & A. Schick (2002) *Vem styr? Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna*. SNS förlag.

Nash, C., J.-E. Nilsson & H. Link (2010) *Franchising of rail passenger services in Britain, Germany and Sweden*. VTI Working Paper.

Nilsson, J.-E. & L. Jonsson (2011) Provision of non-commercial railway services in Sweden. *International Journal of Transport Economics,* 38(1).

Nyström, J. (2005) The definition of partnering as a Wittgenstein family-resemblance concept. *Construction Management and Economics*, 23(5), 473–481.

Nyström, J. (2007) A quasi-experimental evaluation of partnering. *Construction Management and Economics, 26*(5), 531–541.

Perry, I. & K. Small (2009) Should Urban Transit Subsidies be Reduced? *American Economic Review, 99*(3), 700-724.

Proposition 2009/10:200. *Ny kollektivtrafiklag*.

Proposition 1997/98:56. *Transportpolitik för en hållbar utveckling*.

Pyddoke, R., J-E. Nilsson & T. Eriksson (2009) *Nya former för ersättning i kollektivtrafiken*. VTI-rapport 2009:625.

Pyddoke, R. & M. Andersson (2010) Increased patronage for urban bus transport with net-cost contracts. VTI Working Paper.

van Reeven, P. (2008) Subsidisation of Urban Public Transport and the Mohring Effect. *Journal of Transport Economics and Policy, 42*, 349-59.

Sannerstedt, A. (2001) Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken. I Rothstein, B. (Red.), *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem.* SNS förlag.

Savage, I. & K. Small (2010) A comment on 'Subsidisation of Urban Public Transport and the Mohring Effect'. *Journal of Transport Economics and Policy, 44*, 373-80.

SFS 2007:1233 *Förordning med instruktion för Statens beredning för medicinsk utvärdering*.

Shleifer, A. & R. W. Vishny (1997) A Survey of Corporate Governance, *Journal of Finance,, 52*(2), 737-783.

SIKA (2009) *Lokal och regional kollektivtrafik*. SIKA Rapport 2009:18.

SKL (2010) *Guldgruvan i hälso- och sjukvården. Förslag till gemensam satsning 2011-2015*.

SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.* Betänkande av Styrutredningen.

Strandberg, U. (2010) *Om den kommunala självstyrelsens infogning i det demokratiska styrelseskicket*. Bilaga 4 till SOU 2007:93 Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd.

Tarschys, D. (2002) *"Huru skall statsvercket granskas?" – om riksdagen och den demokratiska kontrollen*. Ds 2002:58.

Tegnér, G. (2010) *Kollektivtrafikens marknadsutveckling – tendenser och samband.* Transek rapport 2006:43, (även publicerad på finansiärens hemsida www.vinnova.se).

Trafikanalys (2010) *Lokal och regional kollektivtrafik 2009*. (www.trafa.se/Publikationer/).

UITP (2010) *Organization and major players of short-distance public transport. New developments in the European Union*. (www.uitp.eu).

van de Velde, D., M. Wessel & D. Eerdmans (2009) *Mot en framgångsrik avreglering*. Bilaga 7 till SOU 2009:39, En ny kollektivtrafiklag, [Övers., ursprunglig titel: *Towards a successful deregulation*].

Värmlandstrafik (2009) *Plan för hållbart resande – Värmlandstrafiks trafikförsörjningsplan 2010–2014*.

Appendix A: En generisk beskrivning av ledningsstrategi

I företag och andra organisationer med spritt ägande finns en latent risk för att den verkställande ledningen inte fullt ut tillgodoser de önskemål som ägare eller – mera generellt – verksamhetens huvudman har. Sådana styrproblem uppstår på grund av en kombination av två förhållanden. Opportunism innebär att den verkställande ledningen kan sträva efter egna mål snarare än de som huvudmannen eftersträvar. Detta är möjligt på grund av att uppdragsgivaren är i ett informationsunderläge gentemot uppdragstagaren och inte heller finner det kostnadseffektivt att sätta sig in i verksamhetens enskildheter för att eliminera risken för att de uppställda målen inte tillgodoses. Uppdragsgivaren är därför begränsat rationell (*bounded rationality*) vilket är den andra grunden för styrproblemet.

För att hantera verksamheter med dessa kännetecken finns ett antal vedertagna mekanismer för företagsstyrning (*corporate governance*) som huvudmannen kan använda sig av (jfr. Schleifer & Vishny , 1997). Dessa är relevanta också för att förstå styrning i offentlig sektor, inte minst då verksamheten bedrivs i bolagsform.

- Kapitalmarknaden, dvs. valet mellan lån och eget kapital för att finansiera en verksamhet. När verksamheten lånefinansieras får långivarna anledning att säkerställa att ledningen bedriver verksamheten på ett sätt som maximerar sannolikheten för att lånen kan återbetalas. Detta innebär att det inte enbart är ägaren som granskar det sätt på vilket verksamheten sköts.
- Tillgången på kompetenta ledare och valet mellan intern och extern rekrytering. Ju högre kompetens, desto mera sannolikt är det att uppställda mål kan uppnås.

- Valet av nivå på, och utformning av kompensation till ledningen. Genom att koppla ledningens ersättning till resultatet av verksamheten ökar sannolikheten för att ägare och ledning drivs av samma önskemål. En hög lön innebär dessutom att ledningen har mycket att förlora på att avvika från ägarens mål.
- Valet av ledamöter i styrelsen och styrelsens arbetsformer. Ju mer aktiv och kunnig en styrelse är, desto större är möjligheten att säkerställa att verksamheten bedrivs på avsett sätt. En styrelse har flera funktioner. Tre sådana är att fatta strategiska beslut, att utgöra en arena för konflikthantering mellan representanter för olika ägarintressen och att kontrollera om verksamheten genomförs på det sätt som anges av de preciserade målen. Styrelser befolkas av en eller flera huvudmän eller av dem som identifieras som att kunna fungera som representanter för huvudmännen. Styrelsen blir därmed det forum där huvudmannens önskemål preciseras.
- Valet av revisorer. Revisorerna bistår ägarna i att säkerställa att verksamheten genomförs på avsett sätt, och ju mer insatta revisorerna är i den sakverksamhet som granskas, desto mindre är möjligheterna för den verkställande ledningen att avvika från de mål som ägarna ställer upp.
- Slutmarknaden för de produkter som verksamheten levererar. Marknaden skapar utgångspunkterna för den verksamhet som bedrivs. Ju mindre konkurrens ett företag möter, desto större handlingsfrihet har en ledning och därmed desto större frihetsgrader: *The best monopoly profit is a quiet life*.
- Organisationens yttre ramar; mediebevakning, nationellt specifika kulturella egenskaper, lagstiftning av direkt betydelse för verksamheten etc. skapar de institutionella ramar som verksamheten har att utgå från. Ju mer engagemang som kunder och press har i de varor och tjänster som tillhandahålls, desto svårare är det att ta ut höga priser och/eller att leverera dålig kvalité.

Detta är således de generiska instrumenten för styrning av bolag etc. En följdfråga är emellertid hur ägarna väljer att använda sig av dessa och andra mekanismer. Inom ramen för den rådande institutionella strukturen kan man välja att utnyttja somliga av dessa mekanismer mer än andra. Med ledningsstrategi (*governance strategy*) avses de mer eller mindre medvetna val som huvudmannen

gör mellan olika styrinstrument med syfte att maximera sannolikheten för att målet för verksamheten uppnås. Det betyder att huvudmannens roll kommer att se olika ut i olika organisationer. Man kan illustrera utformningen av en ledningsstrategi med stöd av figur 7.1 (se huvudtexten).

En bestämningsfaktor för huvudmannens utformning av en ledningsstrategi är dennes intresse eller mål för verksamheten. En offentligägd organisation, exempelvis med syfte att producera god sjukvård, genomförs inte på ett ändamålsenligt sätt om man levererar vinst men vård av dålig kvalité. Offentligt ägda organisationer har typiskt sett en mer sammansatt målbild än ett privat företag vars huvuduppgift är att leverera avkastning på det kapital ägarna har satt in i verksamheten.

Vidare kommer styrkan i intresset att avgöra hur stora ansträngningar som huvudmannen lägger ner på att följa verksamheten. På ett praktiskt plan styrs detta också av vilka formella möjligheter som ägaren har att påverka. En minoritetsägare i ett stort företag har ett legitimt intresse av att verksamheten fungerar på avsett sätt men kan ha begränsade möjligheter att påverka ledningen.

Väl formulerade mål och starka önskemål att genomföra dessa mål är nödvändigt men inte tillräckligt för att leda verksamheten; huvudmannen måste dessutom ha kapacitet både att utforma och genomföra strategin. Huvudmannen måste därför vara informerad om organisationen, om de yttre förutsättningarna för verksamheten och om de möjligheter som finns att välja mellan olika styrmekanismer. Huvudmannen måste också ha tillräcklig kompetens, dvs. förmåga att hantera sin kunskap och att omvandla denna till handling. Kompetens kan vinnas både via formell utbildning eller erfarenhet eller genom en kombination av dessa. Asymmetrisk fördelning av kompetens mellan huvudman och uppdragstagare genererar därmed samma typ av styrproblem som informationsasymmetrin.

Huvudmannens förmåga påverkas också av kostnaderna för styrning. Detta representerar den förbrukning av resurser som krävs för att vinna information och kompetens och för att ha förmågan att genomföra den strategi som valts.

Förteckning över tidigare rapporter till ESO

2011

- UD i en ny sits – organisation, ledning och styrning i en globaliserad värld.
- Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer.
- Kalorier kostar – en ESO-rapport om vikten av vikt
- Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet.
- Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration.

2010

- En kår på rätt kurs? En ESO-rapport om försvarets framtida kompetensförsörjning.
- Beskattning av privat pensionssparande.
- Polisens prestationer – En ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet.
- Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges.
- Statliga bidrag till kommunerna – i princip och praktik.
- Revisionen reviderad – en rapport om en kommunal angelägenhet.
- Värden i vården – en ESO-rapport om målbaserad ersättning i hälso- och sjukvården.
- Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtrygghet i välfärdssystemen.
- Kåren och köerna. En ESO-rapport om den medicinska professionens roll i styrningen av svensk hälso- och sjukvård.

2009

- Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?
- Regelverk och praxis i offentlig upphandling.
- Invandringen och de offentliga finanserna.
- Fyra dyra fonder? Om effektiv förvaltning och styrning av AP-fonderna.
- Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning.
- En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reform ideologier.

2003

- Skolmisslyckande - hur gick det sen?
- Politik på prov – en ESO-rapport om experimentell ekonomi.
- Precooking in the European Union - the World of Expert Groups.
- Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer.
- Bostadsbyggandets hinderbana – en ESO-rapport om utvecklingen 1995 – 2001.
- Axel Oxenstierna – Furstespegel för 2000-talet.

2002

- "Huru skall statsverket granskas?" - Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll.
- What Price Enlargement? implications of an expanded EU.
- Den svenska sjukan - sjukfrånvaron i åtta länder.
- Att bekämpa mul- och klövsjuka en ESO-rapport om ett brännbart ämne.
- Lärobok för regelnissar - en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar.
- Att hålla balansen - en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin.
- The School´s Need for Resources - A Report on the Importance of Small Classes.
- Klassfrågan - en ESO-rapport om lärartätheten i skolan.

- Staten fick Svarte Petter - en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985-1993.
- Hoten mot kommunerna - en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden.

2001

- Mycket väsen för lite ull - en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen.
- I rikets tjänst - en ESO-rapport om statliga kårer.
- Rättvisa och effektivitet - en ESO-rapport om idéanalys.
- Nya bud - en ESO-rapport om auktioner och upphandling.
- Betyg på skolan - en ESO-rapport om gymnasieskolorna.
- Konkurrens bildar skola - en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna.
- Priset för ett större EU - en ESO-rapport om EU:s utvidgning.

2000

- Att granska sig själv - en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.
- Bra träffbild, fast utanför tavlan - en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik.
- Utbildningens omvägar - en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning.
- En svartvit arbetsmarknad? - en ESO-rapport om vägen från skola till arbete.
- Privilegium eller rättighet? - en ESO-rapport om antagningen till högskolan
- Med många mått mätt - en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige.
- Kroppen eller knoppen? - en ESO-rapport om idrottsgymnasierna.
- Studiebidraget i det långa loppet.
- 40-talisternas uttåg - en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.

1999

- Dagis och drivkrafter - en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.
- Återvinning utan vinning - en ESO-rapport om sopor.
- En akademisk fråga - en ESO-rapport om rankning av C-uppsatser.
- Hederlighetens pris - en ESO-rapport om korruption.
- Samhällets stöd till de äldre i Europa - en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster.
- Regionalpolitiken - en ESO-rapport om tro och vetande.
- Att snubbla in i framtiden - en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling.
- Att reda sig själv - en ESO-rapport om rederier och subventioner.
- Bostad sökes - en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet.
- Med backspegeln som kompass - om svensk musikexport 1974 – 1999.
- Med backspegeln som kompass - om stabiliseringspolitiken som läroprocess.

1998

- Staten och bolagskapitalet - om aktiv styrning av statliga bolag.
- Kommittéerna och bofinken - kan en kommitté se ut hur som helst?
- Regeringskansliet inför 2000-talet - rapport från ett ESO-seminarium.
- Att se till eller titta på - om tillsynen inom miljöområdet.
- Arbetsförmedlingarna - mål och drivkrafter.
- Kommuner Kan! Kanske! - om kommunal välfärd i framtiden.
- Vad kostar en ren? - en ekonomisk och politisk analys.

1997

- Fisk och Fusk - Mål, medel och makt i fiskeripolitiken.
- Ramar, regler, resultat - vem bestämmer över statens budget?
- Lönar sig arbete?
- Egenföretagande och manna från himlen.
- Jordbruksstödet - efter Sveriges EU-inträde.

1996

- Kommunerna och decentraliseringen - Tre fallstudier.
- Novemberrevolutionen - om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985.
- Kan myndigheter utvärdera sig själva?
- Nästa steg i telepolitiken.
- Reglering som spel - Universiteten som förebild för offentliga sektorn?
- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? - En principdiskussion.

1995

- Kapitalets rörlighet Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa.
- Generationsräkenskaper.
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet sportfiske.
- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB.
- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplen allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen.
- Företagsstödet Vad kostar det egentligen?
- Försvarets kostnader och produktivitet.

1994

- En effektiv försvarspolitik? Fredsvinst, beredskap och återtagning.
- Skatter och socialförsäkringar över livscykeln En simuleringsmodell.
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder.
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster.
- En Social Försäkring.
- Valfrihet inom skolan Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation.

- Skolans kostnader, effektivitet och resultat En branschstudie.
- Bensinskatteförändringens effekter.
- Budgetunderskott och statsskuld Hur farliga är de?
- Den svenska insolvensrätten Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m.
- Det offentliga stödet till partierna Inriktning och omfattning.
- Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980 – 1992.
- Kvalitet och produktivitet - Teori och metod för kvalitetsjusterande produktivitetsmått.
- Kvalitets- och produktivitetsutvecklingen i sjukvården 1960 – 1992.
- Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet.
- Att rädda liv Kostnader och effekter.

1993

- Idrott åt alla? Kartläggning och analys av idrottsstödet.
- Social Security in Sweden and Other European Countries Three Essays.
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken.
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?
- Presstödets effekter en utvärdering.

1992

- Statsskulden och budgetprocessen.
- Press och ekonomisk politik tre fallstudier.
- Kommunerna som företagsägare - aktiv koncernledning i kommunal regi.
- Slutbudsmetoden ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikter.
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning.
- Statliga bidrag motiv, kostnader, effekter?
- Vad vill vi med socialförsäkringarna?
- Fattigdomsfällor.
- Växthuseffekten slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken.

- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken eller tvärtom?
- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten.

1991

- SJ, Televerket och Posten bättre som bolag?
- Marginaleffekter och tröskeleffekter barnfamiljerna och barnomsorgen.
- Ostyriga projekt att styra stora kommunala satsningar.
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården vad blir effekterna?
- Skogspolitik för ett nytt sekel.
- Det framtida pensionssystemet två alternativ.
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster.
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor.
- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning.

1990

- Läkemedelsförmånen.
- Sjukvårdskostnader i framtiden vad betyder åldersfaktorn?
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall.
- Skola? Förskola? Barnskola?
- Bostadskarriären som en förmögenhetsmaskin.

1989

- Arbetsmarknadsförsäkringar.
- Hur ska vi få råd att bli gamla?
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring – city-kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.
- Bostadsstödet - alternativ och konsekvenser.
- Produktivitetsmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet.
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige.
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet.
- Beställare-utförare - ett alternativ till entreprenad i kommuner.

- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" - en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor.
- Hur man mäter sjukvård - exempel på kvalitet- och effektivitetsmätning.

1988

- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning.
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion.
- Alternativ i jordbrukspolitiken.
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting.
- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheten från en besparingsteknik.
- Subventioner i kritisk belysning.
- Prestationer och belöningar i offentlig sektor.
- Produktivitetsutveckling i kommunal barnomsorg.
- Från patriark till part - spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare.
- Kvalitetsutveckling inom den kommunala barnomsorgen.

1987

- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring.
- Produktkostnader för offentliga tjänster - med tillämpningar på kulturområdet.
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970-1980.
- Vägar ut ur jordbruksregleringen - några idéskisser.
- Att leva på avgifter - vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering?

1986

- Offentliga utgifter och sysselsättning.
- Produktions-, kostnads-, och produktivitetsutveckling inom den offentliga finansierade utbildningssektorn 1960-1980.
- Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet.

- Regler och teknisk utveckling.
- Kostnader och resultat i grundskolan - en jämförelse av kommuner.
- Offentliga tjänster - sökarljus mot produktivitet och användare.
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse.
- Byråkratiseringstendenser i Sverige.
- Effekter av statsbidrag till kommuner.
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning.
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag - en hjälp att fatta bättre beslut.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom armén och flygvapnet 1972-1982.

1985

- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter.
- Sociala avgifter - problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst.
- Skatter och arbetsutbud.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom vägsektorn.
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie.
- Frivilligorganisationer alternativ till den offentliga sektorn?
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom den sociala sektorn 1970-1980.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetsutveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960-1980.
- Statsskuldräntorna och ekonomin effekter på den samlade efterfrågan i samhället.

1984

- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser - en metod att främja effektivitet i offentlig tjänsteproduktion.

- Parlamentet och statsutgifterna hur finansmakten utövas i nio länder.
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard.
- Marginella expansionsstöd ekonomiska och administrativa effekter.
- Är subventioner effektiva?
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt - behov och tänkbara utformningar.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation.
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster.

1983

- Administrationskostnader för våra skatter.
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljeval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m.
- Produktivitet i privat och offentliga tandvård.
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser.
- Administrationskostnader för några transfereringar.
- Driver subventioner upp kostnader - prisbildningseffekter av statligt stöd.
- Minskad produktivitet i offentlig sektor - en studie av patent- och registreringsverket.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott.
- Enhetligt barnstöd? några variationer på statligt ekonomiskt stöd till barnfamiljer.
- Staten och kommunernas expansion några olika styrmedel.

1982

- Ökad produktivitet i offentlig sektor - en studie av de allmänna domstolarna.
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena.

- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken.
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner.
- Perspektiv på besparingspolitiken.