

# 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 innebär 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 omorganiserar. 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 ersättningsens 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. Riskerna är stora 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 kostnads-effektiviteten* 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.