





Marknadsöppning – och sen? Samhällsekonomisk analys av förutsättningarna för en stärkt kollektivtrafik

Jan-Eric Nilsson
Roger Pyddoke
Joakim Ahlberg

Utgivare:  581 95 Linköping	Publikation: VTI rapport 772		
Författare: Jan-Eric Nilsson, Roger Pyddoke, Joakim Ahlberg	Utgivningsår: 2013	Projektnummer: 92489	Dnr: 2011/0653-21
Titel: Marknadsöppning – och sen? Samhällsekonomisk analys av förutsättningarna för en stärkt kollektivtrafik	Projektamn: SBR-subventioner		
Referat <p>I januari 2012 öppnades marknaden för kollektivtrafik vilket innebär att det numera är möjligt att, under förutsättning att vissa grundläggande villkor tillgodoses, bedriva buss- eller järnvägstrafik på kommersiella villkor var som helst i landet. Fortfarande upphandlar emellertid RKTM huvuddelen av trafiken i konkurrens.</p> <p>Under 2012 har endast få nyetableringar gjorts. I rapporten görs bedömningen att det mesta talar för att omfattningen av nyetableringar också i framtiden kommer att vara högst begränsad. Skälet är att en kommersiell operatör måste agera på en marknad där konkurrenten – den upphandlade trafiken – endast tar betalt för hälften av kostnaderna.</p> <p>I rapporten behandlas också möjligheten att övergå från att betala ut stöd för trafiken efter upphandling till att i stället tillämpa en kundvalsmodell. Detta ska ses mot bakgrund av att den typ av kontrakt som idag är vanlig för att betala ut en ersättning till operatören ger mycket begränsat utrymme för nytänkande. Beställaren definierar hur bussar etc. ska gå och hur ofta, vilket pris som ska tas ut osv., och den operatör som är villig att genomföra trafiken till lägst kostnad får skriva avtal. En konsekvens blir att möjligheterna att pröva helt nya lösningar för att genomföra trafiken är mycket små.</p> <p>En kundvalsmodell skulle kunna bryta detta mönster. Med ett sådant system bestämmer varje operatör själv pris, utbud och de andra variabler som idag specificeras av beställaren. Samhällets engagemang tar sig i stället formen av en ersättning per resenär till den eller de operatörer som bedriver trafik. Detta är samma förfarande som idag tillämpas i skolans värld, inom primärvården, i delar av äldreomsorgen etc.</p> <p>Inom ramen för denna rapport har en översiktlig bedömning gjorts av konsekvenserna av att införa en kundvalsmodell också i kollektivtrafiken. Huvudslutsatsen är att det finns anledning att gå vidare för att genomföra en mera genomarbetad studie av dessa frågor. Om en sådan genomlysning också indikerar att förfarandet är intressant finns det anledning att genomföra kontrollerade försök för att kunna bedöma om det är lämpligt att införa modellen i en bredare tillämpning.</p>	Uppdragsgivare: Bussbranschens riksförbund och Trafikanalys		
Nyckelord: Kollektivtrafik, upphandling, kundvalsmodell			
ISSN: 0347-6030	Språk: Svenska	Antal sidor: 42	

Publisher:  SE-581 95 Linköping Sweden	Publication: VTI rapport 772		
	Published: 2013	Project code: 92489	Dnr: 2011/0653-21
	Project: SBR-subventioner		
Author: Jan-Eric Nilsson, Roger Pyddoke, Joakim Ahlberg	Sponsor: Bussbranschens riksförbund och Trafikanalys		
Title: Market opening – and then what? An economic analysis of preconditions for strengthening Sweden's public transport			
Abstract <p>Swedens market for public transport, both bus and rail, was opened for entry in January 2012. Any fit, willing and able operator is entitled to provide services on a commercial basis. During the first year after market opening, little has happened. The report concludes that it is not reasonable to expect much further entry. The reason is that a commercial entrant has to compete with the existing service provider who only charges the customers half the costs for running buses or trains.</p> <p>The rigidity of the current tendered system and the gross cost contracts used makes it relevant to consider alternatives to tendering. A comprehensive voucher approach – which inter alia is used in Sweden's schooling system as well as in primary health care – would be one option. In this system, operators are given complete freedom to design routing, frequency, charges etc. The public sector intervenes by way of a subsidy per passenger, meaning that the (value of) demand from the perspective of an operator is higher than from the users' point of view.</p> <p>The report makes a first analysis of this system in order to understand the incentives that this system design would create. The overall conclusion is that a broader study which in more detail is able to address issues which have not been handled in this very preliminary analysis should be commissioned. The natural next step, if a second desk study would point to a welfare enhancing potential of the system, would be to test the approach under controlled circumstances, for instance in one of the regions.</p>			
Keywords: Public transport, tendering, vouchers			
ISSN: 0347-6030	Language: Swedish	No. of pages: 42	

Förord

På uppdrag av Bussbranschens Riksförbund har VTI analyserat tänkbara effekter av en förändrad struktur på samhällsstödet till upphandlad kollektivtrafik. Förändringen avser en övergång från upphandling i konkurrens till en kundvalsmodell. Arbetet är att betrakta som en förstudie och huvudslutsatsen är att det finns anledning att fördjupa förståelsen av dessa frågor i en förstudie där man får möjlighet att studera dessa frågor baserat på en fördjupad modellanalys.

Samtidigt fick VTI i uppdrag av Trafikanalys att genomföra en analys av de teoretiska utgångspunkterna för samhällets stöd till kollektivtrafik och vilka konsekvenser dessa aspekter kan ha för den marknadsöppning som genomfördes i januari 2012. Till följd av att dessa båda frågor har viktiga kontaktytor, och efter avstämning med respektive beställare, publiceras här båda dessa avrapporteringar i en och samma slutrapport.

Stockholm i december 2012

Jan-Eric Nilsson

Kvalitetsgranskning

Granskningsseminarium genomfördes den 13 december 2012 med Anders Ljungberg vid Trafikanalys som lektor. Jan-Eric Nilsson har genomfört justeringar av slutligt rapportmanus den 18 december. Forskningschef Gunnar Lindberg har därefter granskat och godkänt publikationen för publicering 19 december 2012.

Quality review

Review seminar was carried out on 13 December 2012 where Anders Ljungberg, Trafikanalys, commented on the report. Jan-Eric Nilsson has made alterations to the final manuscript of the report. Research director Gunnar Lindberg examined and approved the report for publication on 19 December 2012.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	5
Summary	7
1 Inledning	9
2 Motiv för offentliga ingripanden	10
2.1 Fem motiv för stöd till kollektivtrafiken	10
2.2 Ett sjätte motiv; Mohring-effekten	12
2.3 Debatten	13
2.4 Slutsatser	14
3 Efter marknadsöppningen	16
4 Vad vet vi om effekterna av incitament?	18
5 Upphandling eller kundval	22
5.1 Motiv för minskad offentligt tillhandahållande	22
5.2 Erfarenheter av kundvalsmodellen	24
5.3 Sammanfattande observationer	25
6 Exempel på riktade stöd	27
6.1 Storbritannien	27
6.2 Dansk resenärspeng för särskilda grupper	29
7 Kundvalssystem i kollektivtrafiken	30
7.1 Örebroexemplet	30
7.2 Differentieringar inom ramen för modell 3	33
7.3 Konkurrens	35
7.4 Fördelningsaspekter	37
7.5 Konsekvenser för operatörerna	38
7.6 Upphandling av subventionerade avtal	38
8 Slutsatser	40

Marknadsöppning – och sen? Samhällsekonomisk analys av förutsättningarna för en stärkt kollektivtrafik

av Jan-Eric Nilsson, Roger Pyddoke och Joakim Ahlberg

VTI

581 95 Linköping

Sammanfattning

I Sverige betalas ungefär halva kostnaden för lokal och regional kollektivtrafik av skattemedel medan resenärerna betalar andra halvan. Stödet betalas ut till en operatör som (numera) upphandlats av den ansvariga Regionala Kollektivtrafikmyndigheten (RKTM).

I januari 2012 öppnades marknaden vilket innebär att det numera är möjligt att, under förutsättning att vissa grundläggande villkor tillgodoses, bedriva buss- eller järnvägstrafik på kommersiella villkor var som helst i landet. Fortfarande upphandlar emellertid RKTM huvuddelen av trafiken i konkurrens.

Under 2012 har endast få nyetableringar gjorts. Ett exempel utgörs av en direktbuss mellan Nacka och Kista i Stockholmsregionen. Denna trafik konkurrerar inte direkt med en existerande (upphandlad) förbindelse utan utgör ett komplement riktat till en avgränsad resenärsgrupp.

I rapporten görs bedömningen att det mesta talar för att omfattningen av nyetableringar också i framtiden kommer att vara högst begränsad. Skälet är att en kommersiell operatör måste agera på en marknad där konkurrenten – den upphandlade trafiken – endast tar betalt för hälften av kostnaderna. Det mesta talar för att man enbart i mycket speciella situationer har förutsättningar att erbjuda transportlösningar med så hög kvalitet att resenärerna kan acceptera ett högre pris än vad man betalar för det existerande utbudet.

I rapporten behandlas också möjligheten att övergå från att betala ut stöd för trafiken efter upphandling till att i stället tillämpa en kundvalsmodell. Detta ska ses mot bakgrund av att den typ av kontrakt som idag är vanlig för att betala ut en ersättning till operatören ger mycket begränsat utrymme för nytänkande. Beställaren definierar hur bussar etc. ska gå och hur ofta, vilket pris som ska tas ut osv., och den operatör som är villig att genomföra trafiken till lägst kostnad får skriva avtal. En konsekvens blir att möjligheterna att pröva helt nya lösningar för att genomföra trafiken är mycket små.

En kundvalsmodell skulle kunna bryta detta mönster. Med ett sådant system bestämmer varje operatör själv pris, utbud och de andra variabler som idag specificeras av beställaren. Samhällets engagemang tar sig i stället formen av en ersättning per resenär till den eller de operatörer som bedriver trafik. Detta är samma förfarande som idag tillämpas i skolans värld, inom primärvården, i delar av äldreomsorgen etc.

Inom ramen för denna rapport har en översiktlig bedömning gjorts av konsekvenserna av att införa en kundvalsmodell också i kollektivtrafiken. Resonemangen pekar på att förfarandet kan innebära att resandet ökar. Detta baseras på ett principresonemang som illustreras med stöd av ett modellexperiment som i en tidigare studie utförts för en mellansvensk stad där en enda operatör bedriver trafik. Mycket talar också för att en subvention per resenär kan ge incitament för operatörer att välja pris och utbud så att

resandet ökar även i ett system där flera operatörer konkurrerar. Det har däremot inte varit möjligt att klargöra vilka konsekvenser en sådan övergång skulle få för beställarens kostnader.

Kundvalsmodellens styrka i förhållande till det traditionella produktionsavtalet utgår från att varje operatör ges full frihet att utforma trafiken på det sätt som man uppfattar ger den högsta lönsamheten. Bland annat kan operatörerna experimentera med lägre priser i kombination med lägre kvalitet i kombinationer som är acceptabla för resenärerna medan man i andra fall erbjuder dyrare tjänster med högre kvalitet. Parallellt med att förändra möjligheterna att utveckla verksamheten möter operatörerna en ”konstlat” högre efterfrågan tack vare att man får betalt av både resenär och samhället. Detta kan medverka till att begränsa risken för att utbudet blir otillräckligt stort.

En risk med kundvalsmodellen är att vinstintresset och önskan att hålla tillbaka kostnaderna för trafiken får som följd att man minskar måluppfyllelsen i andra dimensioner, exempelvis vad avser linjenätets utbredning eller antalet avgångar i lågtrafik. Problemet kan vara särskilt stort i områden där trafiken inte motiveras av ett stort resande. Detta pekar på behovet av ytterligare kunskaper om hur beställarna kan skapa drivkrafter för operatörer också i efterfrågesvaga delar av nätet samt i glesbygd och att utveckla lösningar som levererar tillgänglighet till lägre kostnader, exempelvis i form av anropsstyrd trafik.

En förutsättning för att en kundvalsmodell ska kunna fungera på avsett sätt är att samhällets ersättning till operatörerna betalas ut inom ett enhetligt system. Detta kan ta sin utgångspunkt i att den offentliga huvudmannen måste kunna verifiera hur många som reser med varje operatör för att betala ut en ersättning. Alla operatörer måste således installera betalsystem som genererar information om resandet. Kopplat till detta kan beställaren som villkor för att betala ut en ersättning kräva att resenärer kan byta mellan olika operatörer. På så sätt kan ett ökat utbud av linjer och avgångar utnyttjas av alla.

Huvudslutsatsen av rapporten är att det finns anledning att gå vidare för att genomföra en mera genomarbetad studie av dessa frågor. Om en sådan genomlysning också indikerar att förfarandet är intressant finns det anledning att genomföra kontrollerade försök för att kunna bedöma om det är lämpligt att införa modellen i en bredare tillämpning.

Market opening – and then what? An economic analysis of preconditions for strengthening Sweden's public transport

by Jan-Eric Nilsson, Roger Pyddoke and Joakim Ahlberg
VTI (Swedish National Road and Transport Research Institute)
SE-581 95 Linköping, Sweden

Summary

Taxpayers and users pay about half the costs for local and regional public transport in Sweden. The subsidy is implemented by way of competitive tendering. The (regional) public transport authority (PTA) awards a contract to the bidder that is willing to provide pre-specified services at lowest cost. The difference between costs and ticket revenue is made up for by the subsidy.

The market for public transport, both bus and rail, was opened for entry in January 2012. Any fit, willing and able operator is entitled to provide services on a commercial basis. During the first year after market opening, little has happened. A direct bus service in the greater Stockholm region is one of a handful of entry examples. The report concludes that it is not reasonable to expect much further entry. The reason is that a commercial entrant has to compete with the existing service provider who only charges the customers for half the costs for running buses or trains. Under these circumstances there are probably very few examples where an entrant could offer a viable service in terms of price and quality.

Gross cost contracts are standard in the industry. This means that supply is specified in great detail, including routes and stops, departure frequency, technical requirements on the vehicle, prices and so on. Bidders' main degree of freedom lies in the way in which staff and rolling stock can be used.

The rigidity of this system makes it relevant to consider alternatives to tendering. A comprehensive voucher approach – which inter alia is used in Sweden's schooling system as well as in primary health care – would be one option. In this system, operators are given complete freedom to design routing, frequency, charges etc. The public sector intervenes by way of a subsidy per passenger, meaning that the (value of) demand from the perspective of an operator is higher than from the users' point of view.

The report makes a first analysis of this system in order to understand the incentives that this system design would create. In this, it is particularly pertinent to identify the risk for negative consequences for quality and supply compared to the benchmark, state-of-the-art tendered model.

The overall assessment is that a consumer choice approach is likely to increase patronage. This conclusion is based on a simple model which was originally developed for a different purpose but which has been adapted to illuminate the issues at hand here. The model is, however, not designed in a way that makes it feasible to estimate the financial consequences for the PTA of a change of system.

The strength of the voucher approach to subsidies lies in that every operator is given free hands to design the services in a way which maximises producer profits. It may, for instance, be possible to offer some customers a high-price-high-quality alternative while

others have the opportunity to choose an option at the other end of the price-quality scale. The major risk with the approach would be that some prices may be set at levels which would reduce patronage, or indeed that services at the thin end of the market would be reduced by too much, compared to the efficient level. It has not been feasible to construct the model in a way which would facilitate an analysis of the significance of this risk, and in particular which strength that a per-passenger subsidy would have to balance it.

The introduction of this system must be based on techniques which could verify actual patronage. If not, it is impossible for operators to make credible claims for subsidies. Except for requiring the investment in this type of equipment, it is also necessary that the PTA requires tickets to be interoperable. If not, there is a substantial risk that passengers could not benefit from the supply of public transport by more than one operator.

The overall conclusion is that a broader study which in more detail is able to address the issues which have not been handled in this very preliminary analysis is commissioned. The natural next step, if a second desk study would point to a welfare enhancing potential of the system, would be to test the approach under controlled circumstances, for instance in one of the regions.

1 Inledning

Resenärer och skattebetalare står idag för ungefär hälften vardera av kostnaderna för lokal och regional kollektivtrafik. Samhällets stöd betalas ut efter upphandling i konkurrens. I januari 2012 öppnades denna marknad för konkurrens. Operatörer som uppfyller vissa minimikrav har därför rätt att påbörja trafik som kompletterar eller konkurrerar med den upphandlade trafiken. Fortfarande utgör de avtal som tecknats mellan beställare och utförare grunden för den trafik som bedrivs.

VTI har fått i uppdrag från Trafikanalys att diskutera vilka konsekvenser marknadsöppningen kan komma att få. VTI har också fått i uppdrag från Bussbranschens Riksförbund att studera tänkbara konsekvenser av ett alternativt tillvägagångssätt för att stödja kollektivtrafiken. Alternativet skulle innebära att en kundvalsmodell används i stället för att upphandla trafiken. Med ett sådant förfarande skulle operatörerna få ut en ersättning som baseras på hur många som åker i stället för att få en betald för den trafik som körs på uppdrag av en huvudman. Eftersom det under arbetets gång visat sig att dessa båda frågor i flera avseenden berör samma underliggande problem behandlas de i en och samma rapport.

Det finns därmed två syften med rapporten. Det första är att på grundval av en beskrivning av olika egenskaper hos marknaden för kollektivtrafik föra ett resonemang om vad man kan förvänta sig kan inträffa till följd av marknadsöppningen. Rapportens andra syfte är att översiktligt identifiera för- och nackdelar med en övergång från upphandling till en kundvalsmodell.

Framställningen inleds med att i avsnitt 2 behandla motiven för offentliga ingripanden i samhället i allmänhet (vård, skola, omsorg, etc.) och framför allt de specifika motiv som anförs för att subventionera kollektivtrafiken. Avsnitt 3 redogör för vissa erfarenheter av kundvalsmodeller i svensk tillämpning medan avsnitt 4 innehåller en diskussion kring utvecklingen i Sverige under det knappa år som gått sedan marknaden öppnades liksom vad man kan förvänta sig kommer att inträffa.

Avsnitt 5 redovisar några erfarenheter hos de försök som gjorts med att öka operatörernas handlingsfrihet med stöd av olika incitamentskonstruktioner i avtalen. I avsnitt 6 återges några erfarenheter från Storbritannien och Danmark av att använda sig av riktade stöd till speciella grupper, framför allt äldre och personer med funktionshinder. Mot denna bakgrund definieras i avsnitt 7 en tänkbar utformning av ett system för kundval i kollektivtrafiken. Baserat på ett starkt förenklat räkneexempel identifieras de effekter en övergång från dagens produktionsstöd kan tänkas få. Successivt införs allt fler komplikationer i det förenklade systemet för att skapa en mera heltäckande bild av förändringarnas konsekvenser. I avsnitt 8 sammanfattas några av resonemangen.

2 Motiv för offentliga ingripanden

Huvuddelen av alla varor och tjänster produceras av företag som säljer sina produkter på marknader med större eller mindre inslag av konkurrens. Inom många samhällssektorer kommer också konkurrensmarknader att resultera i lösningar som gynnar samhället som helhet, dvs. som maximerar välfärden.

Vissa delar av samhället har emellertid inte de egenskaper som kännetecknar en marknad där konkurrensen resulterar i en effektiv resursanvändning. Offentliga ingripanden inom sådana områden kan därför bidra till en högre välfärd än om verksamheten bedrivs på helt kommersiella villkor.

Ett viktigt motiv för att utbildning är ett samhällsligt ansvar är att många fler än den eller de som direkt tar del av utbildningen har nytta av god undervisning. I frånvaro av billig eller fri utbildning skulle därför inte tillräckligt många utbilda sig tillräckligt mycket. Detta skulle innebära en lägre välfärdsnivå för samhället som helhet än om utbildningen subventioneras.

Också olika typer av vård har inslag av denna typ av så kallade positiva externaliteter. Vårdande insatser minskar risken för att smittsamma sjukdomar sprids. Ett starkt samhällsligt engagemang i vården av både unga, sjuka och gamla kan också tolkas som en omfördelning av inkomster över medborgarnas livstid; från de som arbetar till barnfamiljer och till äldre med sämre möjlighet för egenfinansiering.

Fortsättningsvis ges en beskrivning av de argument som framförts för att samhället bör ingripa på ett eller annat sätt i kollektivtrafikbranschen. Avsnitt 2.1 återger bland annat det som kallas näst-bästa motiv för offentliga ingripanden medan avsnitt 2.2 beskriver den så kallade Mohring-effekten. Avsnitt 2.3 återger en i huvudsak akademisk diskussion kring relevansen av Mohring-argumentet, dvs. ett ifrågasättande av offentligt stöd till kollektivtrafik som baseras på detta motiv. Slutligen dras i avsnitt 2.4 några slutsatser av denna diskussion mot bakgrund av den svenska marknadsöppningen.

2.1 Fem motiv för stöd till kollektivtrafiken

En typ av motiv för samhällsstöd till kollektivtrafik ligger utanför kollektivtrafikmarknaden. Man brukar sammanfattningsvis beteckna detta som näst-bästa argument:¹

I större städer är det trångt i vägnätet vilket betyder att samhällets kostnader är högre än den enskilde vägtrafikanterens kostnader. Detta ger ett motiv för offentligt stöd som säkerställer ett samhällsekonomiskt effektivt utbud av kollektivtrafik, dvs. som kompenserar för 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 gör det möjligt att rätta till också denna snedvridning av prisbildningen.

¹Det är alltså frågan om problem som inte hanteras på den marknad där de uppstår och som därför kan påverka verksamheten på någon annan marknad. I stället för att korrigera problemet på en marknad det uppstår (exempelvis i privatbilstrafiken) hanteras det på det näst bästa sättet, dvs. i det här fallet i tillhandahållandet av kollektivtrafik.

Genom att trängselavgifter har införts Stockholm och är på väg att införas i Göteborg används styrmedel som innebär att man kan komma till rätta med den externa effekten (trängsel i vägtrafiken). Detta minskar styrkan i argumentet för att subventionera kollektivtrafik. Utanför storstäderna innebär dagens bensinskatter att en stor del av de externaliteter som finns för landsbygdstrafik prissätts. Därför har också det andra argumentet 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.

Det finns också andra motiv för offentliga ingripanden på denna marknad. En tredje kategori av argument är att stöd till verksamheten motiveras av kollektivtrafikens optionsvärde. Många trafikanter använder normalt bil. Men också den som oftast kör egen bil har nytta av att ha en *möjlighet* att använda kollektiva färdmedel, till exempel den gång som bilen inte fungerar eller då vädret inte gör det möjligt att köra bil. 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 i Sverige 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. Argumentet har särskild betydelse i den utsträckning sådana subventioner kan bidra till att utöka den effektiva arbetsmarknaden, dvs. till att underlätta arbetspendling där detta tidigare inte varit möjligt.

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 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 vissa trafik- och huvudmän liksom tidigare Rikstrafiken 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.

Förutom geografiska så finns också andra typer av fördelningspolitiska motiv, exempelvis att göra det möjligt för barn att komma till skolan, för äldres tillgänglighet till samhälls-service etc. Också rena inkomstargument kan stundtals anföras, exempelvis att människor i något visst bostadsområde är i särskilt behov av stöd.

De argument för stöd till kollektivtrafik som nu refererats är av principiell art. Det är då också naturligt att fråga sig hur stora effekterna egentligen är. Perry & Small (2009) ger en närmare karaktäristik av de motiv som angetts ovan. Baserat på denna principdiskussion utvecklar de en modell för att beräkna 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 av den art som behandlas i avsnitt 2.2. Man tillämpar dessa resonemang 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 – dvs. dagens situation i Sverige – visar man att ytterligare avgiftssänkningar

är motiverade i dessa städer. Man provar också ett antal alternativa antaganden och parametervärden utan att detta huvudresultat förändras.

2.2 Ett sjätte motiv; Mohring-effekten

Ett ytterligare, mera direkt argument för offentliga subventioner är den så kallade Mohring-effekten² och dess konsekvenser för kollektivtrafiken. Man kan illustrera argumentet med ett enkelt exempel. Anta att en kommersiell operatör kör fyra bussar (avgångar) i timmen på en given rutt med (i genomsnitt) 240 resenärer per timme. Den genomsnittliga väntetiden för en resenär är då $(60 \text{ minuter}/4 \text{ avgångar}/2=)$ 7,5 minuter om man räknar med att resenärerna går ut till hållplatsen helt slumpmässigt. Tvåan representerar här det faktum att det är lika sannolikt att en påstigande kommer omedelbart efter det att en buss har avgått, mitt emellan avgångarna eller strax före det att nästa buss ska gå. Slumpen innebär att man i genomsnitt får vänta hälften av tiden mellan avgångarna.

Av något skäl som ligger utanför operatörens kontroll vill plötsligt ytterligare 60 resenärer åka buss. För att matcha den ökade efterfrågan sätter man in ytterligare en buss. Med fem avgångar i timmen blir den genomsnittliga väntetiden då $(60 \text{ minuter}/5/2=)$ 6 minuter.

Operatören har alltså anpassat sin trafik för att möta den tillkommande efterfrågan med avsikt att förbättra sitt eget ekonomiska resultat. Fokus i dessa kommersiella överväganden ligger på de tillkommande resenärer som utlöste beslutet om att köra den femte bussen. Men som en följd av förändringen har också de resenärer som åkte buss redan från början också fått det bättre. Skälet är att de inte längre behöver vänta lika länge på bussarna vid hållplats. Ur samhällets perspektiv är denna nytta lika viktig som behovet av att ta hänsyn till det tillkommande resandet.

Detta är emellertid en aspekt som operatören inte behöver bry sig om eftersom det handlar om resenärer som redan sitter i fordonen. För att säkerställa att trafikutbudet är av en omfattning som är samhällsekonomiskt motiverat måste därför operatören förmås att ta hänsyn också till effekterna för existerande resenärer som faktiskt sparar in $(240 \text{ personer där var och en minskar väntetiden med } (7,5-6) \text{ minuter} =)$ sammanlagt 6 timmar. Det finns därför anledning att anpassa utbud ytterligare, dvs. att sätta in ännu fler bussar. I exemplet skulle detta kunna åstadkommas genom att införa en subvention som motsvarar minskningen i resenärernas väntetidskostnad.

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. Man kan jämföra kollektivtrafiken med andra tjänster som till exempel klippning. Den kund som sitter i en frisörstol har nytta av ett ökat antal frisörsalonger eller -stolar med tanke på att han eller hon vid nästa klipptillfälle har lättare att få tid, etc. Styrkan i effekten är emellertid inte alls så stark, varför argumentet för samhällsstöd till kollektivtrafik inte avser alla typer av tjänster.

² Argumentet framfördes för första gången av den amerikanske ekonomen Herbert Mohring i början av 1970-talet; se Mohring (1972).

2.3 Debatten³

Det förhärskande synsättet inom kollektivtrafikbranschen är att Mohrings argument ger välgrundade motiv för att samhället på ett eller annat sätt behöver ingripa för att säkerställa ett samhällsekonomiskt effektivt trafikutbud. En uppsats av van Reeve (2008) ifrågasatte emellertid Mohrings resultat och menade att det i själva verket är sannolikt att en vinstmaximerande operatör *kommer* att ta hänsyn till nyttan även för existerande resenärer.

Syftet här är att i korthet beskriva detta argument liksom de invändningar som förts fram i den akademiska hanteringen av denna fråga för att i slutänden bedöma vilka slutsatser man kan dra. I dessa analyser är det vanligt att separera *resor efter tidtabell* med *resor utan tidtabell*. Den första typen av resande innebär att trafikanten vet när bussen eller tåget ska gå därför att hen har tittat i tidtabellen. På så sätt blir det möjligt att lägga en större del av det som egentligen är väntetid i hemmet eller på arbetet etc. i stället för vid hållplatsen. Resenärer som inte använder tidtabell vet att det är förhållandevis kort tid mellan olika avgångar. Man går därför till hållplatsen och ställer sig och väntar utan vetskap om när bussen går, på det sätt som illustrerades av exemplet i förra avsnittet. Mohring själv antog i sin artikel att väntetiden var genomsnittet av intervallet mellan bussarna, dvs han antog resor utan tidtabell. Även om resor på linjer med ett färre antal avgångar är viktiga kommer också här denna typ av resor med högfrekvent trafik att studeras.

van Reeve (2008) modellerar resor både med och utan tidtabell. I båda fallen tänker han sig en situation där en monopolist bestämmer biljettpris och servicefrekvens (antal avgångar) med syfte att maximera sitt överskott. För resor *med* tidtabell visar han att den vinstmaximerande servicefrekvensen är identiskt med den välfärdsmaximerande. För resor *utan* tidtabell kommer servicefrekvensen i van Reves modell att ligga *över* den välfärdsoptimala. Trafiken blir i så fall *mera* omfattande än vad som är samhällsekonomiskt optimalt.

van Reeve sammanfattar sin analys med att säga att eftersom kollektivtrafik oftast tillhandahålls av en monopolist så är subventionering inte motiverat. Motivet skulle vara att turtätheten är en kvalitetsaspekt som är viktig för den kommersielle operatören. Skälet skulle vara att en hög servicefrekvens skulle göra det möjligt att höja priserna och därmed att öka vinsten. På så sätt, menar han, faller Mohrings argument för subventioner.

Den modell som används utgår från att konsumenterna är homogena i sina värderingar av resan, dvs. att alla har samma reservationspris för att välja att resa eller inte resa. Frågan är hur realistiskt är det att anta att alla resenärer är lika i detta avseende? Man kan således tänka sig resande som ska åka från och till arbete eller skola. Det finns arbetslösa och pensionärer som har andra uppfattningar om värdet av att resa, och det finns också en viktig skillnad mellan de resenärer som har respektive inte har bil. Bakom flera av dessa skillnader döljs också skillnader i inkomst.

Basso & Jara-Díaz (2010) och Savage & Small (2010) visar att de slutsatser som van Reeve drar drivs av antagandet att resenärerna har likartade värderingar. Genom att introducera skillnader i konsumenternas reservationspris visar Basso & Jara-Díaz (2012) att van Reves modell (utan tidtabell) resulterar i servicefrekvenser *under* det optimala,

³ Detta avsnitt refererar ett delvis tekniskt komplicerat bakgrundsmaterial. Huvudslutsatserna av diskussionen framgår i avsnitt 2.4.

dvs. samma slutsats som i den ursprungliga modellen av Mohring (1972). Det behövs då subventioner för att uppnå optimal frekvens.

I ett genmäle hanteras denna invändning i en uppsats av Karamychev & van Reeve (2010) genom att ytterligare generalisera efterfrågemodellen av Basso & Jara-Díaz (2010). De förra författarna visar att allt eftersom användarheterogeniteten minskar – dvs. när resenärerna blir allt mer lika varandra – når man till slut en punkt där monopolisten tillhandahåller optimal servicefrekvens. Bortom denna punkt kommer servicefrekvensen att ligga över den samhällsoptimala, åtminstone för resor med tidtabell.

Gómez-Lobo (2011) diskuterar de fyra artiklar som nu refererats. Han visar att alla resultat är specialfall av en generell modell som utvecklades av Spence (1975). Denna modell avser en marknad vilken som helst och har därför i sin ursprungsversion ingen koppling till kollektivtrafikbranschen. Spence studerar en situation med en monopolist på en marknad som tillhandahåller en produkt som kan vara av olika hög kvalitet. Han specificerar konsumenternas värderingar liksom kostnaderna för att tillhandahålla varan och tjänsten, men har två argument – pris och kvalitet – i stället för att som i många andra modeller endast bestämmas av priset. Till följd av att man laborerar med två argument i analysen införs en komplikation som innebär att den analys som genomförs blir teknisk till sin natur.

Spence huvudresultat är att monopolisten typiskt sett tar för mycket betalt och *inte* tillhandahåller kvalitet i effektiv omfattning. Av modellen framgår att en kvalitetshöjning för monopolisten är samhällsekonomiskt optimal enbart när den privata vinsten är exakt lika som den sociala vinsten av denna höjning. Detta sker enbart när den marginella konsumenten har samma nytta som den genomsnittliga, dvs. samma observation som i Mohring-modellen.

Det finns inget som talar för att detta är en rimlig situation. I många fall är det snarare mer troligt att den marginella konsumenten inte är representativ i sin värdering av kvalitet. Det är därför rimligt att förvänta sig ett otillräckligt utbud av kvalitet.

2.4 Slutsatser

De resonemang som redovisats innebär att kollektivtrafik skulle tillhandahållas i en mindre omfattning än vad som är samhällsekonomiskt motiverat om verksamheten enbart skulle vara en angelägenhet för kommersiella företag. Denna slutsats baseras på flera olika motiv. Några är av näst-bästa natur och beror på att det konkurrerande färd sättet, i första hand biltrafik, inte prissätts på lämpligt sätt. Detta argument tappar i styrka ju närmare skatten på drivmedel ligger de samhällsekonomiska marginalkostnaderna för vägtrafik.

Vi har emellertid också visat att det så kallade Mohring-argumentet, trots en uppflammande policy-debatt, fortfarande har giltighet. I frånvaro av offentliga ingripanden skulle en kommersiell operatör ta för mycket betalt och skulle också bedriva en glesare trafik än vad som är samhällsekonomiskt motiverat. Förklaringen är att den kommersielle operatörens krafter riktas in på att locka fler resenärer. Detta är av betydelse också i en samhällsekonomisk bedömning. Men i den heltäckande, samhällsekonomiska analysen är det angeläget att också ta hänsyn till att de som redan från början använder kollektiva färdmedel har nytta av ett förbättrat utbud tack vare att det minskar väntetiden vid hållplats. Eftersom dessa resenärer redan åker kollektivt har operatören inte skäl att fullt ut beakta denna ökade nytta. Om det finns väsentliga

skillnader i trafikanternas nytta av kollektivtrafiken så finns det också risker för att trafik som bedrivs på kommersiella villkor bedrivs i en omfattning som inte är tillfredsställande.

Redovisningen av resultaten av den akademiska behandlingen av Mohring-effekten har hållits mycket kortfattad. Det finns skäl att i korthet återvända till denna analys i avsnitt 7 liksom i den avslutande diskussionen i avsnitt 8.

3 Efter marknadsöppningen

Kollektivtrafiken i Sverige kännetecknas av ökat resande, framför allt med pendeltåg i större städer, men en konstant marknadsandel eftersom det totala resandet ökar med (minst) lika mycket. En annan huvudtrend är trafikens snabbt ökande kostnader. Som en konsekvens ökar biljettpriserna väsentligt snabbare än konsumentpriserna i allmänhet samtidigt som också kostnaderna för skattebetalarna ökar. Den andel av verksamhetens kostnader som bekostas av det allmänna har därför ökat från ca 45 procent till ungefär hälften under det senaste tio-talet år (Nilsson 2011). Detta kan tolkas som den praktiska konsekvensen i Sverige av de principiella motiv för offentligt stöd till kollektivtrafiken som behandlades i avsnitt 2.

Med syfte att förändra utvecklingen öppnades marknaden för nyetableringar i januari 2012. Operatörer som uppfyller vissa minimikrav, och under förutsättning av att trafiken anmäls till ansvarig regional kollektivtrafikmyndighet (RKTm) med viss framförhållning, ska kunna bedriva trafik med buss eller tåg utan offentliga ingripanden. Regeringens intentioner är att på detta sätt göra det möjligt att på kommersiella grunder pröva nya sätt att genomföra verksamheten och på så sätt öka dynamiken i branschen.

När detta skrivs i slutet av 2012 finns få exempel på en utveckling i den avsedda riktningen. En av de linjer som ändå öppnats riktas mot arbetspendling mellan Nacka och Kista i Stor-Stockholm. Bussen tar upp (och lämnar) resenärer vid nio stopp i Nacka, varav fyra är utrustade med infartsparkering. Norr om Stockholm stannar man på sex olika ställen. Man använder moderna turistbussar med säkerhetsbälten som också är utrustade med Internet, något som därmed ger möjlighet att arbeta under resan. Det finns också möjlighet att ta med cykeln ombord på bussen. En enkelresa kostar 60 kronor, ett kort för 10 resor 550 kronor och ett 30-dagarskort 1 200 kronor.

En fördel med den nya förbindelsen kan vara att resenärerna slipper byten och på detta sätt kan spara tid. För den som har fasta arbetstider och inte behöver använda något annat kollektivt färdmedel kan förbindelsen också utgöra ett attraktivt alternativ till bil. Månadskostnaden är högre än ett månadskort med SL. För resenärer som av olika skäl också behöver använda SLs tjänster kan emellertid kostnaden bli hög. Förbindelsen är i första hand ett komplement till den trafik som SL bedriver, dvs. man kör inte en buss som direkt konkurrerar med en existerande förbindelse.

Det finns ytterligare några exempel i landet på tillkommande trafik som kompletterar det existerande utbudet i någon nisch av marknaden. Det är däremot inte känt om någon trafik som direkt konkurrerar med det existerande utbudet har påbörjats. Möjligheten att konkurrera begränsas också av att resenärer som använder upphandlad trafik endast betalar hälften av kostnaden för att köra bussarna medan kommersiell trafik måste få täckning för hela trafikeringskostnaden. Det torde därför också i framtiden vara ovanligt att se en direkt konkurrens mellan kommersiell och samhällsstödd trafik.

En annan möjlighet som diskuterades under den process som ledde fram till marknadsöppningen var att huvudmannen frivilligt skulle lämna från sig vissa linjer. På detta sätt skulle det vara möjligt att överlåta åt kommersiella operatörer att bedriva trafik i de reserelationer som har förutsättningar att bära sina egna kostnader.

Det finns emellertid inte några exempel på denna typ av förändringar, något som kan föras tillbaka på en grundläggande ekonomisk logik: i den utsträckning en huvudman skulle lämna från sig en förbindelse som i utgångsläget täcker sina kostnader, och som kanske till och med ger visst överskott, skulle det krävas ytterligare underskottstäckning i den verksamhet som även fortsättningsvis skulle genomföras med samhällsstöd.

Endast i den utsträckning en trafik i utgångsläget går med begränsat underskott, och om en kommersiell operatör skulle ha förmåga att vända underskottet till ett överskott, finns det en finansiell logik för huvudmannen att låta någon annan ta över verksamheten.

Det finns i detta sammanhang också anledning att notera att den situation som idag föreligger i Sverige *inte* kan analyseras direkt med stöd av den Mohring-modell som beskrevs i avsnitt 2. Diskussionen handlade där primärt om förutsättningarna för kommersiell trafik att bedrivas på ett sätt som resulterar i ett samhällsekonomiskt effektivt trafikutbud och resande. Dagens situation i Sverige kännetecknas i stället av en marknad som formellt är öppen för nyetablering men som reellt ger små möjligheter för kommersiella företag att konkurrera med den subventionerade trafiken.

Ett annat tillvägagångssätt för att bedöma den framtida utvecklingen i Sverige vore att dra slutsatser av erfarenheter av likartade sätt att organisera marknaden i andra länder. Det mest närliggande exemplet skulle då tyckas vara utvecklingen i Storbritannien.

Det är inte uppenbart vilka konsekvenser man kan dra för svenska förhållanden av de förändringar som Storbritannien genomförde för ca 25 år sedan. En offentlig utredning hade således till uppgift att utforma ett förslag som skulle innebära att man i Sverige skulle genomföra en förändring som väsentligen liknade den som genomfördes i Storbritannien (SOU 2009:39). Tanken var då att ge de kommersiella operatörerna företräde till marknaden och att företrädare för regionerna därefter skulle upphandla den trafik man bedömde som samhällsekonomiskt önskvärd men som inte kom till stånd på kommersiell grund. En skillnad var emellertid att man i förslaget från början utgick från att det skulle finnas behov av sådana ”stödköp” medan den brittiska avregleringen hade som principiellt syfte att överlåta verksamheten till marknaden.

Situationen i Sverige är nu i stället den omvända; först upphandlas trafik som bedrivs med offentliga subventioner varefter kommersiella aktörer kan påbörja verksamhet om man bedömer detta som lämpligt. Det finns egentligen inga lärdomar att dra av vad detta kan få för konsekvenser, vare sig från Storbritannien eller från andra länder.

4 Vad vet vi om effekterna av incitament?⁴

Den typ av upphandlade avtal som idag används innebär att den som bedriver trafiken i mycket begränsad omfattning har möjlighet att på eget bevåg anpassa verksamheten efter den marknadssituation man upplever sig möta. Det finns emellertid några avtal som ger operatörerna åtminstone något större handlingsfrihet än standardkontraktet, det så kallade brutto- eller produktionsavtalet. Syftet i detta avsnitt är att undersöka vilka erfarenheter som kan finnas av att med en ökad handlingsfrihet för operatören kunna öka resandet och begränsa verksamhetens kostnadsutveckling.

Som tidigare noterats är kunskapen om olika typer av incitament kopplade till antal resenärer, till verksamhetens kostnader etc. knapphändig. Huvudförklaringen är att det är svårt att få tillgång till information om enskilda kontrakt. I frånvaro av tillräckligt många observationer av olika typer av kontrakt är det också svårt att dra några statistiskt säkra slutsatser.

I ett projekt som genomfördes för några år sedan gjordes emellertid ett försök att belysa effekterna av en ökad användning av incitament. I rapporten av Pyddoke et al (2009) redovisas en analys av stadsbusstrafik i 18 mellanstora svenska städer: Linköping, Jönköping, Trollhättan, Luleå, Östersund, Skövde, Borås, Norrköping, Gävle, Helsingborg, Lund, Sundsvall, Karlstad, Halmstad, Växjö, Kristianstad, Trelleborg och Landskrona. Fem av dessa städer bedömdes ha tillämpat avtal som innehåller en högre grad av incitament och med inslag av nettoavtal där ersättningen till operatören i större eller mindre omfattning får del av biljettintäkterna, nämligen Luleå, Östersund, Sundsvall, Gävle och Helsingborg.

Den tidigare studien har nu uppdaterats för att göra det möjligt att se om de resultat som då observerades fortfarande kvarstår. Analysen omfattar därför perioden 1997 till och med 2010. Till följd av att information saknas från vissa städer och vissa år baseras resultaten på 192 i stället för 252 observationer med ett heltäckande material. Utgångspunkten för analysen är att man på teoretiska grunder kan tänka sig att ett avtal med incitamentsinslag vid i övrigt lika förutsättningar beträffande linjenätets och tårtortens storlek, pris m.m. ger starkare incitament till att hushålla med kostnader liksom att anstränga sig för att öka efterfrågan.

I tabell 1 redovisas effekterna av att använda incitament för trafikens (brutto-)kostnader. Av tabellen framgår att det inte går att se några statistiskt signifikanta effekter på kostnaderna av att använda avtal med ett större inslag av incitament. I den tidigare analysen var motsvarande koefficient signifikant negativ, dvs. det gick att säga att incitamenten minskade kostnaderna för trafiken. Effekterna är emellertid inte tillräckligt stora för att kvarstå i det nya materialet med observationer från ytterligare några år.

Resultaten vad gäller övriga (signifikanta) värden är som förväntat. En ökning av storleken på ett avtal i form av att trafiken ökar med 10 procentenheter (mätt i termer av busskilometer) skulle således öka kostnaderna med 2,6 procent. Om antalet resor ökar med 10 procent så kommer bruttokostnaderna för trafiken att öka med 4,6 procent och om ytan på den stad som avtalet omfattar ökar med 10 procent så kommer – allt annat lika – kostnaderna att öka med 4 procent. Eftersom bruttokostnaden är deflaterad med KPI framgår också av tabellen att den reala kostnadsökningen varit betydande under åren 2003 – 2010.

⁴ Vi är tacksamma för hjälp av Jan-Erik Swärdh för att skatta de modeller som redovisas i detta avsnitt.

Tabell 1: Effekterna av olika förklaringsvariabler på kostnaden. 192 observationer. Random effect-skattningar⁵ med log-log specifikation, dvs. koefficienterna kan tolkas som elasticiteter.

	Koefficient	Standardavvikelse
Konstant	1,84	1,29
Dummy för högre incitament	-0,005	0,06
Busskilometer	0,26***	0,07
Antal resor	0,46***	0,06
Befolkningstäthet	0,24	0,15
Yta	0,4***	0,1
1998	0,2	0,05
1999	0,06	0,05
2000	0,06	0,05
2001	0,08*	0,04
2002	0,07*	0,04
2003	0,12***	0,04
2004	0,18***	0,04
2005	0,24***	0,04
2006	0,29***	0,04
2007	0,24***	0,04
2008	0,31***	0,04
2009	0,31***	0,04
2010	0,36***	0,04

*p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01

⁵ I en random effect (RE)-modell kan tidsinvariata variabler användas i regressionen, något som inte är möjligt i fixed effect. Det innebär att vi med RE i detta fall kan skatta effekten av incitament. Emellertid bygger en RE-modell på det starka antagandet att den individspecifika effekten är helt slumpmässig och okorrelerad med de förklarande variablerna (Cameron and Trivedi, 2009, sid. 232). Detta antagande är inte alltid uppfyllt och resultaten av RE bör i detta fall tolkas med försiktighet.

Tabell 2 visar att användningen av incitament i avtalen inte heller har några statistiskt påvisbara effekter på antalet resenärer. Däremot ser man att en ökning av utbudet (antal busskilometer) med 10 procent skulle öka resandet med nästan 7 procent medan en ökning av intäkten per resa (biljettpriset) i samma storleksordning skulle minska resandet med nästan 4 procent.

I den nu redovisade uppdateringen av tidigare dataanalyser tycks det således som om en ökad användning av incitament har begränsade konsekvenser både för trafikens kostnader och för antalet resenärer. Det mesta talar emellertid för att det inte är lämpligt att dra några policy-slutsatser av dessa observationer. En anledning är att mer än en femtedel av observationerna saknas, dvs. vi känner inte till hur stort resande, kostnader etc. varit i många städer under många av åren. Mera betydelsefullt är emellertid att den kategorisering som använts för att göra en åtskillnad mellan avtal med mer eller mindre omfattande incitament är relativt godtycklig. I materialet finns således både städer med ett väsentligt inslag av resandeincitament (t ex Östersund) medan betydelsen av incitament är mindre omfattande i andra fall.

Huvudslutsatsen av denna del av analysen är därför att det ännu inte går att göra några säkra bedömningar om effekterna av att i ökande omfattning använda incitament för att förbättra resande, för att sänka kostnader etc. I stället finns det starka skäl att gå tillbaka till grundmaterialet, att komplettera för saknad information och i synnerhet att använda en mera genomtänkt definition av vad som avses med incitament. Det är exempelvis möjligt att använda en glidande skala – hur många procent av den totala ersättningen varierar med operatörens prestationer – i stället för en grov uppdelning i två typer av avtal, dvs. med och utan incitament. En kategorisering på sådana grunder skulle ge helt andra möjligheter att bedöma betydelsen av incitament för centrala policyvariabler.

Tabell 2: Effekterna av olika förklaringsvariabler på efterfrågan. 192 observationer. Random effect-skattningar med log-log specifikation, dvs. koefficienterna kan tolkas som elasticiteter.

	Koefficient	Standardavvikelse
Konstant	-0,85	2,46
Dummy för högre incitament	0,06	0,18
Busskilometer	0,69***	0,06
Intäkt per resa	-0,39***	0,08
Befolkningstäthet	0,17	0,29
Befolkning	0,48**	0,20
1998	0,004	0,07
1999	0,001	0,07
2000	0,007	0,07
2001	0,04	0,05
2002	0,06	0,04
2003	0,07	0,05
2004	0,09*	0,05
2005	0,08	0,05
2006	0,11**	0,05
2007	0,08*	0,05
2008	0,09*	0,05
2009	0,07	0,05
2010	0,12**	0,06

*p<0,1; **p<0,05; ***p<0,01

5 Upphandling eller kundval

Avsnitt 2 identifierade ett antal motiv för att det på somliga marknader finns argument för offentliga ingrepp, dvs. för att inte låta marknadskrafterna avgöra verksamhetens omfattning. Under en följd av år har offentlig sektor i form av stat, landsting och kommun på grundval av sådana motiv tillhandahållit många tjänster i egen regi, exempelvis vad gäller utbildning och vård. De förändringar som genomförts i offentlig sektor under de senaste 20-30 åren har inneburit att man i ökad omfattning använder kommersiella företag för att tillhandahålla tjänsterna, fortfarande med offentlig finansiering.

Avsnitt 5.1 refererar några generella motiv för att både upphandling i konkurrens – som tillämpats inom kollektivtrafiksektorn – och införandet av en kundvalsmodell (som utnyttjats i andra delar av offentligt finansierad verksamhet) skulle kunna förbättra välfärden i samhället. I avsnitt 5.2 återges några av de erfarenheter som finns av sådana förändringar. Några avslutande kommentarer ges i avsnitt 5.3.

5.1 Motiv för minskad offentligt tillhandahållande⁶

En utmaning i all verksamhet, både i privat och i offentlig sektor, är att säkerställa ett omvandlingstryck som innebär att verksamheten inte kostar mer att genomföra än nödvändigt. Upphandling respektive kundvalsmodeller kan förbättra kostnadseffektiviteten i tillhandahållandet av de också fortsatt offentligt finansierade verksamheterna på åtminstone tre sätt.

- Konkurrens mellan producenter kan leda till lägre kostnader och högre kvalitet. I extremfallet försvinner producenter från marknaden som inte har en acceptabel kombination av kostnad och kvalitet. Detta ökar effektiviteten i branschen.
- Konsumenternas preferenser kan bättre tillfredsställas om de själva får välja mellan olika producenter som tillhandahåller versioner av tjänsterna med delvis olika innehåll.
- När brukare kan välja kan det finnas drivkrafter för privata producenter att involvera konsumenterna i tjänsteproduktionen med lägre kostnader och högre kvalitet som följd.

Ett grundläggande dilemma i övergången från offentlig produktion i egen regi ligger emellertid i balansgången mellan pris och kvalitet. Man kan illustrera problemet genom att konstatera att flertalet privata varor och tjänster rimligt väl kan beskrivas i kvalitetstermer. Den som ska köpa datorer behöver bestämma sig för om man ska köpa en stationär eller bärbar utrustning, för skärmstorlek, minneskapacitet, behovet av support etc. När dessa egenskaper fastställts väljer man den leverantör som erbjuder lägst pris.

Det är i själva verket möjligt att för många varor och tjänster göra inköp baserat på denna principmodell: definiera den vara eller tjänst köparen vill ha, inklusive vilka kvalitetsaspekter som efterfrågas; köp av den leverantör som erbjuder lägst pris. Flertalet inköp som gjordes i offentlig sektor innan konkurrensutsättningen, exempelvis av kontorsmateriel, möbler etc., hade och har sådana egenskaper. Det problem man

⁶ Detta avsnitt baseras på Jordahl (2005).

ställs inför i kollektivtrafikbranschen är att de verksamheter som inte längre tillhandahålls i offentlig regi inte fullt ut har sådana egenskaper. I själva verket kan kvalitén vara mer besvärlig att definiera.

Problemet med att hantera kvalitetsegenskaper i många (tidigare offentliga) verksamheter har getts stor uppmärksamhet i den ekonomiska forskningen kring dessa frågor. Hart et al. (1997) analyserar problemet med att i avtal reglera verksamhetens kvalitet. Man använder fängelser som ett exempel där privat drift i vissa fall har lett till lägre kostnader men samtidigt problem i form av ett försämrat omhändertagande av fångarna. Detta är en typ av omsorg som är svår att observera och mäta och att skriva in i ett avtal. Fängelseexemplet renodlar motsättningen mellan pris och kvalitet, även om det ligger fjärran från svensk politik på området.

I forskarnas förenklade situationsbeskrivning kan en fängelsechef antingen vara en tjänsteman (fängelset drivs i offentlig regi) eller en privat entreprenör som i ett avtal med en offentlig finansiär förbundit sig att driva fängelset. Fängelsechefen, dvs. tjänstemannen respektive entreprenören, kan genomföra två olika slags förbättringar av verksamheten. Hen kan investera i rehabiliteringsprogram som höjer kvalitén på omhändertagandet. En annan möjlighet är att sänka kostnaderna (och kvalitén) utan att detta innebär ett kontraktsbrott, exempelvis genom att bygga högre och bättre stängsel. Enligt forskarnas modell kommer chefen i ett privat drivet fängelse investera mer i både rehabiliteringsprogram och högre stängsel. Det rationella valet mellan offentlig och privat drift beror på vilken av de båda effekterna som har störst betydelse (se också Hart, 2003).

De avtal som en företrädare för offentlig sektor skriver med privata entreprenörer kan alltså vara problematiska om det är svårt att hantera viktiga kvalitetsaspekter av verksamheten. Shleifer (1998) räknar upp omständigheter under vilka offentlig produktion är att föredra framför privat, dvs. vid vilka tillfällen det inte är lämpligt att decentralisera verksamheten:

- Det finns stora risker för att en entreprenör skulle minska kostnaderna genom kvalitetssänkningar som det inte går att observera till låg kostnad och skriva kontrakt om.
- Innovationer är relativt oviktiga. Bakgrunden till detta motiv är uppfattningen att privata entreprenörer än bättre på att utveckla nya lösningar än offentliga myndigheter. Om behovet av nytänkande är begränsat minskar också nyttan av delegering.
- Konkurrenten är svag och konsumenternas valmöjligheter begränsade. I en sådan situation skulle ett offentligt monopol ersättas med ett privat, något som har dåliga förutsättningar att leda till förbättringar för kunderna.
- Ryktesmekanismer är svaga. En fungerande ryktesmekanism innebär att kunderna på indirekta sätt kan försäkra sig om kvalitet. Exempelvis kan vissa läkarmottagningar få ett bättre rykte än andra om att bry sig om patienten. Om det är osannolikt att på detta sätt kunna använda sig av ryktesmekanismen när konsumenter väljer mellan olika leverantörer är det mindre attraktivt att övergå från offentlig regi.

5.2 Erfarenheter av kundvalsmodellen

I Sverige används idag kundvalsmodeller inom barnomsorg, skola, äldreomsorg och primärvård. Tanken är att föräldrar till små barn respektive eleven och dennes föräldrar, liksom äldre i behov av omsorg osv. ges möjlighet att välja mellan offentligproducerade respektive privat tillhandahållna tjänster.

Alla ackrediterade skolor, dvs. skolor som uppfyller vissa minimikrav, har rätt att erbjuda undervisning. Eftersom skolan är ett obligatorium betalar inte eleven eller dennes föräldrar något för sin utbildning. I stället betalar kommunen ut en ersättning till den skola som valts. Ersättningen följer på detta sätt med eleven. På motsvarande sätt väljer föräldrar daghem eller dagmamma, men man får då också själv betala en del av kostnaden. Likartade modeller med blandad ersättning från köparen och samhället tillämpas i äldreomsorg och i primärvården.

Pyddoke (1996) studerar principiella för- och nackdelar med denna form av kundval vars syfte är att öka möjligheten för konsumenter att välja mellan olika leverantörer av (i huvudsak) offentligt finansierade tjänster. Om stödet från det offentliga är tillräckligt stort för att täcka verksamhetens kostnader kommer ett kundvalssystem att få som resultat att utbudet och konkurrensen om presumtiva elever ökar. Det ökade utbudet kan också innebära att olika företag nischar sin verksamhet mot specifika målgrupper. Så har exempelvis skett vad gäller utbudet av skolor.

Ett ökat utbud innebär att valmöjligheten för föräldrar och elever – för det andra – ökar, i synnerhet om verksamheten tidigare endast har tillhandahållits i offentlig regi. Från ett användarperspektiv kan det uppfattas som värdefullt att kunna välja mellan olika tjänstetillhandahållare liksom att kunna byta när man inte är nöjd, *även om* man inte gör ett aktivt val. Jordahl (2012) pekar på att valfrihet kan sägas vara ett intermediärt mål för att bättre kunna tillgodose användarnas preferenser.

De som tillhandahåller tjänsterna har, för det tredje, anledning att försöka pressa sina kostnader för verksamheten. Eftersom ersättningen från samhället är fast kommer detta inte skattebetalarna till nytta utan innebär i första hand att lönsamheten kan öka.

En fjärde aspekt av valfrihetsmodeller är att det kan finnas ett mer eller mindre starkt samband mellan kostnader och kvalitet. Ett sätt att minska kostnaderna kan således vara att sänka kvalitén i verksamheten på det sätt som skisserades i förra avsnittet. Minskade personalresurser i undervisningen till förmån för egenstudier eller i äldreomsorgen i form av att den tid som avsätts för promenader eller duschning av gamla kan vara en konsekvens av sådana överväganden. Så länge som konkurrensen fungerar på avsett sätt finns samtidigt en broms som avskräcker företag från att kompromissa allt för mycket med kvalitén. Skälet är att man riskerar att förlora kunder på en standardnivå som upplevs som otillräcklig.

Det finns därför en inneboende balansgång mellan kostnader och kvalitet för denna typ av tjänster. En framväxande bild vad gäller tillämpningen av kundvalsmodeller har kommit att bli att metoderna för att garantera en acceptabel kvalitet måste utvecklas. Exempelvis kan det vara av betydelse att de minimikrav som måste vara uppfyllda för att få erbjuda den aktuella typen av tjänster är tillräckliga. Likaså måste kvalitén följas upp på ett sätt som innebär att företag som underlåter att tillhandahålla en acceptabel kvalitet – efter vederbörliga varningar – inte får behålla sin licens. Diskussionen har emellertid också visat att problemet är generiskt, dvs. samma typ av kvalitetsproblem kan också uppträda då verksamheten bedrivs av landsting eller kommuner.

En femte aspekt av valfrihetsmodeller som redan berörts är att exempelvis utbildning har starka externaliteter. Ett barn (och även vissa föräldrar) kan tycka att det är acceptabelt med låga krav i en skola. Konsekvenserna i form av ödelagda möjligheter att komma in på arbetsmarknaden bärs av övriga samhällsmedborgare. Detta är ett tänkbart motiv för att inte acceptera kundvalsmodeller i skolan.

Ett tillvägagångssätt för att hantera kvalitetsproblem är att utforma system som informerar potentiella brukare om den verksamhet som bedrivs. Tjänsteproducenterna har ett eget intresse av att göra detta via hemsidor etc. Det finns emellertid också motiv för den myndighet som har ansvar för tillsyn av verksamheten att komplettera den egengenererade informationen, bland annat för att begränsa överdrifter och att göra det svårt att lämna rent vilseledande uppgifter. Det kan också finnas skäl att ställa krav på att information som vinstdrivande företag kan uppfatta som ofördelaktig, men som ger kunderna möjlighet att systematiskt jämföra de olika alternativ som brukarna har att välja mellan, finns tillgänglig.

En ytterligare aspekt på användningen av kundvalsmodeller är dess eventuella konsekvenser för segregationen i samhället. Även om sådana problem i mångt och mycket härrör från var människor bor, kan kundvalsmodeller inom exempelvis undervisningsområdet förstärka mönstren. I stadsdelar med en hög andel låginkomsttagare kan föräldrar med större engagemang och intresse för kvalitén i undervisningen välja att skicka sina barn till skolor som i högre utsträckning tillhandahåller en god undervisning. Detta kan få till följd att kvalitén successivt sjunker ytterligare i utsatta områden, eftersom de engagerade föräldrarna inte längre fungerar som pådrivare.

5.3 Sammanfattande observationer

Kollektivtrafiken har generellt sett inte det problem som i litteraturen förknippas med att det är olämpligt att konkurrensutsätta verksamhet. Kostnaden för att mäta och verifiera kollektivtrafikens kvalitet är således lägre än i många andra verksamheter. Antalet avgångar framgår av tidtabeller, tidtabellhållning kan registreras, åtminstone på stickprovsbasis, och likaså är det möjligt att följa upp städning och andra likartade aspekter som resenärerna kan uppleva som betydelsefulla. Slutsatsen är därför att dessa argument inte har konsekvenser för om det är lämpligt eller inte med en marknadsöppning.

Trots att det finns vissa belegg för att konkurrensutsättning och kundvalsmodeller leder till kostnadsbesparingar är de samlade kunskaperna om konsekvenserna av sådana systemförändringar är svaga. Därmed finns tyvärr få lärdomar att dra från tillämpningen av kundvalsmodeller inom andra delar av samhället än kollektivtrafiken. Detta är huvudslutsatsen i de uppföljningar som redovisas av Hartman (2011). Där framgår att det inte bara saknas uppföljningar av vilka effekter införandet av kundvalsmodeller och upphandling haft. Det saknas dessutom i nuläget data som skulle göra det möjligt att dra sådana slutsatser.

Nilsson (2011) visar att det också saknas möjlighet att analysera konsekvenserna av kollektivtrafikens konkurrensutsättning. Den tidigare refererade uppföljningen av Alexandersson et al (1998) baseras i stor utsträckning på ett datamaterial som forskarna själva samlat in. Försök att följa upp resultaten har inte heller kunnat belägga att de initiala besparingarna kvarstår; jfr. Alexandersson & Pyddoke (2003).

Detta innebär också att det idag inte går att jämföra hur olika driftformer fungerar baserat på ett faktaunderlag. Detta är betänkligt mot bakgrund av att det florerar en mängd föreställningar om fördelar med olika tillvägagångssätt för att använda marknadsmekanismer i verksamheter som tidigare bedrivits i och av offentlig sektor. Inte heller är det möjligt att bedöma vilka tillvägagångssätt för att upphandla verksamheten, vilka modeller för att betala ut ersättning till entreprenören, etc. som fungerar bättre eller sämre än andra.

6 Exempel på riktade stöd

Det finns således endast en begränsad dokumentation av de samhällsekonomiska konsekvenserna av att offentlig sektor övergått från produktion i egen regi till att använda sig av en kundvalsmodell. Därmed är det svårt att bedöma effekterna av en övergång till en kundvalsmodell i kollektivtrafiken på grundval av denna typ av parallella erfarenheter.

I Sverige såväl som i många andra länder finns emellertid en lång erfarenhet av kundvalsmodeller i form av riktade stöd till vissa resenärsgupper. I avsnitt 6.1 och 6.2 beskrivs erfarenheterna från Storbritannien respektive Danmark av sådana riktade stöd. Detta har en koppling till användningen av mera heltäckande kundvalsmodeller, bland annat med tanke på att man behöver använda sig av verifierbara trafikräkningar för att få systemet att fungera.

6.1 Storbritannien

Som tidigare noterats avreglerades all busstrafik i Storbritannien 1986. Med undantag för London, där trafiken upphandlas enligt samma principmodell som i Sverige, bedrivs kollektivtrafik på kommersiell basis. Trafikföretag kan sex till åtta veckor i förväg anmäla att man 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 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.

Tabell 3 sammanfattar konsekvenserna av den brittiska avregleringen 25 år efter dess genomförande. Samtidigt som resandet har ökat dramatiskt i London har resandet minskat i resten av landet. Detta är åtminstone delvis ett resultat av att den reala ökningen av biljettpriser har varit mycket större utanför än i London. Resandeökningen kan också föras tillbaka till en större ökning av trafikutbudet i London. Avregleringen har sänkt produktionskostnaderna i hela landet samtidigt som kostnaderna ökat kraftigt i London.

Tabell 3: Förändringar i den engelska marknaden för lokal busstrafik mellan 1985-86 och 2008-09. Källa: Preston & Almutairi (2013)

	Utanför London	London
Resande	-31%	+87%
Biljettpriser	+55%	+15%
Busskilometer	+20%	+78%
Produktionskostnader	-20%	-28%
Subventioner	+5%	+84%

Preston & Almutairi (2013) genomför också en så kallad kontrafaktisk analys av utvecklingen, dvs. man konstruerar den mest sannolika utvecklingen på marknaden om inte avregleringen hade genomförts. Trots att resenärerna i landet utanför London förlorat på förändringen, menar man att samhället som helhet ändå vunnit. Skälet är att produktionskostnaderna har kunnat sänkas. I London har emellertid både resenärer och bussoperatörer tjänat på övergången till upphandling i konkurrens. Förtjänsten för samhället som helhet är därför där fem gånger så hög per capita som i resten av landet.

Ett syfte med avregleringen var att skapa utrymme för konkurrens mellan olika operatörer. I flertalet städer finns emellertid idag ett enda företag som bedriver kollektivtrafik. York och Oxford brukar anges som de undantag som bekräftar denna huvudslutsats.

Även om busstrafik ska vara kommersiellt bärkraftig finns några typer av subventioner. Ett generellt stöd betalas ut i form av 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.

Man använder också ett system med rabatter för äldre och handikappade. Avsikten är att på så sätt säkerställa att det är möjligt också för de med mindre inkomster eller som har olika former av handikapp ska ha möjlighet att använda kollektivtrafiken. Detta är en del av den generella politiken för att hantera social utslagning. 2008 utvidgades rabattsystemet till att omfatta hela landet. Oavsett om de utpekade grupperna åker lokalt eller besöker andra delar av landet har man därför rätt till dessa *concessionary fares*.

Systemet hanteras emellertid olika i olika delar av landet. I London får äldre och handikappade fritt använda både buss, tunnelbana och pendeltåg under dygnets alla timmar. Kostnaden för det stöd som betalas ut bärs av den för staden gemensamma borgmästarfunktionen i kombination med ersättningar från stadsdelsförsamlingar (*boroughs*).

Wales och Scotland använder ett liknande system. Efter förhandlingar med operatörerna betalar man idag ut en ersättning som motsvarar 60 till 70 procent av priset för en genomsnittlig resa för vuxen. Tanken bakom detta tycks vara att kommersiella operatörer av affärsmässiga skäl har anledning att ge rabatter till betalningssvaga grupper. Man vill därför inte att samhället ska behöva bära hela kostnaden för att resan är gratis.

I England utanför London är det gratis att använda kollektivtrafiken för de utpekade grupperna mellan 9.30 och 23.00, dvs. man måste betala för resor under morgonrusning. På samma sätt som i Scotland får inte operatörerna betalt för hela rabatten. Ersättningsnivån varierar mellan 38 och 73 procent av priset för en fullprispiljett.

Dessa två stödsystem leder 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 därför att 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.

Det finns skäl att notera att denna avvikelse mellan vad som representanter för offentlig sektor uppfattar som önskvärt och det som realiserats på en konkurrensmarknad har uppenbara likheter med de slutsatser som följer av den så kallade Mohring-modellen.

En av konsekvenserna av den brittiska marknadsöppningen var således att utbudet krympte så mycket att man ansåg sig tvingad att ”stöd köpa” trafik.

6.2 Dansk resenärs peng för särskilda grupper

Med undantag från tre linjer som körs på kommersiell basis upphandlas all linjetrafik med buss i Danmark. De tre kommersiella linjerna konkurrerar med existerande tågtrafik. Eftersom staten subventionerar vissa grupper som reser med tåg i Danmark, t ex pensionärer och studenter, erhåller även den kommersiella busstrafiken i Danmark sedan i juni 2009 samma subvention. Systemet har granskats såväl från ett nationellt som europeiskt perspektiv. I januari 2009 meddelade EU-kommissionen att systemet är förenligt med gällande europeisk lagstiftning gällande statsstödsregler och EUs kollektivtrafikförordning.

Operatören är alltså fri att sätta sitt eget pris på de biljetter som säljs på kommersiella villkor. Rabatten/subventionen ska vara densamma i procent mellan alla operatörer, såväl av bussar som av tåg. Det innebär att en bussbiljett som kostar 200 kronor ska säljas med 25 procents rabatt till utpekade grupper samtidigt som en tågbiljett som kostar 225 kronor också ska ge 25 procents rabatt för de berörda.

Var tredje månad lämnar operatören en rapport som redovisar antalet resenärer som rest till reducerat pris, en rapport som ska godkännas av extern revisor. Staten förbehåller sig också rätten till oannonserade kontroller. Kostnaden var 2010 totalt DKR 10 miljoner för ersättningen till bussoperatörerna, dvs. exklusive ersättningen till tågtrafiken.

Överenskommelsen mellan staten och det företag som bedriver den kommersiella trafiken omfattar tre år i taget. Andra operatörer som startar helt kommersiella linjer kan få samma överenskommelse. De kommersiella busslinjerna har varit framgångsrika. Mellan 2010 och 2011 pekar prognoserna på en ökning av 25 procent resenärerna.

7 Kundvalssystem i kollektivtrafiken

I dagens upphandlade system definierar beställaren, ofta med en hög detaljeringsgrad, vilken trafik som ska bedrivas (frekvens, linjenät, krav på fordon etc.) liksom hur mycket periodkort och enkelbiljetter får kosta. Olika operatörer lägger anbud för att genomföra den specificerade trafiken och i princip vinner den anbudsgivare som lämnat lägst bud, dvs. som kräver minst ersättning för att utföra uppdraget.

Upphandlingen innebär att det är produktionen av tjänsterna som subventioneras. Man har anledning att förvänta sig att detta sätter press på kostnaderna för att genomföra verksamheten. Så är fallet med tanke på att de anbudsgivare som lämnar anbud om att få bedriva trafik har anledning att försöka hitta så billiga lösningar som möjligt på det uppdrag som formuleras i anbudsfrågan. En uppföljning som gjordes några år efter reformens genomförande visar att beställarens kostnader totalt sett tycktes ha minskat (Alexandersson et al 1998).

Samtidigt innebär den detaljerade uppdragsbeskrivningen att den anbudsgivare som vunnit en upphandling inte har möjlighet att avvika från de handlingsalternativ som specificeras av beställaren. Detta innebär en begränsning av möjligheterna till kostnadsbesparingar. Huvudtanken bakom en övergång från upphandling till att subventionera resande är att operatörerna ges rätt att besluta om hur produktionen ska utföras i stället för att behöva följa den specifikation som ges i ett förfrågningsunderlag

Avsikten är att i det här avsnittet diskutera de tänkbara konsekvenserna av ett stöd som följer med resenärerna i stället för att det är trafikproduktionen som subventioneras. Detta görs genom att i avsnitt 7.1 redovisa resultaten av ett projekt som för några år sedan genomfördes för att analysera konsekvenserna av förändrade principer för stöd till kollektivtrafiken i Örebro län (Pyddoke och Andersson 2010). De modellberäkningar som då gjordes avsåg bland annat ett kundvalssystem.

Medan avsnitt 7.1 behandlar en lösning där operatören tar ut ett och samma pris under dagen (på samma sätt som idag) diskuteras i avsnitt 7.2 de konsekvenser som en taxedifferentiering kan tänkas få. Dessa båda första avsnitt utgår från att det finns en enda operatör av busstrafik i en stad. Avsnitt 7.3 innehåller en diskussion av de tänkbara konsekvenserna av konkurrens mellan flera operatörer i staden. Avsnitt 7.4 behandlar tänkbara fördelningspolitiska aspekter på en övergång till kundvalssystem, avsnitt 7.5 konsekvenserna från ett operatörsperspektiv medan avsnitt 7.6 resonerar kring effekterna av att genomföra en kundvalsmodell i kombination med upphandling i konkurrens. Slutsatserna av resonemangen behandlas i det avslutande avsnitt 8.

Förutom den Örebromodell som beskrivs i avsnitt 7.1 baseras analysen på ekonomisk intuition. Avsikten är att i ett kommande arbete återkomma till denna fråga genom att genomföra en analys baserad på den modell av Spence (1975) som beskrevs i avsnitt 2. Det blir då möjligt att på ett mer systematiskt sätt hantera de frågeställningar som här baseras på ekonomisk intuition.

7.1 Örebroexemplet

Analysen av trafiken i Örebro avsåg situationen år 2000 då man körde 9 stadslinjer och en servicelinje. Kontantpriset för en enkelresa var 9 kr. Det är inte känt hur mycket trafiken i Örebro stad då kostade skattebetalarna.

Situationen i Örebro vid detta tillfälle jämfördes med tre andra tillvägagångssätt för att genomföra trafiken:

- En offentlig beställare beräknar vad som är ett samhällsekonomiskt optimalt utbud och vilket pris man ska ta ut. Trafiken upphandlas och utföraren får i uppdrag att bedriva trafiken på det sätt som beräkningarna visar.
- Ett privat företag har monopol på trafiken men utan att få några subventioner. Företaget bestämmer därför självt utbud och pris med syfte att maximera sitt rörelseresultat.
- En offentlig beställare som – i stället för den första modellen – använder en subvention per resenär för att påverka det privata monopolet att närma sig ett samhällsekonomiskt optimalt pris och utbud.

För varje scenario analyserades flera kombinationer av prisnivå och turtäthet. Man utgick emellertid från att alla priser förändrades på ett proportionellt sätt, dvs. man belyste inte konsekvenserna av att öka priset vid vissa tidpunkter och sänka det vid andra. Man utgick också från en enhetlig förändring av turtätheten. Inte heller har någon beläggningsanalys genomförts, och det är därmed oklart hur ”trångt” det blir på bussarna i olika scenarier.

Den modell som användes (Lutrans som är en förenklad variant av den nationella efterfrågemodellen Sampers) gör det möjligt att beräkna hur många som väljer att resa vid olika prisnivåer och hur turtätheten påverkar resandet. Kostnaderna för trafiken består av en fast del och en del som beror på beläggning. En avstämning gjordes av de beräknade biljettintäkterna respektive fordonskostnaderna mot årsredovisningen. Nettonyttan för resenärerna (det så kallade konsumentöverskottet) respektive samhällets kostnader för utsläpp från trafiken beräknades med den metodik som är vedertagen för denna typ av analyser.

Ett par centrala delar av resultatet av de olika scenarierna återges i tabell 4. Där framgår att det i utgångsläget, vid ett pris på 9 kronor per resa, genomfördes 66 000 resor per dag. För att åstadkomma detta resande krävdes ett utbud av trafik i form av bussar som går på linjer med viss turtäthet. Det betyder att man arbetar med en kostnad per resenär som i genomsnitt är konstant, liksom att det för de 66 000 resorna krävs ett visst antal bussar. Detta är emellertid inte ett underlag som redovisas i de följande beräkningarna.

Tabell 4: Konsekvenser av olika strategier för trafik i Örebro.

Strategi	Resor per dag	(Enkel-) pris
0: Utgångsläget	66 000	(9 kr)
1: Samhällsekonomiskt optimum	77 000	-50%
2: Privat monopol	52 000	+50%
3: Monopol med subvention	77 000	+/-0

För att etablera en trafik som ger så stor samhällsnytta som möjligt, dvs. då man tar hänsyn till både resenärernas nytta och kostnaderna för att köra bussarna, inklusive dess miljöpåverkan, skulle priset behöva halveras jämfört med utgångsläget och turtätheten öka. Antalet resor skulle då öka till 77 000 (strategi 1). Man kan diskutera varför man i Örebro inte valt en sådan strategi, dvs. varför man inte halverar priset så att det motsvarar en samhällsekonomisk marginalkostnad. En sannolik förklaring är att man vill begränsa kostnaderna för skattebetalarna.⁷

Om man i stället skulle avreglera marknaden och hamna i en situation där ett enda företag har kontroll över trafiken skulle företaget i fråga vilja öka priset till 13,50, dvs. med 50 procent (strategi 2). Som en följd av detta minskar antalet resor till knappt 52 000 per dag. Detta scenario innebär således att kollektivtrafik som utförs av en monopolist skulle innebära att antalet resor minskar med 21 procent jämfört med antalet resenärer i utgångsläget.

Medan beställaren i jämförelsealternativet ("dagens situation") och i scenario 1 "köper utbudet" av operatören, innebär scenario 2 att företaget själv bestämmer pris och utbud. Det tredje scenariot avser en situation där beställaren i stället formulerar följande fråga: är det möjligt att förmå ett kommersiellt företag som bedriver trafik att *frivilligt* öka sitt utbud för att närma sig en samhällsekonomiskt optimal trafik?

En ersättning per resenär som kompletterar biljettintäkten innebär att den operatör som väljer pris och utbud för att få bästa tänkbara avkastning kommer att genomföra trafiken på ett annat sätt än under strategi 2. Av underlagsrapporten framgår att om huvudmannen betalar en ersättning om 6 kronor per resa skulle konsekvensen bli att operatören väljer att behålla ett oförändrat pris mot resenärerna jämfört med utgångsläget samtidigt som man ökar utbudet för att locka fler resande. Som ett resultat kommer då lika många resenärer att använda bussarna som då man genomför en strategi enligt modell 1.

En förklaring är att operatören i sifferexemplet får $(6/9=)$ 67 procent "extra" betalt för varje påstigande och att detta upplevs som att efterfrågan ökar. Det är då optimalt för företaget att öka utbudet vilket lockar nya resenärer. Under sådana förutsättningar gör företaget en vinst på 64 miljoner kronor samtidigt som kostnaden för huvudmannen uppgår till 86 miljoner kronor per år. Skillnaden utgörs av de tillkommande kostnaderna för trafiken. Som tidigare noterats saknas information som gör det möjligt att avgöra med hur många procent som kostnaden för huvudmannen ökar.

Innebörden av denna modell är således att subventionen per resenär får operatören att ta ut samma pris som i utgångsläget för analysen ("dagens situation") samtidigt som man ökar trafikutbudet. Ur företagets perspektiv har subventionen samma betydelse som den biljett resenären betalar för. Man skapar en drivkraft för operatören att beakta de beräknade resenärs- och samhällsnyttor ett ökat kollektivtrafikresande skulle ge upphov till men som en privat operatör annars inte skulle beakta. Därmed påverkas utgångspunkterna för optimeringen och beställaren åstadkommer en omfattning av

⁷ För att göra en korrekt beräkning av optimalt utbud måste man modellera hur nyttan för resenärerna påverkas då utbudet förändras, det som kallas Mohringeffekten. Det har emellertid inte varit möjligt att studera hur detta gjorts i modellberäkningarna. Den principiella riktningen som redovisas här stämmer emellertid överens med bilden av vad som kännetecknar ett samhällsekonomiskt optimalt pris. Genom att strategi 2 och 3 jämförs med utgångsläget och med strategi 1 så har också hanteringen av effekten genomförts på ett enhetligt sätt vilket innebär att man kan vara rimligt säker på de principiella effekter som redovisas. Däremot kan man inte sätta tillit till de numeriska värden som anges.

verksamheten som på frivillig grund ligger nära det som är samhällsekonomiskt optimalt.

Som redan nämnts innehåller modellberäkningarna flera förenklingar. Fortsättningsvis kommer därför modellens förutsättningar att gradvis mjukas upp för att se vilka effekter detta kan tänkas ha för operatörens överväganden.

7.2 Differentieringar inom ramen för modell 3⁸

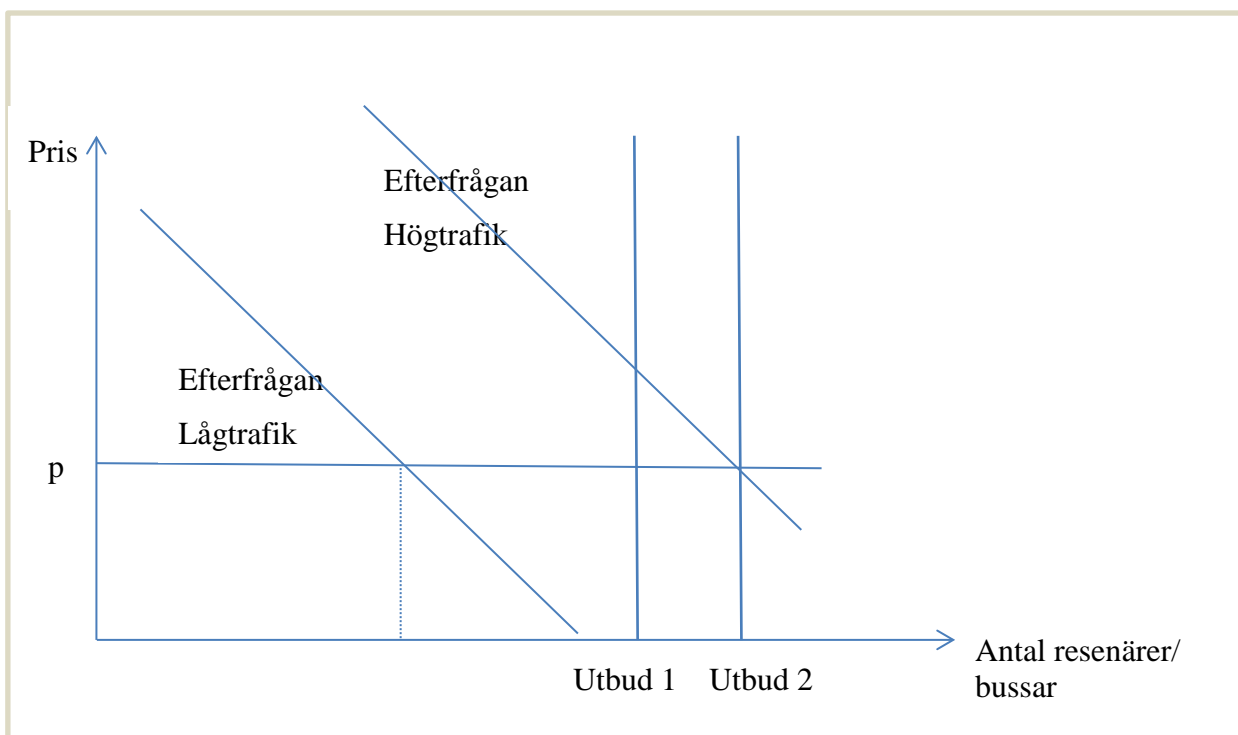
Det tredje scenariot i tabell 1 bygger på att priset för att utnyttja de nio linjerna i Örebro inte förändras samtidigt som utbudet (turtätheten) ökar. Man kan emellertid tänka sig att en vinstmaximerande operatör med en subvention per resenär skulle vilja genomföra förändringar inom ramen för dessa genomsnitt.

En rimlig tanke är att operatören inom i övrigt givna ramar skulle vilja differentiera priserna mellan hög- och lågtrafik. Avsikten skulle i så fall vara att tjäna mer än i den situation som beskrivits ovan. Med stöd av Figur 1 blir det möjligt att närma sig de tänkbara konsekvenserna av en sådan utveckling.

I utgångsläget tar man ut ett och samma pris under hela dagen, och p är i exemplet 9 kronor. I figuren representeras utbudet av endera av de vertikala linjerna (utbud 1 eller utbud 2). Operatören har det antal bussar som behövs för att erbjuda 66 000 resenärer plats.

Det är uppenbart att resandet, och därmed antalet avgångar styrs helt av behovet under högtrafik medan man under lågtrafik inte behöver använda alla bussar. Eftersom bussarna inte är fullsatta under lågtrafik, och eftersom man har bussar som inte behöver användas, skulle det inte kosta så mycket om man fick fler resande. Ett sätt att öka resandet är att ta ut ett lägre pris under lågtrafik, exempelvis mellan 9.00 och 15.00 på dagen. Det är då uppenbart att om man sänker priset med (exempelvis) nästan 25 procent till 7 kronor, och om resandet ökar med lika många procent kommer operatören att tjäna lika mycket som före förändringen. Annorlunda uttryckt kommer operatören att vilja erbjuda billiga biljetter under lågtrafik om man på detta sätt åstadkommer en tillräckligt stor resandeökning.

⁸ De resonemang som nu följer baseras inte på resultaten av modeller som skattats utan på logiska resonemang om de överväganden som företaget står inför.



Figur 1: Analys av utbud och efterfrågan under hög- och lågtrafik.

Men detta betyder att det också är positivt ur samhällets perspektiv med en sådan prissänkning: (1) Om operatören får möjlighet att sänka priset men inte gör så, så förändras inte situationen för samhället. (2) Om operatören väljer att sänka priset så är detta positivt också för samhället eftersom det innebär att antalet resande ökar.

Om operatören vill förändra priset under högtrafik måste det bli fråga om en höjning. Om utbudet ser ut på det sätt som beskrivs av den vertikala linjen "utbud 1" i figuren finns emellertid inga argument att överväga en prishöjning. Skälet är att man vid priset 9 kronor har precis så många resenärer att utbud och efterfrågan balanserar varandra.

Den situation som beskrivs av "utbud 2" innebär emellertid att det vid priset 9 kronor finns resenärer som inte får plats på bussen, som får trängas etc. Om operatören höjer priset med (exempelvis) 25 procent så ökar intäkten utan att resandet påverkas. Detta innebär en omfördelning av pengar från resenärer till operatören. Från ett effektivitetsperspektiv är detta förlust för den ene och vinst för den andre, dvs. en nettoeffekt som är lika med noll.⁹ Eftersom resandet inte påverkas kommer inte samhällsnyttan heller att påverkas, dvs. prishöjningen innebär inte någon välfärdsförlust.

Företagets benägenhet att vilja differentiera priser på det sätt som nu beskrivits påverkas av förutsättningarna för att genomföra sådana förändringar. Ju mera tekniskt enkelt det är att använda betalsystem med ett pris som varierar över dygnet, och ju mindre kostsam teknologin är, desto mer attraktiv blir en sådan lösning.

⁹ I avsnitt 4.4 behandlas fördelningspolitiska aspekter av dessa förändringar.

Sammanfattningsvis innebär de resonemang som nu förts att en prisdifferentiering inte är negativ från ett samhällsekonomiskt perspektiv. En överföring av rätten att fatta beslut om prissättning till operatören skulle därför inte få några negativa konsekvenser.

Man kan också tänka sig att operatören förändrar linjenätet eller på andra sätt genomför justeringar av utbudet för att få fler resenärer. Det är exempelvis tänkbart att man differentierar storleken på bussarna i nätet. I stället för att vara bunden av de tekniska specifikationer som beställaren gör kan det vara möjligt att minska kostnaderna med en mera heterogen bussflotta, exempelvis på det sätt som beskrivs av Lidestam & Abrahamsson (2010). Sådana förändringar innebär alltså att det blir mindre kostsamt för operatören att bedriva trafik vilket i sin tur innebär att det kan finnas utrymme för en ökad omfattning av trafiken. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är detta entydigt positivt. I förlängningen skulle det kunna få till följd att huvudmannen inte längre skulle behöva skjuta till lika mycket per resenär för att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv omfattning på resandet.

7.3 Konkurrens

Med fritt tillträde till en marknad finns inga garantier för att en operatör, som i vårt stiliserade Örebroexempel, får förbli ensam på marknaden. Frågan är därför vilka konsekvenser nyetableringar skulle få i ett system med subventioner som slussas via resande i stället för via produktionen. Ett dilemma när man ska förhålla sig till en sådan fråga är att konkurrensen kan ta sig många olika uttryck, dvs. det är svårt att förutse i vilka former en nyetablering skulle kunna ske. Detta hanteras här genom att här skissera några tänkbara utvecklingsvägar.

För att få en utgångspunkt för resonemanget tänker vi oss en situation utan några subventioner alls men med fritt inträde. Överfört på scenario 2 i Örebrofallet skulle det innebära att ett vinstmaximerande företag tar ut ett enkelpris på 13,50 kr.

Det som ligger närmast till hands är att en konkurrent påbörjar trafik på den existerande operatörens ”bästa” linje, dvs. där det finns tillräckligt många (potentiella) resenärer för att göra nyetablering kommersiellt intressant. Etableringen innebär att utbudet ökar, något som i sin tur kan locka nya resenärer. Även om resandet (allt annat lika) ökar kommer den existerande operatören att kunna förlora en del av sina tidigare resenärer till det nya företaget. Båda företagen har också uppenbarligen anledning att försöka sänka priset för att locka till sig, respektive locka tillbaka resenärer. Det blir priskrig och som en konsekvens kommer priserna att drivas ner så långt att lönsamheten hotas.

Den långsiktiga konsekvensen av sådana priskrig har i Storbritannien kommit att bli att det i flertalet städer finns en enda operatör. Priset är högre än innan avregleringen och färre reser.

Detta ger en utgångspunkt för att bedöma konsekvenserna av ett subventionerat resande inom ramen för en marknad med konkurrens. Det är, för det första, svårt att tänka sig att ett nytt företag etablerar trafik utan att få del av samhällets stöd. Vi tänker oss därför att en offentlig huvudman kommer att betala (i exemplet) 6 kronor per resenär till varje operatör som kör busstrafik. På samma sätt som beskrivits i förra avsnittet skapas en artificiellt högre efterfrågan på resor, och varje företag har anledning att öka utbudet av busstrafik. Det är då åtminstone principiellt tänkbart att man kommer att kunna hamna i en jämvikt där det finns två eller fler företag som bedriver trafik i konkurrens. Detta skulle vara entydigt positivt för samhället.

Tyvärr kan analysen inte stanna vid detta. Skälet är att de resonemang som nu förts implicit utgått från att utbudsökningen ”sprids ut jämt” över dagen. Om man med ett enda företag har fyra avgångar per timme under högtrafik skulle man med nyetablering kunna få sex avgångar. Detta skulle sänka väntetiden för resenärerna från 7,5 till 5 minuter i genomsnitt, något som entydigt är positivt för resenärerna.

Erfarenheterna från England pekar emellertid på att konkurrensen kan ta sig andra former. Det finns således exempel på att företag under en period med skarp konkurrens kört bussar utan tidtabell för att kunna anlända till en hållplats precis före det att konkurrentens buss skulle anlända (en ”grodhopsstrategi”). Avsikten var att på så sätt locka över huvuddelen av de resenärer konkurrenten skulle ha haft. Om konkurrensen tar sig sådana former kommer resenärerna att få det sämre än om avgångarna sprids ut jämt. Det är inte självklart hur en långsiktig lösning där två eller flera företag bedriver trafik i samma tätort skulle komma att se ut i detta avseende. Konsekvenserna av den brittiska marknadsöppningen 1986 blev emellertid att man efter en period med intensiv konkurrens landat i en situation där det i flertalet städer finns en enda operatör.

Resonemanget har så långt utgått från att ny trafik etableras på redan existerande linjer. Det är också tänkbart att ny trafik påbörjas på en linje där det existerande företaget inte bedriver trafik i utgångsläget. Om en sådan linje skulle vara kommersiellt gångbar är detta uppenbart positivt för samhället eftersom antalet resande skulle öka. Det torde därför generellt vara så att all nyetablering som innebär att det tillkommande företaget tar nya grepp, exempelvis genom att börja köra på nya linjer, entydigt är positivt.

Samtliga resonemang ovan har utgått från busstrafik i en medelstor svensk stad. Runt 80 procent av allt kollektivt resande i Sverige genomförs emellertid i de tre största städerna med Stockholm som absolut dominerande. Dessutom finns ett omfattande linjenät i glest befolkade delar av landet som står för en betydande trafikproduktion men en mycket liten andel av resandet. Frågan är hur de resonemang som förts tidigare påverkas om man inför också dessa komplikationer.

Principresonemang kring tätortstrafik i Örebro och Stockholm torde i många avseenden handla om likartade frågeställningar. Med tanke på den mycket högre nivån på efterfrågan kan man därför tänka sig att en långsiktig jämvikt i Stockholm skulle kunna ha utrymme för fler operatörer än i många andra städer.

Ett tillkommande problem är emellertid att trängseln i gatunätet är mycket större i Stockholm än i Sveriges städer i allmänhet. Detta talar för att det av mycket handfasta skäl kan vara svårt att få utrymme för flera företag på varje linje. Åtminstone skulle detta kunna vara en begränsning på det tidigare beskrivna beteendet med grodhopp, dvs. det är svårare att konkurrera på detta sätt. Konsekvenserna av sådana aspekter för trafiken i Stockholm är emellertid svår att bedöma utan närmare analyser.¹⁰

Vi har tidigare diskuterat möjligheterna att differentiera priser över dygnet som en tänkbar strategi för att öka operatörernas förtjänster. En ytterligare aspekt på detta är att ta olika mycket betalt beroende på hur långt man åker. I exempelvis Stockholm markeras olika många enkelbiljetter beroende på färdsträcka även om periodkortet kan användas på samtliga linjer och under dygnets alla timmar.

Vi har tidigare också noterat betydelsen av att använda sig av flexibla betalssystem för att göra det möjligt att differentiera priser. Detta pekar också på en ytterligare dimension

¹⁰ Man kan notera att stor-London undantogs från den fria etableringsrätten när den brittiska marknaden avreglerades. På samma sätt som i Sverige upphandlas därför trafiken i konkurrens i London.

om man tänker sig någon form av långsiktigt utfall som innebär att mer än en operatör bedriver trafik. För att sådana situationer ska vara till gagn för resenärerna bör det således vara möjligt för resenärerna att kunna växla mellan olika operatörer på ett smidigt sätt. Om inte, finns en betydande risk att ett ökat utbud kan bli dyrbart att utnyttja för en resenär som behöver flera olika biljetter eller betalsystem. Konsekvensen kan då bli att ett kundvalssystem blir negativt för resenärskollektivet.

Det torde emellertid vara naturligt för en offentlig huvudman att kräva av operatörer att ett integrerat biljettsystem utgör en förutsättning för att få del av den subvention som betalas ut. Detta gör det samtidigt möjligt för den operatör som tror starkt på sin egen produkt att köra utan subvention och att på så sätt slippa kravet på integrering med annan trafik.

Det torde också vara tekniskt möjligt att olika operatörer tar olika mycket betalt per resa samtidigt som resenären kan använda samma kort eller annat betalningsmedel för sin resa. Man kan i princip tänka på detta som ett förbetalt kort från vilket det görs dragningar som är olika stora beroende på vilken operatör som utnyttjas.¹¹

Ett fungerande betalsystem är också en förutsättning för att kunna registrera av- och påstigande. Den offentlige huvudmannen måste således basera sina utbetalningar till operatören eller operatörerna på någon form av dokumentation av antalet resor som faktisk utförts. Betalsystemen måste därför utvecklas i en riktning som gör det möjligt att integrera de kontantköp som idag fortfarande görs i delar av landet, sms-biljetter etc.

Sammanfattningsvis har vi inte funnit att konkurrens inom ramen för ett kundvalssystem skulle medföra några samhällsekonomiska förluster jämfört med om det finns en enda operatör på varje ort. Kundvalsmodellen måste emellertid baseras på ett betalsystem som registrerar antalet resenärer, oavsett om det finns en eller flera operatörer på en ort.

7.4 Fördelningsaspekter

Prisdifferentiering under dygnet skulle kunna innebära att det blir dyrare för dem som åker under högtrafik och billigare under lågtrafik. I den utsträckning detta drabbar olika grupper av resenärer skulle detta kunna uppfattas som negativt ur ett fördelningsperspektiv. Samtidigt torde huvuddelen av högtrafikresenärerna ha ett arbete att åka till, dvs. detta är inte den grupp i samhället som brukar anses som fördelningspolitiskt särskilt viktig att skydda.

Man skulle också kunna tänka sig att system införs som komplement till den generella subventionen om 6 kronor i vårt exempel. Exempelvis skulle operatörerna uppmuntras till system där pensionärer, arbetslösa etc. ges en extra subvention under förutsättning att man inte åker under högtrafik, samtidigt som man får en kraftig rabatt för att åka under lågtrafik. Också denna typ av hänsyn baseras på att det finns flexibla betalsystem som gör det möjligt att identifiera de resenärgrupper som man särskilt vill stödja. I avsnitt 6 beskrevs hur man har hanterat sådana frågor i Danmark och England.

En subvention om 6 kronor per resenär skulle sannolikt inte räcka långt för att säkerställa ett acceptabelt trafikutbud i glest befolkade kommuner och län. Det finns då i princip två vägar att gå; att behålla dagens upphandling av sådan trafik eller att öka den

¹¹ Detta ansluter för övrigt också till den bredare diskussion som finns om behovet av att vidga betalmedel så att dessa kan utnyttjas i hela landet.

generella subventionsgraden per resenär – ”resenärspengen” – i områden som definieras som glesbygd. Det som särskilt talar för en lösning med öppna subventioner är att man på detta sätt uppmuntrar lösningar med anropsstyrd trafik eller andra icke konventionella sätt att hantera behovet av att resa i glesbygd. Detta skulle åtminstone i princip kunna hålla tillbaka kostnaden för att säkerställa en trafik som uppfattas som betydelsefull för regionerna i fråga.

En begränsande faktor för att ta ställning till detta är att det helt saknas offentligt tillgänglig information om kostnaderna för att i dag bedriva trafik i glesbygd. I frånvaro av sådan kunskap är det också svårt att resonera om konsekvenserna för glesbygdstrafiken av en övergång till kundvalssystem.

7.5 Konsekvenser för operatörerna

De bedömningar som i den tidigare studien gjordes i termer av vad som kallades scenario 2 och 3 pekade på ett positivt ekonomiskt utfall för operatörerna. Detta betyder att den utökade handlingsfrihet som operatören ges åtminstone inte ska kunna få negativa konsekvenser för lönsamheten.

Allt annat lika upplevs en affärsrelation med större osäkerhet vara mera negativ än en relation med samma förväntade avkastning men med mindre osäkerhet. Frågan är hur denna balansgång påverkar operatörernas syn på en övergång till en marknadssituation med mera flexibilitet som samtidigt kan påverka risktagandet.

Osäkerheten kan öka i två avseenden. En aspekt är den risk som finns för att konkurrenter etablerar trafik som konkurrerar med den trafik man själv kör. Detta är emellertid samma typ av osäkerhet som finns på alla konkurrensmarknader. Det är därför svårt att låta denna aspekt av det ökade risktagandet påverka bedömningen av en övergång till kundvalsmodeller.

Den andra osäkerheten härrör från att man med en övergång till den nya ersättningsmodellen tvingas lämna en situation med mycket begränsat risktagande. Det är således idag beställaren som tvingas bära huvuddelen av de risker som hänger samman med variationer i resandeutvecklingen. Inte sällan innehåller också dagens kontrakt klausuler med kompensation om utbudet av ett eller annat skäl måste öka under en avtalsperiod. Den låga lönsamhet som branschen uppvisar ska därför bedömas mot bakgrund av de begränsade risker man behöver ta.

I genomsnitt är resandeutvecklingen i Sverige relativt långsam och stabil. Inom detta genomsnitt kan givetvis döljas en större lokal eller regional variation av resandet. Det är denna osäkerhet som skulle överföras till operatörerna i och med dagens avtalsformer överges.

Men samma osäkerhet innehåller också en uppsida. Med dagens trafikeringsavtal är operatörernas möjlighet att anpassa utbud och pris till efterfrågan mycket begränsad, medan den nya modellen skulle öppna dörren för att arbeta proaktivt gentemot marknaden. Ju bättre operatörerna lyckas att locka nya resenärer, desto mera lönsam blir trafiken och desto mera nöjd är den offentlige finansiären.

7.6 Upphandling av subventionerade avtal

Även om detta faller utanför huvudsyftet med denna promemoria finns det avslutningsvis skäl att belysa ytterligare en aspekt av den ursprungliga Örebro-studien

som här använts för att illustrera vissa övergripande resonemang. Som en del av den tidigare studien – som egentligen omfattade hela Örebro län – fördes således ett resonemang om att använda subventioner per resenär i kombination med att verksamheten också fortsättningsvis skulle upphandlas i konkurrens. Med en sådan konstruktion skulle olika entreprenörer få lämna anbud på *hur mycket man skulle kunna tänka sig att betala* för rätten att bedriva trafik i Örebro under en avtalsperiod där man på förhand visste hur stort bidrag man skulle få per påstigande.

Ett sådant förfarande skulle, inom ramen för en modell med kundval, kombinera två förhållanden. Det första är att beställaren avstår från att detaljreglera *hur* trafiken ska utformas. På så sätt uppmuntras operatörerna att pröva nya lösningar. I kombination med den artificiellt ökade efterfrågan på resor skulle detta kunna landa i ett ökat resande inom ramen för priser och kostnader som uppfattas som acceptabla från samhällets perspektiv.

En sådan lösning skulle emellertid, för det andra, kunna medföra ökade vinster för operatören och ökade kostnader för den offentlige beställaren. Sifferexemplet i avsnitt 7.1 indikerar att förändringen skulle kunna vara betydande. Detta skulle i sig kunna vara tillräckligt för att beställaren skulle välja att avstå från att införa modellen. Om man skulle kombinera förfarandet med en försäljning av en koncession till en högstbjudande skulle emellertid konkurrensen om att få köra med ensamrätt kunna föra tillbaka en del av överskottet till beställaren. Nettokostnaden för skattebetalarna skulle på så sätt minska.

Det finns sedan länge erfarenheter av upphandlingar med denna konstruktion, dvs. där anbudsgivarna – här operatörerna – lämnar in anbud på hur mycket man vill betala för en koncession. Buden är alltså positiva i stället för – som i dagens upphandlingar – negativa i form av den ersättning man vill ha. Erfarenheterna av denna typ av auktioner är mycket goda.

8 Slutsatser

Sverige har en, i internationellt perspektiv, hög andel av det totala resandet som genomförs med kollektivtrafik. Som andel av det totala resandet har emellertid kollektivtrafiken stagnerat eftersom resande med övriga transportslag ökar minst lika snabbt. Av flera skäl har branschen antagit ett fördubblingsmål som innebär att resandet ska ha fördubblats fram till 2020 medan marknadsandelen ska ha fördubblats några år senare. Det saknas emellertid en explicit strategi för hur detta mål ska uppnås.

Regering och riksdag har inte tagit formell ställning till fördubblingsprojektet. Däremot genomförde regeringen en regelförändring som inneburit att marknaden för kollektivtrafik med buss och tåg från början av 2012 är öppen för nyetablering. När detta skrivs i slutet av 2012 finns mycket små uttryck för att företag upplever vare sig tåg- eller busstrafik som kommersiellt intressanta.

Nilsson et al (2013) behandlar ett antal tänkbara förklaringar till varför det förhåller sig på detta sätt i järnvägssektorn. Denna rapport har i stället ägnat huvuddelen av uppmärksamheten åt busstrafiken. En huvudslutsats är att det torde vara svårt för nya operatörer att bedriva trafik med tanke på att den upphandlade trafiken med en hög skattefinansieringsandel redan i utgångsläget genomförs på både mer och mindre kommersiellt intressanta relationer. Den bästa bedömningen är därför att situationen också i framtiden kommer att se ut på detta sätt, dvs. att marknaden domineras av den samhällsbetalda trafiken.

Rapporten har också behandlat ett radikalt annorlunda tillvägagångssätt för att ge offentligt stöd till branschen. I stället för att, som idag, upphandla en trafik som beskrivs med stor detalj har således möjligheten att använda en kundvalsmodell studerats. Kollektivtrafikmarknaden skulle då kännetecknas av fri etableringsrätt, som idag men ingen trafik skulle upphandlas. I stället skulle alla operatörer få del av en subvention som kopplas till antalet resenärer. Tanken är att på detta sätt skicka signaler till marknaden om vad som är viktigt för samhället, dvs. att många reser, och att överlåta genomförandet av trafiken på de kommersiella operatörerna.

Genomgången har pekat på vissa risker med ett sådant agerande, exempelvis i form av att man kan komma att höja priserna avsevärt under högrafik. I flera andra dimensioner pekar emellertid analysen på att en kundvalsmodell har samhällsekonomiskt intressanta egenskaper.

Ett avgörande kriterium för vilken modell som ska förordas, upphandling eller kundval, är vilket förfarande som uppnår de mål som samhället har för trafiken till lägst kostnad. Rapporten ger inte tillräckligt stöd för att göra det möjligt att ta ställning till denna fråga. Bland annat behöver man vidareutveckla den principiella förståelsen av problemställningen, bland annat baserat på den typ av resonemang som förts i avsnitt 2. Det är också angeläget att genomföra numeriska beräkningar som gör det möjligt att med större precision avgöra konsekvenserna av ett förändrat förfarande.

Om det skulle visa sig att en kundvalsmodell ”på pappret” har intressanta egenskaper är det också angeläget att studera modellen i kontrollerade former innan man tar slutlig ställning till dess framtid. Detta skulle låta sig göras genom att pröva en kundvalsmodell i någon del av landet. Genom att inom ett avgränsat område undersöka konsekvenserna av att bedriva kollektivtrafik på kommersiell grund med ett kompletterande stöd från en offentlig huvudman skulle det vara möjligt att jämföra både bakåt i tid (situationen i området före förändringen) och med förändringarna i andra kontaktsområden.

Referenser

- Alexandersson, G., S. Hultén & S. Fölster (1998). The Effects of Competition in Swedish Local Bus Services. *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 32, Part 2, pp. 203-219.
- Alexandersson, G. & R. Pyddoke (2003). Bus Deregulation in Sweden Revisited: Experiences from 15 Years of Competitive Tendering. In "The accidental Deregulation", doctoral dissertation by G. Alexandersson, Stockholm School of Economics 2010.
- 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.
- Cameron, C. & P. Trivedi (2009). *Microeconometrics Using Stata*. Stata Press.
- 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*, Volume 26, Issue 5 September 2006 , pages 613 – 643.
- Gómez-Lobo, A. (2011). Monopoly, subsidies and the Mohring effect: A synthesis and an extension. *Working Papers wp336, University of Chile, Department of Economics*.
- Hart, O. (2003), "Incomplete contracts and public ownership: Remarks and an application to public-private partnerships", *Economic Journal* 113, C69-C76.
- Hart, O., A. Shleifer och R. Vishny (1997). "The proper scope of government: Theory and an application to prisons", *Quarterly Journal of Economics* 112(4), 1127-1161.
- Hartman, L. (redaktör), A. Anell, E. Mörk, J. Vlachos, K- Hanspers, M. Lundin, M. Szebehely, S. Wiklund (2011) *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* SNS förlag.
- Jordahl, H. (2005). *Avregleringar, entreprenadupphandlingar, kundvalsmodeller och vouchersystem*. Ratio
- Jordahl, H. (2012). *Utvärdering efterlyses (bokanmälan)*. Ekonomisk Debatt nr 1 2012.
- Karamychev, V. & P. van Reeve (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*, Volume 16, Issue 4, August 2009, Pages 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.
- Longva, F., J-T. Bekken og B. Norheim (2003). *Nye avtaleformer for kjøp av kollektivtransport i Telemark*. Oslo. TØI-rapport 676/2003.
- Mohring, H. (1972). Optimization and Scale Economies in Urban Bus Transportation. *American Economic Review*, Vol. 62, No. 4 (Sept), pp. 591-604.
- Nilsson, J-E. (2011). *Kollektivtrafik utan styrning*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) 2011:6.
- Perry, I. & K. Small (2009). Should Urban Transit Subsidies be Reduced? *American Economic Review*, Volume 99, Number 3, June 2009 , pp. 700-724.

- Pyddoke, R. (1996). The role of Client Choice in Improving Public Service Provision. Chapter 10 in *Responsive Government: Service Quality Initiatives*. OECD.
- Pyddoke, R. och M. Andersson. (2010) Increased patronage for urban bus transport with net-cost contracts, Swedish National Road & Transport Research Institute (VTI), Working Paper No 2010:8.
- Pyddoke, R., J-E. Nilsson, T. Eriksson (2009). Nya former för ersättning i kollektivtrafiken. VTI-rapport 2009:625.
- Preston, J., T. Almutairi (2013). Evaluating the long term impacts of transport policy: An initial assessment of bus deregulation. *Research in Transportation Economics* 39, pp. 208-214.
- 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.
- Shleifer, A. (1998), "State versus private ownership", *Journal of Economic Perspectives*, 12(4), 133-150.
- SOU 2009:39. En ny kollektivtrafiklag
- Spence, A. M. (1975). Monopoly, Quality, and Regulation. *Bell Journal of Economics*, 417-429.
- van Reeve, P. (2008). Subsidisation of Urban Public Transport and the Mohring Effect. *Journal of Transport Economics and Policy*, 42, 349-59.

VTI är ett oberoende och internationellt framstående forskningsinstitut som arbetar med forskning och utveckling inom transportsektorn. Vi arbetar med samtliga trafikslag och kärnkompetensen finns inom områdena säkerhet, ekonomi, miljö, trafik- och transportanalys, beteende och samspel mellan människa-fordon-transportssystem samt inom vägkonstruktion, drift och underhåll. VTI är världsledande inom ett flertal områden, till exempel simulatorteknik. VTI har tjänster som sträcker sig från förstudier, oberoende kvalificerade utredningar och expertutlåtanden till projektledning samt forskning och utveckling. Vår tekniska utrustning består bland annat av körsimulatorer för väg- och järnvägstrafik, väglaboratorium, däckprovsningsanläggning, krockbanor och mycket mer. Vi kan även erbjuda ett brett utbud av kurser och seminarier inom transportområdet.

VTI is an independent, internationally outstanding research institute which is engaged on research and development in the transport sector. Our work covers all modes, and our core competence is in the fields of safety, economy, environment, traffic and transport analysis, behaviour and the man-vehicle-transport system interaction, and in road design, operation and maintenance. VTI is a world leader in several areas, for instance in simulator technology. VTI provides services ranging from preliminary studies, highlevel independent investigations and expert statements to project management, research and development. Our technical equipment includes driving simulators for road and rail traffic, a road laboratory, a tyre testing facility, crash tracks and a lot more. We can also offer a broad selection of courses and seminars in the field of transport.

