



Marknadsöppningar i kollektivtrafiken Rapport
– utvärderingsplan 2011–2014 2011:4

Marknadsöppningar i kollektivtrafiken Rapport
– utvärderingsplan 2011–2014 2011:4

Trafikanalys

Adress: Sveavägen 90

113 59 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

Fax: 010 414 42 10

E-post: trafikanalys@trafa.se

Webbadress: www.trafa.se

Ansvarig utgivare: Brita Saxton

Publiceringsdatum: 2011-06-01

Förord

Kollektivtrafiken är en viktig del av transportsystemet. I de transportpolitiska målen är en del av funktionsmålet att förutsättningarna för att välja kollektivtrafik samt gång och cykel ska förbättras. På kort tid kommer två viktiga reformer på kollektivtrafikområdet. Båda har för avsikt att förbättra för resenärer och öka resandet med kollektivtrafik. Den 1 oktober 2010 avreglerades helt persontrafiken på järnväg och 1 januari 2012 träder den nya lagen för kollektivtrafik i kraft. Trafikanalys har av regeringen fått i uppdrag att utvärdera dessa två reformer (Näringsdepartementet N2010/7904/TE).

Föreliggande plan beskriver hur Trafikanalys avser att utföra sitt uppdrag fram till december 2014. Arbetet kommer att bestå av Trafikanalys egna insatser, projekt på akademiska institutioner, tjänster från konsulter samt insatser från andra berörda myndigheter och andra aktörer. Planen bör ses som en bruttolista av frågeställningar att besvara. Av resursskäl kan vi tvingas att prioritera till färre än samtliga beskrivna projekt.

Tre samråd genomfördes under mars och april, med bistånd av WSP. Stefan Pettersson, Railrex, har bidragit med bilaga 3 och underlag för kapitel 4:IV. Henrik Swahn har kvalitetsgranskat samma underlag. Maria Melkersson har varit projektledare på Trafikanalys. Övriga projektdeltagare har varit Christina Akbar, Kjell Jansson, Krister Sandberg och Mats Wiklund.

Vi vill tacka alla deltagare vid samråden och andra som vi fört diskussioner med, för många viktiga synpunkter, idéer och underlag.

Stockholm i maj 2011

Brita Saxton
Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	7
1 Kortfattad beskrivning av reformerna	9
1.1 Marknadsöppning på järnväg.....	9
1.2 Ny kollektivtrafiklag	10
Regional trafik.....	10
1.3 Ytterligare kommentarer kring reformerna	11
2 Utgångspunkter för marknadsöppning	13
2.1 Marknadsöppningen på järnväg.....	13
2.2 Marknadsöppningen på övriga kollektivtrafikområdet	14
3 Utvärdering – begränsningar och metoder	17
3.1 Begränsningar	17
3.2 Utvärderingsmetoder	17
3.3 Simuleringsverktyget Vips.....	19
4 Utvärderingsplan	21
I. Hur har de regionala kollektivtrafikmyndigheterna uppträtt?	22
II. Uppstår förändringar av trafikutbudets omfattning och kvalitet?	24
III. Har det skett marknadsförskjutningar mellan kommersiell och samhällsfinansierad trafik?	30
IV. Hur har den kommersiella trafiken påverkats av att länsgränsrestriktionen avskaffats?	33
V. Reformernas effekt på resandet, resenärernas nytta och deras uppfattning om utbudet?	34
VI. Finns det tillräcklig samordning av utbudet?	36
VII. Reformernas effekter på effektivitet och produktivitet?	37
VIII. Reformernas effekt på lokal och regional utveckling och tillväxt?	39
IX. Hur agerar berörda myndigheter och övriga aktörer?	40
X. Utvärdering av Öresundsförsöket.....	43
XI. Bevakning av goda och mindre goda exempel.....	43
XII. Syntes och samlad bedömning av samhällsnytta.....	43

5	Rapportering	45
6	Sammanfattning av utvärderingsplanen	49
	Bilaga 1: Samråd.....	51
	Bilaga 2: Kollektivtrafikandel.....	53
	Bilaga 3: Berörda myndigheter och andra aktörer	57
	Statliga myndigheter	57
	Transportstyrelsen	57
	Trafikverket.....	57
	Konkurrensverket.....	58
	Konsumentverket.....	59
	Övriga myndigheter	59
	Kommuner.....	59
	Landsting.....	60
	Regionala kollektivtrafikmyndigheter	60
	Statliga bolag.....	61
	Affärsverk	61
	Offentligägda bolag	61
	Privata och företag vars ägare är både privata och offentliga.....	61
	Intresseorganisationer, kollektivtrafikföretag.....	62
	Intresseorganisationer, myndigheter och beställare av kollektivtrafik	62

Sammanfattning

Den 1 oktober 2010 öppnades den kommersiella marknaden för persontrafik på järnväg för konkurrens. Från 1 januari 2012 gäller den nya kollektivtrafiklagen. I och med detta försvinner dagens trafik huvudmän och nya regionala myndigheter ska fatta de strategiska besluten om kollektivtrafiken i länen. Lagen ger kollektivtrafikföretag rätt att etablera kommersiell tåg- och busstrafik inom länen. Trafikanalys har fått regeringens uppdrag att utvärdera dessa två reformer, enligt "Uppdrag att utvärdera effekterna av öppnandet av marknaden för kommersiell persontrafik på järnväg samt av den nya lagstiftningen på kollektivtrafikområdet" (Näringsdepartementet N2010/7904/TE).

Utvärdering av de två reformerna kommer att ske på ett antal olika sätt. Vi kommer att göra egna utvärderingar men också lägga ut uppdrag på konsulter och till akademiska institutioner. Delprojekt inom det totala uppdraget kan baseras på utländska erfarenheter, registerdata, enkätdata, intervjuer, och/eller simuleringar. Vi har för avsikt att med utvärderingen se om reformernas intentioner blir uppfyllda och på vägen identifiera hinder för att så sker. Att föreslå åtgärder för förbättring och utveckling av marknaderna för kollektivtrafik och deras funktion ingår också i uppdraget.

När det gäller regeringens mål med reformerna är det övergripande målet att det ska gynna resenärerna, både de nuvarande resenärerna och de tillkommande. Vår utvärderingsplan täcker en hel del områden som kan kännas långt från den vanlige resenären, såsom fördelning av tåglägen och tillgång till gemensamma funktioner i transportsystemet. Faktum är dock att om dessa mer tekniska delar av transportsystemet inte fungerar väl, kommer de två reformerna inte att kunna nå sitt syfte – att ge bättre och billigare kollektivtrafik med ökat kollektivtrafikesande som följd. I samtliga utvärderingsfrågor där det finns problem med en marknad eller en reglering och dess funktionalitet, är vår avsikt att inte enbart påtala problem (vilket ofta gjorts tidigare) utan att också peka på möjliga lösningar på identifierade problem.

I vår utvärdering kommer erfarenheter från andra länders avreglering av kollektivtrafik att studeras när detta är tillämpligt. Man kan också i vissa fall använda erfarenheter från helt andra marknader som öppnats för konkurrens, till exempel elmarknaden, telemarknaden¹ och marknaden för godstransporter på järnväg vilken i Sverige öppnades för konkurrens redan 1996. Erfarenheter från andra öppnade marknader kan möjligen säga oss något om vad som kan förväntas av marknadsöppningen inom kollektivtrafiken och hur snabbt eventuella effekter kan tänkas uppstå. Flera länder har öppnat för viss konkurrens inom kollektivtrafiken. Den stora experimentverkstaden för avregleringar och omregleringar av kollektivtrafiken utgör Storbritannien. Utifrån

¹ SOU 2005:4, Liberalisering, regler och marknader.

deras erfarenheter kan man finna att vissa förhoppningar infriats medan andra kommit på skam.

Trafikanalys avrapportering av uppdraget kommer att ske på flera sätt:

- Kontinuerlig rapportering till Näringsdepartementet.
- En årlig rapport där vi följer ett antal indikatorer över tid och presenterar resultat från kvantitativa och kvalitativa utvärderingar som gjorts under året. I rapporten presenteras också ett årligt tema. Första rapportens tema blir hur formeringen av de nya regionala kollektivtrafikmyndigheterna fortskrider. I samma rapport presenteras också resultat från vår utvärdering av berörda myndigheters och andra aktörers insatser.
- Den årliga rapporten presenteras vid en årlig marknadsdag för transportmarknadens aktörer, representanter för resenärerna och berörda myndigheter.
- På Trafikanalys hemsida kommer att finnas en sida för kollektivtrafikens utveckling där statistik, rapporter och annat material från vår utvärdering finns tillgängligt.

1 Kortfattad beskrivning av reformerna

De två reformerna vi ska utvärdera är marknadsöppning för all persontrafik på järnväg och den nya lagen för kollektivtrafik, vilken också innebär en marknadsöppning för kollektivtrafiken inom länen på väg och spår. Huvudskälet för att öppna marknaderna för järnväg och annan kollektivtrafik för konkurrens, är att det ska bli bättre för resenärerna. Fler aktörer ska komma in på marknaderna, vilket ska ge dynamik, innovationer, högre kvalitet och lägre pris för resor, vilket ska ge ökat resande med kollektivtrafik.

1.1 Marknadsöppning på järnväg

Den 16 juni 2009 beslöt riksdagen om regeringens proposition *Konkurrens på spåret* (prop. 2008/09:176). Beslutet innebar att SJ AB:s ensamrätt till kommersiell persontrafik på järnväg togs bort och att marknadsöppningen sedan genomförts i tre steg. Det första steget innebar att marknaden för helg- och veckosluttrafik på järnväg öppnades för konkurrens den 1 juli 2009. I steg två, den 1 oktober 2009, öppnades marknaden för internationell persontrafik på järnväg för konkurrens. I steg tre, den 1 oktober 2010, öppnades resterande delar av den personmarknaden på järnväg för konkurrens.

Det är ett krav genom järnvägslagen att den som utför eller organiserar persontrafik på järnväg ska lämna information om sitt trafikutbud till ett gemensamt system för trafikantinformation. Enligt riksdagsbeslutet bör den nya lagstiftningen följas upp och utvärderas med avseende på effekter för resenärerna, persontransportmarknaden och samhället i olika delar av landet. Tilldelning av tåglägen och fördelning av annan spårkapacitet ska dels ske så att det ger utrymme för nya aktörer att komma in på marknaden, dels så att förutsättningarna att nå de transportpolitiska målen förbättras.

Försöket med Öresundstågen kan ses som en föregångare på området. 1 januari 2009 fick Skånetrafiken, Hallandstrafiken AB och Västtrafik AB gemensam trafikeringsrätt för Öresundstågen på sträckan Malmö–Göteborg, medan Skånetrafiken och Länstrafiken Kronoberg fick gemensam trafikeringsrätt för Öresundstågen på sträckan Malmö–Alvesta. Försöket pågår 2009–2016 och ska utvärderas av Trafikanalys (se kapitel 4, avsnitt X). Regeringens villkor för trafikeringsrätten består av krav på samordning av trafik såväl som samordning av informations-, boknings- och biljettsystem, allt till gagn för resenärerna. Dessutom ska trafikhuvudmännen ta fram en strategisk trafikförsörjningsplan. Regeringen kan avbryta försöket om det mot förmodan skulle leda till en försämring av den interregionala tågtrafiken eller om villkoren inte uppfylls på ett godtagbart sätt.²

² Enligt regeringens pressmeddelande den 6 december 2007, www.regeringen.se.

1.2 Ny kollektivtrafiklag

Riksdagen beslutade den 23 juni 2010 i enlighet med förslagen i propositionen *Ny kollektivtrafiklag* (prop. 2009/10: 200). Beslutet innebär att kollektivtrafikföretag fritt och inom alla marknadssegment får etablera kommersiell kollektivtrafik. Vidare innebär beslutet att nya regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKTM) ska fatta de strategiska besluten om kollektivtrafiken i länen. Myndigheterna ska upprätta regionala trafikförsörjningsprogram. Ett villkor för att etablera regional kollektivtrafik med samhällsstöd är att myndigheten fattar beslut om allmän trafikplikt, vilket i sin tur ska framgå av trafikförsörjningsprogrammet. De får även utan administrativa hinder tillsammans med andra RKTM etablera regional kollektivtrafik över länsgränserna. Den som utför eller organiserar kollektivtrafik ska lämna information om sitt trafikutbud till RKTM. Lagen träder i kraft den 1 januari 2012.

Den tidigare modellen för regional kollektivtrafik från 1983 innebar att ansvaret för trafiken vilade på en offentlig länstrafikansvarig, som var politikerna i landstinget eller en konstruktion bestående av politiker från kommunerna i länet. Varje län hade sedan en kollektivtrafikhuvudman som ansvarade för kollektivtrafikens utförande i ett län. Parallell kommersiell trafik var inte tillåten och det fanns också begränsningar för trafik över länsgräns. Kollektivtrafikhuvudmannen planerade trafiken, hanterade biljettsystemet, tog emot stöd från ägarna och upphandlade det faktiska utförandet av trafiken.

Regional trafik

En effekt av marknadsöppningarna är också att det blir en ny definition av vad som ska betraktas som regional trafik. Regional trafik kommer att definieras av vad som är trafikens karaktär snarare än av administrativa gränser såsom länsgränser. Detta kan ses som en anpassning till att pendling sker över allt större områden. De regionala trafikmyndigheterna kommer att behöva analysera om trafikutbudet och resandet på olika sträckor kan anses svara upp mot definitionen för regionala resor.

Som lämpliga kriterier för att bedöma om ett trafikutbud kan anses vara regionalt i funktionell bemärkelse lyfter regeringen i propositionen om ny kollektivtrafiklag fram följande:

- turutbud: ett utbud av turer som är tillräckligt stort för att attrahera daglig pendling
- stoppfrekvens: uppehåll för av- och påstigande sker i kommunernas centralorter eller med ännu tätare intervall
- taxe- och bokningsvillkor: normalt krävs inte förhandsbokning, olika typer av periodkort är vanligt förekommande
- fordonstyp: utformningen av fordon liksom service- och ombordkoncept är anpassade för vardagsresande

För att bedöma om ett visst resande är att anse som regionalt i funktionell mening bör hänsyn tas till bland annat kriterierna:

- ärende med resan: regelbundna resor till arbete, skola, omsorg, inköp, service eller fritidsaktiviteter för en majoritet av resorna,
- reslängden: reslängden överstiger inte 100 km för de flesta av resenärerna,
- restiden: överstiger inte en timme för de flesta av resenärerna, och
- skillnader mellan hög- och lågtrafik: resandet kännetecknas av tydliga dygnsvariationer och av variationer mellan vardag och helg som speglar ett dagligt vardagsresande, bland annat hög- och lågtrafik.

1.3 Ytterligare kommentarer kring reformerna

En följd av den nya lagen för kollektivtrafik blir att det i samma fordon samtidigt kan komma att finnas vissa personer som reser med samhällsfinansierad trafik och andra som reser med kommersiell trafik. Anta att en operatör kör upphandlad trafik mellan A och B i ett län. Efter 1 januari 2011 blir det fritt fram för kommersiella initiativ. Operatören kanske då bedömer att linjen kan sträckas ut och köras på kommersiella grunder även till C och D. Om så sker kommer det mellan A och B att resa personer i både subventionerad (upphandlad) och kommersiell trafik, i samma buss. Detta kan få stor betydelse, för framställningen av statistik över kollektivtrafiken och därmed också för uppföljning och utvärderingen av reformen.

Dessutom är det inte tydligt i vilken utsträckning fordon som tillhör den upphandlande parten (idag THM) får användas även i kommersiell trafik. Den typen av korssubventionering sker redan idag men kommer troligen att bli vanligare efter marknadsöppningen. Delbetänkandet inför den nya kollektivtrafiklagen resonerade kring de konkurrensfördelar det innebär att använda subventionerade fordon i fallet med tåg ägda av AB Transitio och hur detta skulle kunna korrigeras för konkurrensneutralitet (SOU 2009:39, sidan 348–349).

De två reformerna som Trafikanalys ska utvärdera omnämns i regeringsuppdraget i de flesta fall som *reformerna* i plural. Vi kommer så långt det är möjligt utvärdera reformerna på likadant eller likvärdigt sätt. De två reformerna och därmed de nya lagarna är olik såtillvida att för järnväg finns det en detaljerad internationell lagstiftning som Sverige också följer. På bussidan är funktioner och myndighetsutövande mycket mindre detaljerat i lag. Den nya kollektivtrafiklagen säger att "Den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska regelbundet i ett trafikförsörjningsprogram fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken. Programmet ska vid behov uppdateras." (SFS 2010:200, 8 §). Programmet ska anpassas efter regionala behov och förutsättningar och efter samråd med många olika parter. En annan process som dock kommer bli styrande för hela det kollektiva trafiksystemet är fastställande av tågplanen. Detta regleras detaljerat i Järnvägslagen (SFS 2004:519). Den som vill utföra kollektivtrafik på järnväg ansöker om tåglägen i april och den nya tågplanen träder i kraft i december samma år. Tågplanen gäller bara för ett år och året därpå måste tågläget sökas igen, utan några garantier för någon sökande om att få samma tåglägen som

man önskar. Detta innebär att de RKTM måste anpassa sina trafikförsörjningsprogram och sin övriga planering efter dessa årligt återkommande aktiviteter för tågtrafiken i länet.

Flyg är i visst avseende kollektivtrafik eftersom man reser i större grupper tillsammans. Flyget kommer dock i vår utvärdering endast beröras i vissa fall och då som alternativ till "kollektivtrafik" i bemärkelsen buss, tåg, spårvagn, tunnelbana samt i viss mån taxi och färdtjänst. Resande med båt berörs endast undantagsvis.

2 Utgångspunkter för marknadsöppning

Det finns stora förväntningar kring reformerna vi ska utvärdera – avreglerad persontrafik på järnväg och en ny ordning för kollektivtrafiken. Förarbetena till lagändringarna innehåller ett stort antal mål och förhoppningar knutna till marknadsliberalisering. Alla dessa är inte mätbara eller möjliga att härleda till kollektivtrafikens organisering i samhället.

Vi har gått igenom propositionerna bakom de två reformerna. Utifrån dem har vi gjort en uppdelning av regeringens överväganden om vad som ska uppnås med marknadsöppningarna och hur det ska ske i form av *mål*, *medel* respektive *krav/restriktioner*. Med *mål* avses vad man vill uppnå i samhället eller trafiksystemet genom de beslutade reformerna. *Medel* kan närmast översättas med de verktyg man anser behövs för att åstadkomma de eftersträvade förändringarna. I en viss mening är naturligtvis hela regelverket ett medel för att åstadkomma dessa förändringar men här avses främst sådana mekanismer som etableras eller främjas genom regelverket och som ses som mer eller mindre nödvändiga hjälpmedel för att nå målen. *Krav och restriktioner* är sådana förutsättningar som i propositionerna har bedömts vara nödvändiga för att syftena med reformerna ska kunna uppnås. Villkor som måste uppfyllas i olika avseenden och begränsningar för olika aktörers handlingsfrihet kan vara exempel på restriktioner.

2.1 Marknadsöppningen på järnväg

Högt prioriterade mål för marknadsöppningen på järnväg är:

- Att åstadkomma mer dynamik på marknaden och i utvecklingen av tågtrafiktjänsterna.
- Att uppnå effektivare resursutnyttjande inom järnvägsföretagen, branschen och järnvägssystemet i stort.
- Att få marknaden att öka snabbare främst i form av fler resor med järnväg.

Dessa mål är i sin tur länkade till ambitioner att uppnå snabbare tillväxt, ökad sysselsättning, bättre regional utveckling och bättre miljö. En mer dynamisk tågmarknad, effektivare resursutnyttjande inom järnvägssektorn eller ett ökat resande med tåg får ses som medel bland många andra. Mer frihet och utrymme för kommersiella operatörer är en av utgångspunkterna för marknadsöppningen på järnväg och kan ses som ett medel att uppnå samtliga mål ovan.

Ett mål är också att de regionala trafiksystemen ska anpassas till nya kontaktmönster och förändrade funktionella regioner. I propositionen anges att nya och bättre transportlösningar i hela landet är en positiv effekt som kan

kopplas till marknadsöppningen. Regeringen beskriver vad det innebär konkret genom utgångspunkten att tåget ska gå och komma fram i tid, det ska vara pålitligt, bekvämt, säkert, rent, snyggt, prisvärt etcetera. Att man talar om bättre transportlösningar i hela landet kan vara värt att uppmärksamma eftersom det kan tolkas som att alla delar av landet måste få del av de fördelar som en marknadsöppning kan innebära.

Enligt regeringen bör resenärerna vidare kunna välja mellan olika tjänsteverantörer, men också fritt kunna kombinera olika delar av utbudet. Detta kräver enligt regeringen en avvägning mellan konkurrens och samverkan om bland annat tidtabeller och bytespunkter och en samordning av information (grundläggande) samt bokning, betalning och genomgående biljetter (önskvärt).

Regeringens ambition är att både kommersiell och skattefinansierad trafik på järnväg ska ges goda utvecklingsmöjligheter. Man kan kanske se det som en restriktion för marknadsöppningen att den ska ge förutsättningar för båda marknadsformerna att utvecklas. Det understryks dock att samhällsköpt trafik inte får gynnas genom otillåtet statsstöd till operatör som upphandlats av trafikmyndighet. Mål med direkt betydelse för resenärerna är enligt regeringen av högsta prioritet och det anges också att det kan mätas genom förbättrat utbud och ökad kvalitet i tågtrafiken. Ett viktigt krav på marknadsöppningen är att den måste förenas med en öppen och lika tillgång till olika servicefunktioner och kringtjänster.

Krav och mål för myndigheternas arbete inför och efter en marknadsöppning behandlas utförligt. Bland annat anges det vara av största vikt att Trafikverket utvecklar sina metoder för att lösa konflikter mellan ansökningar som konkurrerar om samma tåglägen. Metoderna för kapacitetstilldelning måste dels beakta den samhällsekonomiska effektiviteten, dels vara enkla att tillämpa och medge alla aktörer insyn i processen. Vidare uppmanas Trafikverket och Jernhusen AB att i sin planering beakta behovet av mark för nya terminal- och servicefunktioner i anslutning till spår och terminaler.

2.2 Marknadsöppningen på övriga kollektivtrafikområdet

Som grundläggande utgångspunkt för marknadsöppningen på det övriga kollektivtrafikområdet, enligt den nya kollektivtrafiklagen som träder i kraft 1 januari 2012, anger regeringen de transportpolitiska målen och principerna. Målpreciseringen är att förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel ska förbättras, men även att medborgarnas resor ska förbättras genom ökad tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet. Tillgängligheten ska förbättras inom och mellan regioner samt mellan Sverige och andra länder. Transportsystemet ska också utformas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning. Det gäller även hänsynsmålet och att kollektivtrafiken utformas på ett sätt som tar hänsyn till viktiga miljö-, hälso- och säkerhetsmässiga aspekter samtidigt som det är angeläget att transportsystemet utformas på ett sätt som stimulerar till och skapar goda förutsättningar för klimat- och energieffektivare samt säkrare transportlösningar.

Samtliga transportpolitiska principer lyfts fram och kan betraktas som mål för reformen. Det betyder att marknadsöppningen siktar till att kunderna ska ges stor valfrihet, att beslut om produktionen bör ske decentraliserat, att samverkan inom och mellan olika trafikslag ska främjas samtidigt som konkurrensen mellan olika trafikutövare och transportalternativ stimuleras. Vidare ska trafikens samhälls-ekonomiska kostnader vara en utgångspunkt för val av styrmedel.

Genom att göra såväl utförandet som utnyttjandet av kollektivtrafiken mer attraktivt kan de strategiska målen enligt regeringen uppnås på ett mer effektivt sätt. Detta är ett medel i transportpolitiken men ett mål för marknadsöppningen. Mera rakt på skulle väl detta kunna uttryckas som att kollektivtrafiken ska locka till sig både fler kollektivtrafikoperatörer och fler kollektivtrafikresenärer. Den förmodan om den kommersiella trafikens kompletterande roll som regeringen ger ett uttryck för kan tolkas som att privata initiativ väntas ge ökad dynamik åt marknaden utan att för den skall bli ett dominerande inslag.

Regeringen ser ett offentligt åtagande i mer funktionell form, exempelvis friare förhållnings sätt till administrativa gränser, och privata initiativ som likvärdiga medel att utveckla kollektivtrafiken. Samtidigt anges att insatserna måste anpassas efter de regionala förutsättningarna och kännetecknas av proportionalitet. Ett kriterium för proportionalitet anges vara att samhällsstödet för trafiken motsvarar samhällsnyttan. Det kanske kan tolkas som ett önskemål om att trafikmyndigheterna regelmässigt ska motivera sina insatser i nytto-/kostnadstermer. I så fall kan det vara en uppföljningspunkt.

Det framgår att balansen mellan kommersiell och upphandlad trafik är viktig och att det är en viktig fråga att följa utvecklingen av detta samspel. Att olika former för kollektivtrafik ska kunna samexistera på villkor som är rättvisa, förutsebara och öppna för insyn kan nog uppfattas som ett krav från lagstiftarens sida.

Att en nationell myndighet³ ska ge råd och stöd motiveras i den nya kollektivtrafiklagen med att trafikförsörjningsprogrammen i olika län ska vara likartade och jämförbara. Samtidigt betonas att trafikansvaret är regionalt och att det offentliga åtagandet ska anpassas till de skiftande behoven. Här finns alltså mål om enhetlighet i formen men situationsanpassning i fråga om åtaganden. Ett tydligt mål är också att planerna ska ta sin utgångspunkt i de transportpolitiska målen och beakta andra nationella, regionala och lokala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling och tillväxt. Ytterligare ett mål är att trafikförsörjningsprogrammen blir trafikslagsövergripande och omfattar såväl upphandlad som kommersiell kollektivtrafik. Ett mål är att planerna ska innehålla information till operatörer och andra intressenter om myndigheternas syn på den långsiktiga utvecklingen och på var samhället kommer att upphandla kollektivtrafik för att ge aktörer som vill bedriva kommersiell trafik en möjlighet att investera i kompletterande kommersiella trafiklösningar.

Att kollektivtrafikföretag på konkurrensneutrala och icke-diskriminerande villkor kan få tillgång till offentligt ägd infrastruktur som hållplatser, bytespunkter och

³ Vilken myndighet som tilldelas ansvar för råd och stöd till RKTM tror många blir Trafikverket men beslut i frågan har ännu ej fattats.

informationsutrustning är en så central förutsättning för en fungerande marknad att den skulle kunna betraktas som ett krav för marknadsöppningen.

Ändringen av definitionen av regional trafik (att den definieras av trafikens karaktär snarare än administrativa gränser) och förändringen av trafikmyndigheternas befogenheter kan tolkas som att det finns ett mål om att administrativa gränser inte ska påverka kvaliteten och omfattningen av trafikförsörjningen för regionala resor. Samtidigt är det fortfarande ett mål att interregional trafik ska kunna drivas på företagsekonomiska villkor.

Målet är att kollektivtrafiksystemet är enkelt och överblickbart ur ett resenärsperspektiv. Det kan antas förutsätta väl fungerande och samverkande informations- och betalssystem. Det är också ett mål att byråkratin för den som vill etablera eller avveckla företagsekonomisk driven trafik ska vara liten. Anmälan respektive avanmälan av kommersiell trafik kan ses som ett medel för att den regionala trafikmyndigheten ska få rimliga planeringsförutsättningar och successivt kunna anpassa sig till det kommersiella utbudet. Anmälan respektive avanmälan av kommersiell trafik är ett villkor för trafikföretagen. Denna anmälan/avanmälan ska ske till den RKTm men hur och med vilken framförhållning är ännu inte reglerat i lag.

3 Utvärdering – begränsningar och metoder

3.1 Begränsningar

I regeringsuppdraget återkommer ordet *effekt* ett stort antal gånger. Det man vanligen menar med en *effekt* är en *kausal effekt*, till exempel i ett påstående som följande: "När man genomförde reformen X minskade arbetslösheten bland ungdomar med Z procentenheter *tack vare reformen*." Vi kan redan nu säga att den typen av utsagor kommer endast undantagsvis, kanske knappt alls, att kunna göras för de två reformerna på kollektivtrafikområdet. Omvärlden är som regel alltför komplex för att ett utfall ska kunna härledas och kausalt förklaras av reformer som i sig är komplexa och som kommer att vara utdragna över tid.

Vi kan ge ett kanske övertydligt exempel på svårigheterna. Anta att reformerna vi nu ska utvärdera istället hade genomförts 1 januari 2001. Redan året därpå minskade särskilt utrikes resande med flyg drastiskt medan tågresandet ökade mer än på flera år. Utan vetskap om 11 september och dess konsekvenser för flyget skulle man vara beredd att bedöma reformerna som synnerligen effektiva. Vi vet dock att efterfrågan på flygresor minskade drastiskt efter terrorattackerna. Det skulle inte vara möjligt att säga om reformerna hade haft en i sig positiv effekt på tågresandet. Reformerna skulle även ha kunnat vara kontraproduktiva och gett *mindre* ökning på tågresandet än vad som annars hade varit fallet. En reform som genomförs kan alltså förstärka eller dämpa en utveckling som sker av många olika och helt andra skäl än just reformen.

I de olika delprojekt som genomförs inom vår utvärdering kommer vi att vara noga med att påpeka huruvida vi tror vi kan skatta en kausal effekt av reformerna eller ej. Ett sätt att förhålla sig till detta i en utvärdering är att tala om reformernas *utfall* snarare än *effekt*. Därvid markeras att man accepterar att det utfall som beskrivs, inte strikt kan härledas som reformens effekt i en tydlig orsak-verkan-relation, utan snarare är det utfall som blev, givet den kontext som en komplex och dynamisk omvärld utgör.

3.2 Utvärderingsmetoder

När något ska *utvärderas*, snarare än bara *följas upp*, kan man förenklat säga att man vill bedöma huruvida detta något har ett *värde*. Strikt utvärdering i form av kontrollerade försök används till exempel inom medicin. Där finns en lång tradition att slumpmässigt fördela personer i behandlingsgrupp och kontrollgrupp. Behandlingsgruppen får en ny medicin medan kontrollgruppen inte får den utan istället ingen behandling eller placebo. Om indelning i behandlingsgrupp och

kontrollgrupp sker slumpmässigt, om inga avhopp från experimentet sker och om ingen konkurrerande medicinering används samtidigt, kan *effekten* eller *värdet* av medicinen mätas som förbättringen i behandlingsgruppen jämfört med kontrollgruppen.

Exempel på utvärdering i form av *kontrollerade försök* inom transportområdet är det som benämns stated preference (SP) studier. Där får försökspersoner göra val mellan olika alternativ, exempelvis en resa med buss till givet pris och given restid eller en resa med tåg till givet pris och given restid. Med metoden kan man skatta kausala samband, till exempel hur efterfrågan av endera färdssätt påverkas av dess pris, men valen är enbart hypotetiska. Genom exempelvis resvaneundersökningar samlar man in data om faktiskt genomförda val av resmönster. På sådana datamaterial som reflekterar reella resor kan man basera revealed preference (RP) studier som också kan ge svar på kausala samband men de ger mindre utrymme för att kontrollera olika faktorer.

Kontrollerade experiment av det slaget som används i medicin har bara undantagsvis använts för att utvärdera "behandlingar" i form av utbildningar eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Istället har man utvecklat statistiska metoder för att försöka skatta värdet av till exempel en högskoleutbildning, baserat på verklighetens icke slumpmässiga indelning i utbildade respektive icke utbildade personer. Metoderna är avancerade och kräver stora datamängder på individnivå.

Ett annat sätt att utvärdera en reform är att använda tidsserieanalys. Till exempel kan förändringar över tiden i mängden kollektivtrafikresor i hela riket förklaras med hjälp av hur inkomst, bilnehav och bensinpris varierar över tid. En liknande ansats är att använda paneldata, till exempel förklara skillnader i olika regioners kollektivtrafikresande med andra regionala skillnader, i inkomster, bilnehav och annat, också detta över tid. Problemet med både tidsserieanalys och paneldataansatsen är att det är en begränsad mängd data som ska beskriva komplexa skeenden. Det är vanligtvis omöjligt att fånga en reform ett enstaka år i en sådan analys. Det händer i samhället en oerhörd massa saker varje år som kan vara så kallade "confounding factors" det vill säga som skymmer eller överdriver eventuella effekter av en reform.

Vi kommer i våra olika utvärderingsprojekt att använda de metoder som är möjliga att använda, beroende på frågeställning och datatillgång. I många fall görs en analys av utvecklingen i allmänna ordalag (utan kvantifiering) svara på frågan om reformerna har ett *värde*. Har ändrad lagstiftning potential att åstadkomma det man avser? Är lagstiftningen ändamålsenlig? Används analysverktyg på bästa sätt? Kommer fler operatörers verksamhet resenäerna till godo?

För att utvärdera en reform eller ett skeende kan man behöva använda en mängd olika informationskällor som dataregister, enkätdata, intervjuer etcetera. Vilken metod som används för respektive frågeställning framgår av planen i kapitel 4. En metod att besvara frågor av karaktären "vad händer om ..." när det rör sig om extremt komplexa sammanhang, är att *simulera*. Simulering innebär

att man använder en modell som enligt vissa antaganden uppskattar vad som händer i ett visst avseende, om en viss händelse inträffar. Vi ska nedan beskriva något mer om de möjligheter som finns just med simulering.

Beträffande marknadsöppning för järnvägen uppträder i första hand effekter för järnvägens operatörer och resenärer. Tillkommande kommersiella aktörer inom busstrafiken påverkar främst busstrafiken och dess resenärer. Vi kommer emellertid genomgående, så långt det är möjligt, att beakta konkurrensytorna mellan tåg och buss samt mot flyg och personbil. Ökad konkurrens på järnväg eller buss leder ju inte bara till efterfrågeförskjutningar mellan operatörer inom samma trafikslag utan också mellan de alternativa trafikslagen, vilket har konsekvenser för alternativens operatörer och resenärer. Vad gäller persontransporter på järnväg så måste dess operatörer konkurrera med gods-transporter om de ofta knappa tåglägena. Det innebär att vi också måste ha viss bevakning av vad som sker på godsmarknaden på järnväg.

3.3 Simuleringsverktyget Vips

Vi kommer i vissa analyser att använda en simuleringsmodell som kallas Vips.⁴ Modellen Vips simulerar resultat beträffande skillnader mellan en referenssituation och en ny faktisk situation eller ett tänkt scenario. Simuleringsmodellen Vips definierar en rad förutsättningar och använder mycket detaljerad information om geografi, linjenät, priser, kostnader, genomsnittliga turintervall och åktider enligt tidtabeller. Givet förutsättningar som finns, minimerar resenärer den generaliserade reskostnaden det vill säga restid plus väntetid plus resans pris, alla tre uttryckta i samma enhet.⁵ Vips täcker nationell trafik med alla trafikslag (tåg, expressbuss, regionalbuss, flyg, bil) i alla län och vissa kommuner.⁶

Vips kan användas till att beräkna effekter av ändrad linjedragning, av ändrade priser på ett färdmedel eller av konkurrenter som kommer in på marknaden. Anta till exempel att mellan förorten X och Stockholms city dagspendlar ett stort antal personer. Ett alternativ är naturligtvis att åka personbil mellan X och city. Det finns ingen bantrafik på sträckan men SL AB kör bussar i halvtimmestrafik, i form av upphandlad trafik det vill säga subventionerad trafik. Bussarna stannar på 10 hållplatser längs vägen och tar 50 minuter. Anta nu att den kommersiella aktören Buzz AB börjar köra trafik, också mellan X och city och halvtimmestrafik, men utan stopp längs vägen. Buzz AB har bekvämare bussar och resan med dem tar bara 35 minuter. Vips kan då uppskatta en rad konsekvenser av denna nya kommersiellt drivna linje mellan X och city.

⁴ Det finns också andra simuleringsmodeller för persontransporter varav den mest kända kanske är Sampers. Den är mer begränsad än Vips såtillvida att Sampers ger alla linjer med visst färdmedel mellan två platser samma restid och samma pris. Sampers kan inte skilja operatörer åt. Den modellen är således inte användbar för våra syften.

⁵ Modellen är deterministisk vad gäller smak, mätfel etcetera men stokastisk vad gäller differens mellan resenärers önskade avgångs- eller ankomsttider och faktiska tider. Resbehov genereras inte inom Vips utan med hjälp av olika modellberäkningar och resvaneundersökningar.

⁶ I nuläget finns stadsnät endast för Stockholm, Uppsala och Örebro men det är en ren kostnadsfråga att utöka till fler kommuner.

- Hur förändras det totala resandet?
- Från vilka andra trafikslag sker överflyttning till buss?
- Hur stora marknadsandelar får SL AB respektive Buzz AB?
- Är situationen med två aktörer på linjen hållbar över tid, det vill säga kan man tro att den kommersiella aktören kommer att kunna driva trafik på sträckan långsiktigt på företagsekonomiska grunder?
- Vilka skillnader blir det i effekter om man samordnar taxor över bolagen respektive inte samordnar?
- Vilka blir effekterna om SL AB väljer att dra in viss trafik eller glesa ut den, som reaktion på konkurrensen?
- Hur förändras nyttan för resenärerna i X respektive i city?
- Hur förändras nyttan för olika grupper av resenärer, till exempel män, kvinnor och olika åldersgrupper?
- Hur förändras tillgängligheten (restid) för personer boende i X respektive i city?
- Hur förändras tillgängligheten (restid) för olika grupper av resenärer?
- Hur förändras de två operatörernas intäkter och kostnader?
- Hur förändras den offentliga sektorns finanser?
- Externa effekter före respektive efter den nya konkurrentens inträde?
- Samhällsekonomiskt nettoresultat av den uppkomna situationen?

Motsvarande simuleringar kan göras för nationell trafik där nya tåg- eller bussoperatörer har kommit in respektive kan tänkas komma in.

4 Utvärderingsplan

Vi har tagit fasta på de frågeställningar som finns i uppdraget, där ordet *effekt* används genomgående. Enligt vår redogörelse i kapitel 3 ovan kommer det i flera fall vara omöjligt att kvantitativt beräkna kausala effekter av de två aktuella reformerna. Vi kommer snarare att kunna beskriva *utfall* i en rad avseenden, och sedan resonera kring i vilken utsträckning dessa utfall kan anses ha påverkats av reformerna.

De frågor vi har för avsikt att besvara i utvärderingen fram till 1 december 2014 är följande:

I. Hur har de regionala kollektivtrafikmyndigheterna uppträtt?

II. Uppstår förändringar av trafikutbudets omfattning och kvalitet?

III. Har det skett marknadsförskjutningar mellan kommersiell och samhällsfinansierad trafik?

IV. Hur har den kommersiella trafiken påverkats av att länsgränsrestriktionen avskaffats?

V. Reformernas effekt på resandet, resenärernas nytta och deras uppfattning om utbudet?

VI. Finns det tillräcklig samordning av utbudet?

VII. Reformernas effekter på effektivitet och produktivitet?

VIII. Reformernas effekt på lokal och regional utveckling och tillväxt?

IX. Hur agerar berörda myndigheter och övriga aktörer?

X. Utvärdering av Öresundsförsöket

XI. Bevakning av goda och mindre goda exempel

XII. Syntes och samlad bedömning av samhällsnytta

I resten av kapitlet går vi igenom varje frågeställning för sig och beskriver hur vi tänker genomföra utvärdering av den. Flera av frågeställningarna är naturligtvis nära relaterade till varandra.

I. Hur har de regionala kollektivtrafikmyndigheterna uppträtt?

Redan hösten 2011 kommer vi att kontakta samtliga Trafikhuvudmän (THM) och politiska företrädare i varje region, för att ställa ett antal frågor. Kartläggningen ska ge en bild av dels hur bildandet av de nya regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKTМ) fortskrider, dels vilka potentiella effekter den nya kollektivtrafiklagen kan ha de närmaste åren.

De nya RKTМ ska den 1 oktober 2012 ha sina regionala trafikförsörjningsprogram färdiga. Enligt propositionen (Prop. 2009:10/200, sid. 45) ska regeringen utse en nationell myndighet för att ge råd och stöd vid framtagande av regionala trafikförsörjningsprogram. Det är viktigt att den myndigheten tillsammans med de regionala myndigheterna kommer fram till en minsta gemensamma nämnare för hur programmen ska vara utformade. Ett viktigt skäl för detta är att det skulle minska åtgången av resurser. Genom att programmen får en gemensam struktur finns bättre förutsättningar att utveckla gemensamma plattformar för hantering, sammanställning och analys av data. Dessutom kan man leva upp till målet om likartade och jämförbara program, vilket lyfts fram i propositionen. Inom fördubblingsarbetet har man tagit fram en vägledning för arbetet med att ta fram regionala trafikförsörjningsprogram,⁷ Den kan fungera som ett stöd i det regionala arbetet men är mer generell än vad som skulle krävas för att ge likartade och jämförbara program.

En viktig fråga att ställa till varje THM redan under hösten 2011 är vilka avtal för upphandlad trafik respektive THM har och hur länge dessa avtal gäller. Från och med den 1 januari 2012 kan ensamrätt inte ges enligt nya lagen om kollektivtrafik (SFS 2010:1065, 3 kap. 4§). Fram till dess har THM i praktiken kunnat ge ensamrätt för bussoperatörer, genom deras möjlighet att yttra sig i tillståndsgivningen hos Transportstyrelsen. Om THM motsatt sig ett kommersiellt initiativ har Transportstyrelsen inte beviljat deras tillståndsansökan att bedriva busstrafiken. Om nu tecknade avtal löper för vissa bussoperatörer och de hade hoppats på ensamrätt på "sina" sträckor, kan eventuell konkurrerande trafik ge upphov till förluster hos operatörerna. Det finns inget skydd för detta utan varje operatör måste i sådana frågor förhandla med respektive RKTМ.

Frågor att ställa till THM respektive någon ansvarig på politisk nivå (kommunalt eller på landstinget) för att kartlägga övergången till de nya myndigheterna är till exempel:

- Hur fortskrider arbetet med bildandet av RKTМ?
- Hur organiseras de nya RKTМ och i vilken mån delegeras uppgifter av ekonomisk art till aktiebolag eller kommun?

⁷ Regionala trafikförsörjningsprogram för hållbar utveckling. En vägledning och ett verktyg. (www.fordubbling.se)

- Hur utformas de nya trafikförsörjningsprogrammen och hur beaktas möjligheten till kommersiell trafik?
- När finns programmet färdigt (senast 1 oktober 2012 enligt lagen)? Vad gäller för verksamheten fram till dess?
- När fattas beslut om allmän trafikplikt och vad innehåller besluten?
- Hur genomförs samråd med andra aktörer i regionen och i närliggande regioner?
- Hur bedrivs samråd med resenärerna? Vilka deltar i samråden? Hur genomförs samråd med avseende på tillgänglighet och användbarhet för personer med funktionsnedsättning?
- Har ni haft tillräckligt med stöd från myndigheterna i arbetet med trafikförsörjningsprogrammen?
- Hur kommer er trafikmyndighet att påverkas av att länsgränsrestriktionen upphör?
- Vilka länsgränsöverskridande sträckor är aktuella att trafikera för er myndighet?
- Hur mycket av trafiken i regionen är bunden av avtal? Vilken slags avtal (bruttoavtal etcetera)? Hur lång tid gäller avtalen? Hur hanterar RKTM befintliga avtal? Tillämpas allmänna bestämmelser och i så fall hur?
- Väntar ni er några kommersiella aktörer redan under 2012?
- Har något förberedande arbete gjorts för samordning med kommersiella aktörer gällande information, tidtabeller, bytespunkter, periodkort etcetera?
- Vilken sträcka/linje i regionen tror ni är mest intressant för en kommersiell aktör?
- Kommer den offentligt subventionerade trafiken 2012 vara mer eller mindre omfattande under 2011? Räknat i utbudskilometer? Räknat i pengar?
- Hur har ni i övrigt förberett er för lagändringen den 1 januari 2012?

Vi kommer vid första kontakten med trafikhuvudmännen respektive RKTM berätta att vi även framöver kommer att efterfråga underlag för den statistik som Trafikanalys publicerar årligen under namnet *Lokal och regional kollektivtrafik*.⁸ Eftersom alla kollektivtrafikföretag enligt nya kollektivtrafiklagen ska rapportera till berörd RKTM när de ska bedriva trafik respektive upphöra med trafik (4 kap, 1§), kan vi använda RKTM som informationskälla för vilka operatörer som verkar i de olika regionerna.

Samtliga RKTM kommer att kontaktas av oss varje år för uppföljning av deras arbete. När de nya trafikförsörjningsprogrammen finns tillgängliga (senast 1 oktober 2012 enligt lagen) kommer vi att samla in och analysera dem också utifrån vissa av frågeställningarna ovan. De kommersiella operatörer som är verksamma i kollektivtrafiken kommer också att tillfrågas om vad de anser om reformerna och hur deras förutsättningar att verka på marknaden ser ut och förändras över tid.

⁸ Senast tillgängliga statistik avser år 2009 (Trafikanalys Statistik 2010:12).

II. Uppstår förändringar av trafikutbudets omfattning och kvalitet?

Att följa utvecklingen av trafikutbudet och dess kvalitet ur ett resenärsperspektiv, är centralt för utvärderingen och innefattar uppföljning av ett stort antal variabler. Därutöver kommer vi att särskilt utvärdera tre områden som är avgörande för hur väl reformerna kommer att lyckas i sina avsikter att attrahera fler operatörer till kollektivtrafikmarknaden och därmed skapa förutsättningar för förändringar i utbudet. Dessa områden rör fördelning av tåglägen, tillgång till rullande materiel med mera samt tillgång till och funktionalitet hos stationer och bytespunkter. Även om vi för denna fråga främst belyser persontrafik, kommer vi i flera avseenden att behöva följa utvecklingen också för godstrafiken. Persontrafik och godstrafik på järnväg konkurrerar om gemensamma resurser bland annat samma ofta knappa tåglägen.

Antal företag

Den politiska förhoppningen med reformerna är att det skall komma fler aktörer till marknaden och att detta ska skapa dynamik, ett större utbud, högre kvalitet och ökat resande med kollektivtrafik. Detta kan ske genom att antalet företag i branschen ökar, eller att befintliga företag blir mer innovativa och större. Hur vi utvärderar antal företag på marknaden beskrivs i detta kapitel avsnitt III.

Utbud

Trafikanalys egen statistik om *Lokal och regional kollektivtrafik* som mäter trafikhuvudmännens utbud idag, kommer att kompletteras med motsvarande uppgifter från de nya RKTM och de eventuella tillkommande kommersiella aktörerna. Utbud mäts idag i utbudskilometer och platskilometer för buss, tåg, tunnelbana och spårväg. Med tanke på att det på järnväg är konkurrens mellan person- och godstrafiken på samma spår, måste utbud på godssidan också bevakas.

Statistik som redan publiceras och som vi kommer att fortsätta publicera, mäter det reella utbudet. När marknaden nu öppnas skulle vi också vilja veta mer om det *potentiella* utbudet. Finns det potentiella aktörer som ännu inte kommit in på marknaden? Avstår de bara temporärt eller helt och hållet? Varför i så fall? Finns det formella eller informella inträdeshinder på kollektivtrafikmarknaden? Vi avser att vidareutveckla en strategi för att nå dessa potentiella operatörer i vår utvärdering.

Pris

Vi kommer att noggrant följa prisutvecklingen på både tågresor, bussresor och flygresor. Järnvägsgruppen, KTH (se detta kapitel avsnitt IV) har samlat in årlig prisinformation på en rad sträckor sedan 1990.

Konsumentprisindex (KPI) består av ett antal delindex bland annat transportprisindex. Transportprisindex i sin tur består av prisindex för delbranscherna

- Lokaltrafik
- Regional buss
- Tågtrafik
- Taxi
- Inrikes flyg
- Utrikes flyg
- In- och utrikes båt
- Flyttning

Dessa prisindex finns per månad från och med 1980. Vi kommer att följa prisutvecklingen speciellt för lokaltrafik, regional buss, tåg och taxi men även för flyget som ett konkurrerande transportmedel till markbunden kollektivtrafik. Av samma skäl är det av intresse att följa prisutvecklingen för privatbilen. *Inköp av fordon* respektive *drift av fordon* finns som två undergrupper till KPI, också per månad sedan 1980. Prisutvecklingen i transportsektorn kommer att jämföras med den allmänna prisutvecklingen enligt KPI. Hur prisnivån utvecklas i en bransch har betydelse för hur intressant den är för nya aktörer. En starkt prispressad bransch med låga vinster har till exempel svårare att attrahera nya aktörer, oavsett lagstiftningens frihetsgrader.

Ansvar för KPI och dess delindex ligger hos SCB. Det ligger i vårt intresse att bevaka hur SCB eventuellt anpassar sina metoder för insamling av data för dessa prisindex, när marknaderna förändras. SCB anpassar sina metoder när det visar sig att betingelserna ändras för mycket för att samma metod ska vara rättvisande över tid. För att mäta prisutvecklingen på järnväg användes till exempel tidigare listpriser. När listpriser blev alltför olik den köpsituation resenärerna möter övergick SCB till probbokningar av resor.

Kvalitet

Att mäta kvalitet i form av komfort eller kunders nöjdhet i olika avseenden, är svårt. Komfort och liknande kvalitetsbegrepp kan definieras och tolkas på olika subjektiva sätt. Det är också omöjligt vid till exempel en lägre uppmätt nöjdhet veta om detta beror på att det verkligen blivit sämre eller på att kundernas krav ökat (på grund av till exempel höjd skatt som sagts ska gå till bättre kollektivtrafik). Det är också omöjligt att säga om regionala skillnader i subjektiv nöjdhet speglar skillnader i reell kvalitet och komfort eller snarare speglar olika regionala förväntningar och skillnader i sätt att uttrycka sig. För att kunna mäta kvalitet på ett någorlunda objektivt sätt som går att följa över tid och jämföra mellan olika regioner, behöver vi ett mer objektivt mått på kvalitet.

I utredningen *Konkurrens på spåret* (SOU 2008:92) nämns två kvalitetsindikatorer som bör följas upp för järnväg: *turtäthet* och *punktlighet*. Här vill vi också lägga till frånavaro av inställda turer som ett viktigt kvalitetsmått. Särskilt under vintrarna de två senaste åren har just inställda tåg fått stort utrymme i media och debatt. Dessa tre variabler – turtäthet, punktlighet och frånavaro av

inställda turer – är viktiga indikatorer på kvalitet, både för tåg- och busstrafik. Så långt det är möjligt vill vi även i detta avseende behandla trafikslagen likartat.

Turtäthet finns insamlat av Järnvägsgruppen (KTH) sedan 1990 på ett antal sträckningar. Denna utveckling följs årsvis och kopplas till eventuella nya aktörer på sträckorna. Vår förhoppning är att Järnvägsgruppen också ska samla in dessa uppgifter för buss.

Trafikverket registrerar förseningar på tågsidan. EU:s regler om verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav finns i direktiv 2001/14/EG. För att åstadkomma kvalitetsstyrning med hjälp av kvalitetsavgifter (böter) finns ett preliminärt förslag för hur Trafikverket ska arbeta från och med 2012. Merförseningar på fem minuter eller mer ska vara grund för avgift, från Trafikverket till operatör eller från operatör till Trafikverket, beroende på vem som orsakat störningen. Alla störningsorsaker utom olyckor, tillbud och yttre orsaker ska vara grund för avgifter. Alla eventuella följdförseningar tar tills vidare Trafikverket ansvar för eftersom deras orsaker är svåra att spåra. Avgifterna ska gälla alla dagar, dygnet runt och vara differentierade och mellan 6 och 14 kronor per minuts försening. Om den föreslagna modellen hade använts under 2010 hade nettot av avgifter mellan Trafikverket och operatörer blivit en kostnad på 16 miljoner kronor för Trafikverket.

I och med att Trafikverket kommer att basera avgifter på merförseningar på 5 minuter eller mer, kommer det att finnas data över hur många dessa förseningar är och orsak till dem. Vi kommer att be om följande uppgifter från Trafikverket:

- Antal merförseningar på ≥ 5 min (gods- respektive persontåg, det senare om möjligt uppdelat på snabbtåg, regionaltåg, pendeltåg etcetera)
- Antal drabbade resenärer respektive godsvärde (eller godsvikt) totalt i alla merförseningar på ≥ 5 min
- Totalt antal drabbade resenärer respektive godsvärde (eller godsvikt) gånger antal minuter i merförseningar
- Antal inställda tåg (gods- respektive persontåg, det senare om möjligt uppdelat på snabbtåg, regionaltåg, pendeltåg etcetera)
- Totalt antal drabbade resenärer respektive godsvärde vid inställda tåg

Vi önskar antal förseningar, antal minuter i merförseningar och antal inställda tåg per orsakskod. Att veta tillförlitlighet i tågtrafiken i form av (frånvaro av) förseningar och (frånvaro av) inställda tåg är viktigt som kvalitetsuppföljning. Att veta hur många personer eller hur stort godsvärde som drabbas, gör att man kan beräkna en *kostnad* för förseningarna. Dessa kostnader vill vi inom uppdraget följa upp över tid. Det känns angeläget att i vår utvärdering använda samma typ av kvalitetsindikatorer som Trafikverket själva använder i sin uppföljning, sitt kvalitetsarbete och som underlag för avgifter.

För tågtrafiken är det relativt enkelt att följa utvecklingen av förseningar och inställda tåg över tid eftersom Trafikverket mäter dessa för alla operatörer. Här är det också viktigt att följa *orsaker* till inställda/försenade tåg. Det har diskuterats att det bör kosta att söka och erhålla ett tågläge, för att minimera risken att

tåglägen inte utnyttjas maximalt. Idag kostar det först då ett tågläge utnyttjas, i form av en banavgift.

För buss, tunnelbana och spårvagn är bilden mer splittrad och datatillgång på inställda och försenade avgångar måste kartläggas bättre från vår sida. Under hösten 2011 kommer vi att i ett separat projekt kartlägga hur vi kan följa tillförlitligheten för de olika trafikslagen över tid. Vi önskar som basvärde ha indikatorer för förseningar och inställda tåg samt kostnader för detta åtminstone för året 2011, gärna även några tidigare år om möjligt.

Ytterligare ett sätt att utvärdera trafikens kvalitet är att studera hur mycket resenärer dels begär, dels beviljas ersättning enligt respektive operatörs restids- eller resegaranti. Då får man med den värdering som resenären gör, det vill säga störningen betydde så mycket för resenären att han/hon sökte ersättning för förseningen eller den inställda turen. Enligt gällande och kommande lag måste varje trafikhuvudman och trafikföretag ha någon form av ersättningsystem för störningar. Vilka olika utfästelser som finns i branschen och vilka data vi kan få tillgång till kommer att undersökas närmare och om möjligt användas i utvärderingen.

Fördelning av tåglägen

Fördelning av tåglägen är en central funktion som kan ha stor inverkan på hur marknaden för järnvägstrafik utvecklas när nya operatörer förväntas tillkomma. Vi kommer att utvärdera hur fördelning av tåglägen fungerar idag och vilka problem som finns. Detta är väl täckt i tidigare studier och vårt intresse är främst hur identifierade hinder kan undanröjas. De centrala frågeställningarna rör speciellt de transportpolitiska målen – att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning. Det är också önskvärt att fördelningen av tåglägen ger utrymme för nya aktörer att komma in på marknaden. Om det senare inte fungerar blir fördelningen av tåglägen en motverkande kraft till marknadsöppningen på järnväg. De tre centrala frågeställningar är hur fördelningen av tåglägen kan

- a) beakta resenärernas och transportkundernas behov och efterfrågan?
- b) bidra till de transportpolitiska målen i övrigt?
- c) ge utrymme för nya aktörer?

Vi vill i vår utvärdering besvara följande frågor:

- Vilka problem finns i dagens system när det gäller att leva upp till a–c ovan?
- Hur skulle dagens system kunna *modifieras under gällande lagstiftning*?
- Vilken typ av *lagändring* skulle behövas för att bättre leva upp till a–c ovan?

Vid dagens system för tilldelning av tåglägen kommer den samhällsekonomiska analysen som metod in först då en tvist uppstår. De samhällsekonomiska kalkyler som används vid tvist är dock anmärkningsvärt bristfälliga. Såvitt vi förstår tar de endast hänsyn till resenärers tidsvinster, värdet på dessa samt operatörernas intäkter. Det finns att tillgå samhällsekonomiska värderingar av

både olyckor, miljöeffekter och överflyttningseffekter, som kan användas för att komplettera kalkylen med eventuella indirekta effekter av ändringar i tåglägen.

ASEK (Arbetsgruppen för samhällsekonomiska kalkyl- och analysmetoder inom transportområde⁹) arbetar med både kalkylvärden och kalkylprinciper i transportsektorn. ASEK-gruppen har numera också en akademisk expertgrupp knuten till sig, vilket ökar möjligheterna för metodutveckling. Metoden borde exempelvis ta hänsyn till att kostnader för pendeltågstrafik kan öka när man kanske tvingas frånga styv tidtabell och att både kostnader och standard beträffande lokal busstrafik som är samordnad med pendeltågen kan påverkas. Med ganska enkla medel bör det gå att förbättra den samhällsekonomiska analysen som används vid tvister högst väsentligt.

En viktig punkt som tåglägesfördelningen idag missar är att fullt ut och transparent väga samhällsfinansierad trafik och kommersiell trafik mot varandra. Detta är en central fråga när subventionerad och kommersiell trafik konkurrerar om samma spårutrymmen. Om man bara väger in antal resenärer och deras biljettintäkter, såsom görs idag, missar man hänsyn till om ett – eller kanske båda – alternativen är subventionerade.

I teorin ska man i vissa fall ta hänsyn till och korrigera för eventuella subventioner, eftersom subventionerna innebär att produktionskostnaden framstår som lägre än vad den egentligen är. Om man vill beräkna lönsamheten i form av en intäkts/kostnads-kvot (till exempel samhällsnytta per krona i produktionskostnad) så är det viktigt att man har rätt värde på både den samhällsekonomiska intäkten och kostnaden. Om subventionen är effektivitetsbetingad, det vill säga subventionen syftar till att korrigera för en positiv extern effekt, kan det vara rätt att *inte* korrigera kostnaden med avseende på subventionen. Men om subventionen däremot enbart är ett inkomststöd (transferering) så ska en korrigering göras. Det är med andra ord inte hundra procentigt självklart att subventioner alltid skall räknas bort. Men däremot borde det vara självklart att man skall göra ett medvetet val när det gäller om och hur man skall hantera dem.

Tillgång till rullande materiel, verkstäder, depåer etcetera

Vi avser att följa utvecklingen av antalet företag på marknaderna för interregional järnvägstrafik och regional järnvägs- och busstrafik (se detta kapitels avsnitt III). Vi gör också analyser av hur marknaderna för olika flaskhalsresurser utvecklas, till exempel tillgång till bytestpunkter, stationer och fastigheter samt, för tåg, tillgång till depåer, verkstadstjänster och rullande materiel.

Marknaden för rullande materiel på tågsidan påpekades i våra samråd som ett stort problemområde. Det finns ingen fungerande marknad för uthyrning eller leasing av rullande materiel och inte heller någon fungerande begagnatmarknad. Eftersom rullande materiel är så dyrt att anskaffa och tågplanerna görs på

⁹ Trafikverket leder arbetet i ASEK. Utöver Trafikverket ingår i gruppen även representanter från Naturvårdsverket, Sjöfartsverket, Svensk kollektivtrafik, Transportstyrelsen, Vinnova och Trafikanalys (adjungerad).

endast ett år så kan inträdeshinder för nya aktörer vara för stora och därmed hämma det man vill åstadkomma med marknadsöppning på järnväg.

Tillgången på bussar är en lika viktig framgångsfaktor som tillgången på rullande materiel inom persontrafik på järnväg. En avgörande skillnad är dock att livslängden för en buss är betydligt kortare än för en tågvagn. Det finns standardiseringskrav för bussar i Transportstyrelsens föreskrifter. Dessa krav är viktiga i termer av flera transportpolitiska mål såsom tillgänglighet, användbarhet, trafiksäkerhet och miljöpåverkan.¹⁰ En viktig fråga från och med 2012 är hur kommersiella bussoperatörer kommer att agera i förhållande till den upphandlade trafikens krav på bussars miljöstandard och funktionalitet. En farhåga som väcktes på samråden var att kommersiella aktörer kommer att köra med sämre bussar vad gäller miljökrav, anpassning till funktionshindrade etcetera. Samtidigt kan man tänka sig att resenärskrav medför att kommersiella aktörer använder bussar med högre färdkomfort jämfört med den upphandlade trafiken. Frågan måste bevakas.

På tågsidan är frågan om kvalitet på fordon än mer betydelsefull så tillvida att tåg i sämre skick kan slita på infrastrukturen och orsaka förseningar för andra operatörer. Det nya tågfordonsregistret som Transportstyrelsen ansvarar för möjliggör beskrivning av den rullande materielen, dess ålder, ägare med mera. Bussarna som är i trafik kan på motsvarande sätt följas upp i Transportstyrelsens trafikregister.

Stationer och bytestpunkter

I förarbeten till nya kollektivtrafiklagen (Prop. 2009/10:200, sid. 49) nämns att tillgång till hållplatser och bytestpunkter ska ske på ett konkurrensneutralt sätt. Frågan om ansvar, tillgång och prissättning är ännu inte helt utredd men RKTMM kommer att ha ett övergripande ansvar. Bussbranschens riksförbund (BR) ger ut en årlig rapport om de största stationerna. Den kan fungera som en kartläggning, men säger inte något om tillgång och funktionalitet. På järnvägssidan är situationen delvis likartad. Alla operatörer ska enligt Järnvägslagen (SFS 2004:519, kap. 6, § 23) få tillgång till bland annat stationer på ett konkurrensneutralt sätt.

Stationer och bytestpunkter som potentiella flaskhalsar är en fråga vi måste bevaka inom utvärderingen. Ett annat problem med stationer som påpekats i samråden vi haft, är att de ägs och förvaltas av flera aktörer tillsammans och att detta i sig kan leda till att de fungerar sämre än vad som är önskvärt. Det finns inget samordnat ansvar för stationer och bytestpunkter. Det finns heller ingen tydlig adressat för resenärer att vända sig till vid till exempel klagomål.

Stationsfrågan med de olika ägarna är komplex. I princip är det minst två ägare/förvaltare på varje station: Trafikverket (spår, plattform, informationsutrustning och eventuellt lokal) och Jernhusen. Dessutom kan kommunen och/eller THM äga/förvalta delar av stationen. Vi kommer i ett projekt att ge exempel på typiska 2, 3 eller 4-stationsägarkonstellationer. Vi går igenom vilka

¹⁰ Inom fördubblingsprojektet har man också tagit fram standards för bussar. *Buss 2010 – Branschgemensamma funktionskrav på bussar* (se www.fordubbling.se).

uppgifter en stationsförvaltare har enligt lag och vad resenären kan ställa för rimliga krav på stationer/bytespunkter. En typisk 2, 3 respektive 4-stationsägarkonstellation observeras mer noggrant en gång per år för att beskriva utveckling, uppkomna problem, lösningar på tidigare problem etcetera. Utvecklingen som observeras kommer att relateras till de nya reformerna.

III. Har det skett marknadsförskjutningar mellan kommersiell och samhällsfinansierad trafik?

Kring frågan om hur marknaden eventuellt förskjuts mellan kommersiell och samhällsfinansierad trafik kommer vi hålla kontinuerlig dialog med Transportstyrelsen. De har i sin instruktion uppgiften att utöver sin tillsyn enligt järnvägslagen övervaka att marknaderna för järnvägstjänster, inklusive marknaderna för järnvägstransporter, fungerar effektivt ur ett konkurrens-perspektiv.¹¹ Något motsvarande uppdrag för operatörer på väg har inte Transportstyrelsen idag och, oss veterligen, ingen annan myndighet heller.

Transportstyrelsen ska enligt sin instruktion (SFS 2008:1300) samråda med Konkurrensverket i konkurrensfrågor och anmäla missförhållanden till verket. Missförhållanden avser här förhållanden som strider mot konkurrenslagen (SFS 1993:20) som förbjuder konkurrensbegränsande samarbete mellan företag och missbruk av dominerande ställning. Missbruk av dominerande ställning för ett eller flera företag kan begränsa produktionen till nackdel för konsumenterna eller motverka att konkurrenter etablerar sig.

Hur antalet operatörer och konkurrensen dem emellan utvecklas över tid, är en av de viktigaste frågorna när vi följer upp reformernas utfall. En uttalad politisk förhoppning med reformerna är just att antalet operatörer ska öka, vilket i sin tur ska gagna resenärerna. Trafikanalys har inlett diskussioner med Transportstyrelsen om att kunna ha visst samarbete kring en *trafikslagsövergripande branschanalys*. Med trafikslagsövergripande branschanalys menar vi en analys av bokslutsdata för branschens företag, gärna kombinerat med intervjuer, där företag som bedriver tågtrafik (både gods och person) eller busstrafik täcks in på likartat sätt. Tågföretag för persontrafik och bussföretagen ska jämföras med varandra.¹² Mycket viktigt för förståelse av utvecklingen på marknaden är ett lite längre tidsperspektiv (åtminstone tio år) i analysen av nyckeltal, inträde och utträde på marknaden etcetera.

Transportstyrelsen har stor kännedom om järnvägsbranschens aktörer utifrån sin tillsyn. Trafikanalys (tidigare SIKA) har ett antal år tagit fram en rapport kallad

¹¹ Se till exempel Branschanalys av järnvägsföretag 2008-2009, Transportstyrelsen.

¹² Järnvägsföretag inom gods- och persontransporter konkurrerar om utrymmet på samma spår och det är därför relevant att inkludera godsföretag på järnväg i branschanalysen. Godsföretag på väg (lastbilar) konkurrerar dock inte mer än marginellt om vägutrymmet med bussföretag, varför lastbilstransporter kan lämnas utanför analysen.

Transportbranschen – hur står det till? som bygger just på bokslutsuppgifter från företag. Genom kombination av kompetenser hos Trafikanalys respektive Transportstyrelsen får vi en gedigen kunskap om branschen och dess utveckling över tid.

En mycket viktig fråga i sammanhanget är *korssubventionering*, det vill säga att offentligt stöd påverkar konkurrenssituationen. Korssubventionering är svårt att komma åt men Transportstyrelsen har som uppgift att motverka fenomenet. Ekonomisk särredovisning i järnvägsföretag med olika verksamhetsgrenar och som tar mot offentligt stöd, krävs sedan 2006. Särredovisning ska försvåra korssubventionering och i samma syfte kommer ytterligare bestämmelser om kassaflödesanalyser inom kort.

Hur möjligheterna att bedriva kommersiell kollektivtrafik utvecklas kommer vi att kartlägga varje år med början redan hösten 2011 (se avsnitt I ovan). Alla RKTМ kommer att tillfrågas varje år om den kommersiella trafiken i deras respektive region. Vi kommer att analysera om beslut om allmän trafikplikt hindrar inträdet för eller tränger undan kommersiella aktörer, exempelvis genom att följa juridiska tvister. De uppgifter som THM lämnar idag om lokal och regional kollektivtrafik, kommer i framtiden att efterfrågas från både RKTМ och de kommersiella aktörerna i respektive region. Vi kommer att använda RKTМ som informationskälla för vilka operatörer som erbjuder kollektivtrafik i respektive region eftersom varje kollektivtrafikföretag ska rapportera till RKTМ när de avser börja bedriva trafik respektive upphöra med trafik. Kontroll av uppgifterna om operatörer enligt RKTМ mot tillståndsinnehavare enligt Transportstyrelsen, blir en kontroll av aktualitet i uppgifterna.

Under hösten 2011 kommer vi att göra analyser av vad som skulle kunna hända när marknaden för kollektivtrafik öppnas för kommersiell trafik från och med 2012. Trafikanalys har under våren 2011 gjort analyser för regeringsuppdraget om arbetspendling i storstadsregioner (N2011/393/TE). Därifrån vet vi vilka områden/sträckningar inom bland annat Stockholms län som är dåligt försörjda med kollektivtrafik och där dagens tidsvinster för privatbilen är stora. Genom att anta att en kommersiell aktör tar sig in på några sådana sträckor, kan vi genom simulering analysera vad som skulle hända i form av uppdelning av marknaden mellan aktörerna, resandevolymer, nytta, tillgänglighet och mycket annat (se kapitel 3.3 om simuleringsmodellen Vips). Vi kommer också att föra diskussion med SL och eventuellt någon mer trafikhuvudman och be dem ange de sträckningar där de ser störst potential för kommersiell trafik.

Både våra intervjuer med RKTМ och simuleringar med Vips (se avsnitt 3.3) kan belysa huruvida det finns situationer där offentligt finansierad trafik och kommersiell trafik tränger undan varandra på sätt som har negativa effekter för trafikföretagen och/eller resenärerna. Om det uppstår marknadsförskjutningar mellan kommersiell och samhällsfinansierad trafik, så påverkas de privata respektive offentliga kostnaderna för trafiken. I Tabell 1 visas verksamhetsintäkter, bidrag och kostnader för lokal och regional kollektivtrafik 2009, det vill säga trafikhuvudmännens verksamhet i form av trafik inom länsgräns.

Tabell 1: Verksamhetsintäkter, bidrag och kostnader för lokal och regional kollektivtrafik, miljoner kronor. År 2009.

Län	Verksamhetsintäkter	Bidrag	Kostnader	Differens	Procent bidrag
Stockholm	5 980	6 157	11 148	989	51
Uppsala	573	433	1 012	-7	43
Södermanland	153	282	434	0	65
Östergötland	376	557	924	9	60
Jönköping	292	276	568	0	49
Kronoberg	162	138	300	0	46
Kalmar	175	305	487	-7	64
Gotland	13	38	51	0	75
Blekinge	128	125	253	0	49
Skåne	2 059	1 250	3 307	2	38
Halland	281	198	461	18	41
Västra Götaland	2 419	2 707	5 129	-2	53
Värmland	229	221	496	-46	49
Örebro	169	268	414	23	61
Västmanland	141	174	328	-13	55
Dalarna	233	283	439	77	55
Gävleborg	224	260	484	0	54
Västernorrland	132	185	317	0	58
Jämtland	123	140	262	0	53
Västerbotten	266	257	523	0	49
Norrbottnen	243	228	469	2	48
Riket	14 370	14 481	27 805	1 046	50

Källa: Lokal och regional kollektivtrafik 2009 (Trafikanalys Statistik 2010:12, Tabell 1)

Anm: Netto avser verksamhetsintäkter plus bidrag minus kostnader. Procent bidrag avser hur många procent bidragen är av verksamhetsintäkter plus bidrag.

Dagens lokala och regionala kollektivtrafik subventioneras alltså till i genomsnitt 50 procent, det vill säga hälften av intäkterna kommer från bidrag från kommun, landsting och stat.

Störst del av bidragen står landstingen för (71 procent), näst störst kommunen (27 procent) medan statens del av bidragen är liten (2 procent). Totalt kostade lokal och regional kollektivtrafik knappt 28 miljarder under 2009 varav alltså hälften täcktes av verksamhetsintäkter och andra hälften av bidrag. Trafikhuvudmännens verksamhet ska inte vara vinstdrivande utan ha ett nollresultat. Som visas i Tabell 1 kan dock vissa år finnas ett netto skilt från noll.

Bidrag från kommun, landsting och stat på drygt 14 miljarder (2009) gick till 1,25 miljarder resor¹³. Det ger en skattesubvention på ungefär 11:50 kronor per resa eller drygt 1 500 kronor per person i hela befolkningen år 2009. De totala kostnaderna för kollektivtrafiken, de privata och de offentliga, kommer att följas noga inom vårt utvärderingsuppdrag. De offentliga kostnaderna kommer att följas upp fördelat på kommun, landsting och stat.

¹³ Eller egentligen påstigningar som mäts i statistiken över lokal och regional kollektivtrafik.

Förutom privata och offentliga kostnader förknippade med själva trafikeringen finns det också samma uppdelning i privata och offentliga kostnader för investeringar, drift och underhåll med mera. Till viss del täcks de totala kostnaderna (inklusive kostnader för externa effekter som inte har något pris på den öppna marknaden) av effektivitetsanalysen (se detta kapitel avsnitt VI). Att följa investeringar i transportsektorn är komplicerat. Viss statistik publicerades i rapporten *SIKA Basfakta* (SIKA Statistik 2009:28) och kommer under hösten 2011 att publiceras av Trafikanalys i rapporten *Fordon och infrastruktur*. De två reformernas effekter på investeringar kommer dock bara att beröras vad gäller investering i bussar och tåg och liknande. Investering i infrastruktur, privat och kommunal samfinansiering etcetera kommer endast att beröras om de får betydelse för våra centrala frågeställningar.

Huruvida de offentliga kostnaderna och de totala kostnaderna för den regionala kollektivtrafiken kommer att öka eller minska i de olika regionerna och totalt, är i sig en intressant utveckling att följa. Den nya lagen för kollektivtrafik begränsar inte på något sätt *nivån* på det offentliga åtagandet på kollektivtrafikområdet. Rent formellt kan en RKTM välja allt från obegränsat förtroende för kommersiella aktörer och sätta den offentligt finansierade trafiken till noll, till inget förtroende att kollektivtrafik i någon del alls försörjs av kommersiella aktörer. Lagen ger utrymme för dessa två extrema fall och allt där emellan, så länge ståndpunkterna är väl argumenterade för i det regionala trafikförsörjningsprogrammet. Dessutom krävs naturligtvis lokal och/eller regional förankring av den ståndpunkt som väljs.

IV. Hur har den kommersiella trafiken påverkats av att länsgränsrestriktionen avskaffats?

Vid kartläggning av THM under hösten 2011 kommer vi att fråga dem vad de tror att avskaffad länsgränsrestriktion kommer att ge för följder i deras egen region och i närliggande regioner.

Trafikanalys har de senaste åren samlat in statistik för så kallad långväga buss (buss över länsgräns) som idag utförs av ett 30-tal kommersiella företag.¹⁴ Vi kan relativt enkelt utöka undersökningen för att informera oss om hur deras möjligheter till kommersiell trafik utvecklas över tid. Här kan telefonundersökning vara att föredra för att också informera oss om hur marknadsöppningen eventuellt påverkat deras verksamhet i andra avseenden.

Vi kommer också att följa juridiska tvister med operatörer som bedriver eller önskar bedriva interregional kollektivtrafik och som uppfattar att de blivit hindrade av samhällsfinansierad regional kollektivtrafik.

¹⁴ Senaste tillgängliga statistik avser år 2010 (Trafikanalys Statistik 2011:11).

V. Reformernas effekt på resandet, resenärernas nytta och deras uppfattning om utbudet?

För den största gruppen av aktörer, resenärerna och övriga medborgare, är detta kärnfrågan. Hur kommer reformerna att påverka resandet, nyttan för resenärerna och hur de uppfattar utbudet? Man kan säga att reformernas legitimitet ligger till stor del i hur väl de "lyckas" på just detta område. Samtidigt är det komplexa frågor som kräver utvärderingar på flera delområden. Utvärdering av denna fråga är starkt beroende av vilka eventuella resultat som finns från frågorna i avsnitt II och IV ovan.

Projekt med Järnvägsgruppen, KTH

Trafikanalys kommer att undersöka de lagenliga och praktiska förutsättningarna för att erhålla information om resmängder på detaljerad nivå (stråk). Trafikanalys avser att anlita Järnvägsgruppen på KTH som under ett stort antal år samlat in mycket detaljerade data över operatörer, priser, restider med mera. Järnvägsgruppen har tidigare gett ut rapporter om utveckling av järnvägsmarknaden men de samlar numera också in information om buss- och flygtrafik.

Simuleringsmodellen Vips

Simuleringsmodellen Vips kan också användas för att skatta effekter på resandet vid vissa antagna eller observerade förändringar i till exempel linjesträkning och konkurrens. Resenärernas nytta (pris och tid mätt i samma enhet, så kallad generaliserad kostnad) kan då skattas före respektive efter en förändring, det vill säga man kan beräkna om resenärer vinner eller förlorar på en förändring (se vidare kapitel 3 om Vips).

Resenärsmätningar

I statistikprodukterna *Bantrafik* och *Lokal och regional kollektivtrafik* ställer Trafikanalys samman statistik över resande med allmän kollektivtrafik. Den statistiken bygger på uppgifter från länstrafikhuvudmännen. Trafikhuvudmännen räknar antal resenärer eller antal påstigande på olika sätt med olika grad av noggrannhet. De vanligaste metoderna innefattar biljettförsäljningsdata, manuell räkning, resvaneundersökningar och även automatisk räkning. Då många reser med periodkort och med biljetter som tillåter övergång mellan olika transportslag är man ofta hänvisad till att skatta resandet med stickprovsundersökningar. Dessa görs på olika sätt hos olika länstrafikhuvudmän. Trafikanalys avser att, tillsammans med Trafikverket, under hösten 2011 utarbeta rekommendationer för en harmoniserad metod för sådana resenärsmätningar.

Tillgänglighet och användbarhet för personer med funktionsnedsättning

Tillgänglighet och resande bland personer med funktionsnedsättning är en fråga som särskilt behöver belysas i uppdraget. Under hösten 2011 kommer Trafikanalys att genomföra en kvalitativ undersökning av hinder för tillgänglighet och användbarhet, inom olika trafikslag och grupper av personer med olika typer

av funktionsnedsättning. Med hjälp av en konsult planerar vi att genomföra exempelresor med kollektiva färdmedel, där personer med funktionsnedsättning beställer biljett och genomför resan med en observatör. Observatören dokumenterar resan, vad som fungerar bra och hinder av olika slag under resan. Det ska finnas beredskap för att registrera både förväntade hinder och oväntade hinder på vägen. Förutom att identifiera hinder för personer med funktionsnedsättning så ska vi också presentera vem som bär ansvar för att åtgärda de observerade hindren.

Den här typen av studier i verkligheten brukar på engelska kallas "mystery shopping" och det har använts mycket litet inom transportsektorn i Sverige.¹⁵ Undersökningen kommer dels att användas i Trafikanalys arbete med att följa upp de transportpolitiska målen, dels i att utvärdera reformerna på kollektivtrafikmarknaden. Särskilt kommer vi att försöka besvara huruvida reformerna bidrar till att minska hindren som observerats.

Trafikanalys deltar också i ett arbete som drivs av Myndigheten för handikappsamordning (HANDISAM). De har som regeringsuppdrag att sammankalla en panel av personer med funktionsnedsättning. Trafikanalys ingår i en referensgrupp där vi kan vara med i utformning av hur panelen ska sättas samman och även föreslå vad vi skulle vilja få ut av en panel. Tanken är att olika myndigheter via främst webbenkäter ett antal gånger per år ska kunna ställa frågor om sina intresseområden till paneldeltagarna. Vi hoppas kunna använda denna panel för att följa deras bild av hur tillgängligheten i transportsystemet förändras över tiden. Arbetet är bara i sin linda men vi följer det med stort intresse. Enligt ett första möte med HANDISAM är det av ekonomiska skäl inte möjligt att inkludera personer utan funktionsnedsättning i panelen.

Färdtjänst är en del av kollektivtrafiken. Enligt officiell statistik över färdtjänst har antal resor med färdtjänst minskat de senaste åren medan de reala kostnaderna för kommunerna ökat. Vi vet inget om i vilken utsträckning minskat resande med färdtjänst kompenseras med ökat resande med den ordinarie kollektivtrafiken eller om resande istället helt uteblivit. Resandet med färdtjänst är en viktig utvärderingsfråga att följa över tid. När kollektivtrafikandel (Bilaga 2) beräknas, så kommer den att beräknas för olika grupper inklusive för personer med någon (självrapporterad) funktionsnedsättning respektive övriga.

Hur fånga dem som inte reser kollektivt?

Det finns en mängd aktörer som använder olika slags kundmätningar för att fånga hur nöjda eller missnöjda kollektivtrafikresenärer är i olika avseenden. När man diskuterar kollektivtrafiken, hur mycket den används och hur attraktiv den är, faller vanligtvis icke-resenärerna bort ur diskussionen. De är åtminstone sällan tillfrågade om *varför de inte reser kollektivt*. För att klara miljö- och hälsöhänsyn inom de transportpolitiska målen krävs att andelen kollektivtrafikresor ökar och då räcker inte bara att kvarhålla dagens kollektivtrafikresenärer. Personbilister måste också lockas över till det kollektiva.

¹⁵ Vi har fått vetskap om att SL gör den här typen av observationer som ett led i sitt inre kvalitetsarbete. Möjligen har också något gjorts på flygplatser vad gäller ledsagning.

Med tillgång till resvaneundersökningarna kan vi ge en gedigen beskrivning av hur den typiske kollektivtrafikresenären och den typiske personbilisten ser ut vad gäller ålder, kön, inkomst etcetera. Vad vi däremot inte vet är *på vilka grunder* personbilisten väljer bort det kollektiva alternativet vid en viss resa. Vi tänker oss här att använda någon okonventionell metod för att besvara frågan. Syftet är att ta reda på hinder för att välja kollektiva alternativ, inte främst tänkt för att mäta utvecklingen över tid utan för att identifiera hinder och föreslå åtgärder för att undanröja hindren. Det är av särskilt intresse för vår utvärdering att se om reformerna kan undanröja upplevda hinder bland personbilister som väljer bort kollektivtrafik.

Intresseorganisationers och operatörers statistik

Det finns en stor mängd statistik som tas fram av trafikhuvudmän, Svensk kollektivtrafik med flera. Svensk kollektivtrafik har till exempel nyligen öppnat en statistikportal. En del av de resultat som redovisas där kommer från enkätundersökningen som kallas Kollektivtrafikbarometern. Den omfattar frågor om hur man upplever resande med kollektivtrafik och om i vilken utsträckning man reser kollektivt eller inte.

Vi kommer att undersöka närmare hur olika statistiska material framtagna av operatörer med flera, eventuellt kan användas i vår utvärdering. För detta krävs dock en heltäckande metod- och kvalitetsredovisning som bland annat anger i vilken utsträckning urvalet av respondenter är representativt och hur stort bortfallet är.

VI. Finns det tillräcklig samordning av utbudet?

Samordning av utbud ska utformas för resenärernas nytta och kan gälla allt från konstruktion av tidtabeller, bokningssystem, prisinformation, biljettsystem, ledsagning för personer med funktionsnedsättning och samordning då trafikstörningar uppstår. Enligt nya lagen om kollektivtrafik framgår att ett kollektivtrafikföretag ska lämna information om sitt trafikutbud till ett gemensamt system för trafikantinformation. Vad detta innebär i praktiken, vad som konkret avses med information och vem som är mottagare av informationen är inte helt klarlagt. Vi antar dock att eftersom det benämns trafikantinformation avses information som ska nå trafikanterna, det vill säga det gemensamma informationssystemet ska gagna trafikanterna.

En viktig förutsättning för att en marknad verkligen ska fungera som en marknad, där konsumenter väljer mellan alternativ till varierande priser och där nya leverantörer kommer in och de som inte får kunder försvinner, är att det finns förutsättningar för konsumenter/resenärer att vara aktiva konsumenter. I detta avseende är samordning av utbudet en viktig komponent.

Under hösten 2011 kommer vi att undersöka vilken beredskap det finns hos trafikhuvudmännen, de blivande RKTM, Samtrafiken och andra berörda, för ett gemensamt informationssystem. I detta projekt kommer vi också inkludera

frågan om förutsättningar för ett framtida gemensamt betalsystem. Utländska förebilder kommer då att bevakas.

VII. Reformernas effekter på effektivitet och produktivitet?

Inom utvärderingsuppdraget kommer vi att utvärdera reformernas effekter på effektivitet och produktivitet inom järnvägen, men vi kommer också att se på utvecklingen för kollektivtrafiken totalt. Enligt uppdraget efterfrågas effekter på effektivitet och produktivitet på järnvägsmarknaden som helhet och *inom dess olika delar*. Här återstår att förtydliga om det gäller olika geografiska områden eller olika funktionella delar av järnvägen.

Som den enklaste form av utvärdering kommer vi att se på hur kostnaderna för trafiken utvecklas, hos kommersiella aktörer respektive för offentliga organ. Lokal och regional kollektivtrafik är idag subventionerad av stat, kommuner och landsting till ungefär 50 procent (se också avsnitt II i detta kapitel). Vi följer upp hur den privata kostnaden respektive skattekostnaden per personkilometer kollektivtrafik utvecklas, per trafikslag och per region.

Behov och tillgång till data för att möjliggöra analyser av effektivitet och produktivitet

En kartläggning av databehov och datatillgång är en förutsättning för att kunna studera effektivitet och produktivitet och deras utveckling över tid. Idag finns en relativt omfattande mängd data som Trafikanalys, SCB samt Trafikverket ansvarar för, och som kan användas för analyser. Trots detta finns det viktiga dimensioner för vilka data i stor utsträckning saknas. Detta gäller exempelvis resande nedbrutet på enskilda delsträckor och statistik som beskriver priser på motsvarande sträckor.

Inventeringen av data för effektivitetsuppföljningen tar rimligen sin utgångspunkt i det regeringsuppdrag som sedan runt år 2000 funnits för att följa upp marginalkostnader i transportsektorn. Sedan dess har kunskaperna om marginalkostnader fördjupats och utvidgats. Det finns dock anledning att förmoda att flera av de dimensioner som kan vara viktiga för kollektivtrafik saknar goda värden. Det kan till exempel gälla resenärernas betalningsvilja för att undvika förseningar, avbrutna förbindelser och inställd trafik. På motsvarande sätt saknas förmodligen i stor utsträckning goda kunskaper om vad kostnaderna är för att undvika störningar.

Med produktivitet avses här antalet producerade enheter per kostnadskrona (inversen till styckkostnader) för att producera en vara eller tjänst. En god produktivitetmätning bör bl.a. illustrera de problem som är förknippade med prisindexering. En "generös" indexering innebär att verkliga kostnadsökningar döljs och en "snål" innebär att branschen belastas med kostnadsökning som egentligen inte avspeglar lägre produktivitet i organisationen i övrigt. Samtidigt innebär ett index som döljer kostnadsökningar att incitamentet minskar för att anpassa utformningen av tjänsten.

Produktivitetsutvecklingen bör också väga in förändrad betalningsvilja för exempelvis kortare restid, högre komfort, högre turtäthet, färre förseningar och andre förändringar i kvalitet som innebär att tjänsten förbättras ur resenärernas perspektiv. För exempelvis restidsvärderingar har en aktuell studie visat på väsentligt högre tidsvärden för vissa resandegrupper.¹⁶ I den mån som ökade tidsvärden beror på exempelvis ökade inkomster, eller andra trender, bör detta avspglas i högre värderingar av produktiviteten.

Marknadsöppningens effekter på effektivitet

Utgångspunkten i denna projektdel är den information som behövs för att följa utvecklingen av effektiviteten som utpekats i föregående studie. Man kan se såväl potential till förbättringar som risker för att effektiviteten försämras när marknaden öppnas. Om knapphet på kapacitet och risker för ökade störningar inte prissätts framgångsrikt, finns risker för ökade problem med störningar. En viktig möjlighet är om konkurrensen ger drivkrafter att skapa mer tillförlitlig trafik medan riskerna exempelvis kan bestå i att förbindelser faller bort i vissa delar av landet medan flera tåg packas in i andra delar av landet.

Trafikverket kommer att kräva och även själva betala så kallade kvalitetsavgifter (böter) vid störningar från och med 2012. Det finns en farhåga att de leder till att man "silar mygg och sväljer kameler" genom att förseningar på fem minuter bötfälls medan om en järnvägsknut är stängd en vecka på grund av snöröjningsproblem finns inte samma styrmekanism. En annan farhåga är att administration kring dessa avgifter ska bli alltför omfattande i förhållande till deras storlek och styrningseffekt.

I en första promemoria inventeras dimensioner av samhällsekonomisk effektivitet och analyser av när pris och samhällsekonomisk värdering sammanfaller respektive när avvikelser mellan värdering och pris förekommer. Tanken i denna del är att i första hand bygga vidare på de regeringsuppdrag som sedan omkring år 2000 funnits för att följa upp marginalkostnader i transportsektorn.

Exempel på tänkbara analyser är följande:

För järnväg

- Är det möjligt att bedöma/beräkna i vilken utsträckning operatörerna utnyttjar prissättningsinstrumentet, så kallad yield management?
- Är det möjligt att bedöma om det är samhällsekonomiskt lönsamt att förändra utbudet av tågtrafik?
- Hur förhåller sig prissättning av knapphet på spårutrymme till kostnader för knapphet? Är det rimligt att en uppställningsplats för tåg kostar lika mycket på Stockholms central som i Bräcke?
- Hur förhåller sig prissättning av orsaker till störningar till de kostnader som de ger upphov till i järnvägsnätet?
- Hur samvarierar införande av prissättning av orsaker till störning med utvecklingen av störningar?

¹⁶ När resenärerna själva får välja. Sammanställning av attityder, perceptioner och värderingar. Karl Kottenhoff och Camilla Byström, WSP/KTH 2010-06-30.

För dagens kollektivtrafikhuvudmän och de framtida RKTM

- Görs analyser av samhällsekonomiskt effektiva taxor?
- Hur förhåller sig kollektivtrafiktaxor till beräkningar av samhällsekonomiskt effektiva taxor?
- Finns potential för att öka effektiviteten i utnyttjandet av kapaciteten i kollektivtrafiken?

Marknadsöppningens effekter på produktivitet

I denna projektdel fokuseras på produktivitet i bemärkelsen hur kostnadsutvecklingen av de tjänster som tillhandahålls utvecklas. Detta görs dels genom styckkostnadsanalyser som väger in både kostnader som belastar verksamheterna direkt men också stödtjänster och subventioner. Exempel på de båda senare är att priset på järnvägstjänster inte belastas med sina fulla kostnader för infrastruktur och att inköpen av huvudmännens rullande materiel i stor utsträckning subventionerats.

Man kan bygga vidare på tidigare produktivetsstudier som gjorts av järnvägssektorn i Sverige.¹⁷ För att kunna göra goda produktivetsmätningar bör de mera grundläggande uppföljningarna av produktionskostnader kompletteras med indexserier som kan ge en bild av kostnads- och kvalitetsutveckling. För kostnadsutveckling kan olika kostnadsslag sökas. Det är dock osäkert i vilken utsträckning det finns index för exempelvis kostnader för löner och rullande materiel. För kvalitetsutveckling kan läggas tidsserier för utveckling av värdering av restid, förseningstid men också kvalitetsdimensioner som turtäthet, vagnmateriel och förseningar.

Exempel på tänkbara analyser är följande:

- Hur ser de senaste årens produktivetsutveckling ut, mätt i enklast tänkbara termer, för järnvägssektorn, trafikhuvudmannatrafiken och kommersiell trafik? Produktivitet kan mätas som till exempel utbudskilometer i förhållande till totala kostnader för samma utbud.
- Vilka ytterligare prisindex och tidsserier på kvalitetsutveckling kan vi redovisa? (se även avsnitt II i detta kapitel om kvalitet i form av som turtäthet samt frånvaro av förseningar och inställda tåg).

VIII. Reformernas effekt på lokal och regional utveckling och tillväxt?

Kunskapen om sambandet mellan förbättrad tillgänglighet och ökad regional tillväxt/ konkurrenskraft är bristfällig och ofta relativt grovt modellerad. Att det är så beror till stor del på att det inte finns något konsekvent och vedertaget sätt att mäta och kvantifiera hur och på vilket sätt regioners konkurrenskraft beror av tillgänglighet. För att utvärderingen ska kunna ske utifrån ett regionalt perspektiv är det dock nödvändigt att bedriva ett långsiktigt utvecklingsarbete. Det gäller

¹⁷ Till exempel Nilsson (1991) Produktivitet i järnvägssektorn, Expertrapport 9 till Produktivetsdelegationen, samt Nilsson (2002) Restructuring Sweden's Railways; the Unintentional Deregulation, *Swedish economic policy review*, **9**, 229-254.

både kring enskilda aspekter som att mäta utvecklingen av tillgänglighet och tillväxt/konkurrenskraft och att kartlägga sambandet dem emellan.

En systematisk uppställning och jämförelse av ett antal mått för olika regioner kan utgöra underlag för en första "benchmarking" som grovt indikerar den tillgänglighet transportsystemet bidrar med i förhållande till regionens konkurrenskraft och tillväxt. Även simuleringar kan vara till hjälp. Med hjälp av simuleringar kan vi beskriva vilka delområden i riket eller i olika län som kan få förändrad resstandard, restid och/eller förändrade priser vid en given förändring. Om resstandard ökar, restid minskar och/eller priser sjunker i vissa regioner, bör detta ha en positiv effekt för dessa regioner (se vidare kapitel 3 om simuleringsmodellen Vips). Men det är inte absolut nödvändigt att det blir så, åtminstone inte regionalt eller lokalt. Att sambandet inte är uppenbart beror på att det kan finnas en så kallad hemmamarknadseffekt. Det innebär att en tidigare skyddad verksamhet (på grund av höga transportkostnader) vid bättre tillgänglighet utsätts för konkurrens utifrån och därför i värsta fall slås ut med arbetslöshet som följd. Detta är naturligtvis en del i en strukturomvandling som kan vara gynnsam på nationell nivå, men den kan ha stora regionala eller lokala konsekvenser.

IX. Hur agerar berörda myndigheter och övriga aktörer?

De statliga myndigheterna och andra berörda aktörer som berörs av reformerna på olika sätt, beskrivs i nästa avsnitt. Myndigheter har också central betydelse för flera andra frågor som avhandlas i detta kapitel, särskilt det i avsnitt II, om spårtilldelning, tillgång på rullande materiel med mera samt hur stationer och bytespunkter fungerar.

Vi tolkar uppdraget som att regeringen förväntar sig att Trafikanalys utvärdering bör utgå från de arbetsuppgifter och mandat som myndigheterna har. I Bilaga 3 görs en genomgång av berörda aktörer som kommer att påverkas av marknadsöppningarna inom kollektivtrafiken. Berörda aktörer delas in i statliga bolag, affärsverk, offentligägda bolag, privata företag och intresseföreningar. Skälet till denna indelning är att ägar- och organisationsförhållandena är av yttersta vikt i ett utvärderingsperspektiv och vilka påverkansmöjligheter regeringen har.

Samråden med olika aktörer har varit en viktig del av arbete att ta fram föreliggande utvärderingsplan. Planen har också varit på remiss hos alla samrådsparter (Bilaga 1). Bilateral diskussioner med bland annat Transportstyrelsen och Trafikverket har förts.

Den årliga rapporteringen till regeringen kommer att inkludera kartläggning av myndigheter och andra berörda, deras arbete och vad som förbättrats respektive återstår att förbättra för att kollektivtrafiken ska fungera bättre ur ett kund- och resenärsperspektiv.

Myndigheternas mandat och ansvar inom transportområdet är omfattande. Särskilt Trafikverket, Transportstyrelsen och de blivande RKTM kommer att ha en rad centrala uppgifter som kommer att ha betydelse för reformernas

genomslag. Det är inte möjligt att utvärdera och värdera "allt" som myndigheterna gör, ska göra och skulle kunna göra. Förutom kontinuerliga kontakter med de flesta berörda myndigheter (se vidare nedan) kommer vi att fokusera på ett antal konkreta utvärderingspunkter.

Trafikverket

- Deras roll i tilldelningen av tåglägen (se detta kapitel avsnitt II).
- Vilken strategi utformas och redovisas som ett led i att hantera konflikter kring tåglägesfördelningen?
- Hur hanteras kvalitetsincitamenten av verket? Verkar de leda till färre förseningar?
- Trafikverkets roll som den myndighet som ska ge råd och stöd till de RKTMs i arbetet med trafikförsörjningsprogrammen.¹⁸

Transportstyrelsen

- Hur fungerar deras övervakning av tilldelningsprocessen av tåglägen och hantering av överklaganden?
- Hur går arbetet med att följa marknadsutvecklingen?
- Samråden med Konkurrensverket? Finns missförhållanden att rapportera om?

Konkurrensverket

- Hur fungerar relationen med Transportstyrelsen?

Konsumentverket:

- Hur utvecklas reklamationer och klagomål på garantier?
- Har Konsumentverket rimliga resurser?

Regionala kollektivtrafikmyndigheter

- Agerar dessa myndigheter i lagens anda när konkurrenter dyker upp?
- Hur fungerar trafikföretagens anmälan/avanmälan om trafik till myndigheterna? Hur når informationen resenärerna?

Nedan sammanfattas i tabellform de myndigheter och aktörer som bör omfattas av utvärderingen. Dessutom visas i tabellen arbetsformer och med vilken periodicitet Trafikanalys avser att samarbeta med respektive myndighet och aktör. Kortfattade kommentarer kring uppföljning och om särskilt viktiga saker att beakta i uppföljningen redovisas.

¹⁸ Denna roll är ännu ej beslutad.

Tabell 2: Sammanställning av berörda myndigheter och andra aktörer vars agerande bör följas.¹⁹

Myndighet/aktör	Arbetsform/periodicitet	Kommentar
Transportstyrelsen	Kontinuerligt samarbete avseende marknadsutveckling och värdering av myndighetens agerande i övrigt	Transportstyrelsen bistår Trafikanalys i nödvändiga uppgifter. Förhoppningsvis samarbete kring trafikslagsövergripande branschanalyser.
Trafikverket	Kontinuerligt samarbete	Trafikverket bistår Trafikanalys avseende nödvändiga statistiska uppgifter avseende resande med mera.
Konkurrensverket	Avstämningsmöte 2 gånger per år.	Då Konkurrensverket ska samarbeta med Transportstyrelsen i konkurrensfrågor räcker det för Trafikanalys med avstämningsmöten.
Konsumentverket	Avstämningsmöte 2 gånger per år.	Då Konsumentverket ska samarbeta med Transportstyrelsen i konsumentfrågor räcker det för Trafikanalys med avstämningsmöten.
RKTM	Samverkan och RKTM den som har kännedom om vilka som bedriver trafik i regionen. RKTM levererar underlag för statistik (som THM gör idag). Trafikförsörjningsprogrammen är offentliga. Trafikanalys samlar in dessa när de är färdiga eller uppdateras.	En viktig utgångspunkt i den utvärdering som Trafikanalys ska genomföra gällande berörda myndigheter är att granska trafikförsörjningsprogrammen. Frågor till THM/RKTM visas i kapitel 4, avsnitt I.
Kommuner	Avstämningsmöte 2 gånger per år med Sveriges kommuner och landsting (SKL).	
Landsting	Se ovan	
Statliga bolag	Ingår i kontinuerlig värdering som ligger till grund för årlig rapport. Träffar vid behov.	Samarbete med Transportstyrelsen i denna del är viktigt, då det ligger i Transportstyrelsens uppdrag att följa marknaderna för järnvägstransporter och järnvägstjänster.

¹⁹ Förutom de arbetsformer som föreslås i tabellen förutsätts att Trafikanalys anordnar marknadsdag.

Myndighet/aktör	Arbetsform/periodicitet	Kommentar
Affärsverk	Avstämningsmöte 2 gånger per år.	Statens Järnvägar har en unik roll och inblick i fordonsmarknaden vilket Trafikanalys bör utnyttja i utvärderingssyfte.
Offentligägda bolag	Ingår i kontinuerlig värdering som ligger till grund för årlig rapport.	
Intresseorganisationer för resenärer	Avstämningsmöte 2 gånger per år.	Intresseorganisationerna bör bjudas in för att på ett strukturerat sätt beskriva vad resenärerna anser om reformerna.
Intresseorganisationer för branschen	Avstämningsmöte 2 gånger per år.	
Privata bolag och bolag vars ägare är både privata och offentliga	Avstämning med Samtrafiken bör ske 2 gånger per år.	Detta är en heterogen grupp men viktig i ett utvärderingsperspektiv. Avstämningen bör dock ske med branschorganisationer om inte särskilda skäl föreligger.

X. Utvärdering av Öresundsförsöket

Enligt uppdraget ska försöket med länsöverskridande järnvägstrafik trafik huvudmannaregi mellan Öresundsbron och Göteborg respektive Alvesta utvärderas. Många av utvärderingsparametrarna är desamma som i den övriga utvärderingen. En konsult eller akademisk institution kommer att anlitas för detta deluppdrag.

XI. Bevakning av goda och mindre goda exempel

Ett antal fall av försöksverksamheter och initiativ som verkar fungera respektive saker som inte fungerar optimalt kommer att bevakas inom uppdraget.

XII. Syntes och samlad bedömning av samhällsnytta

Först redovisas de samhällsekonomiska aspekter som är möjliga att kvantifiera. Sedan görs en syntes av resultaten från de föregående utvärderingspunkterna. Den viktigaste uppgiften blir att försöka kombinera bedömningarna och lärdomarna från dessa. Finns det motsättningar, eller drar de olika bedömningarna åt samma håll? Speciellt följande frågor bör stå i fokus:

- Har reformerna lett till förbättring för resenärerna och ökat resande med kollektivtrafik?
- Har utbudet ökat och priserna fallit?
- Har tillförlitligheten, i bemärkelsen frånvaro av förseningar och inställda turer, ökat?

- Hur fungerar samordning och information när flera operatörer verkar på samma delmarknad?
- Vilka delar av marknadsöppningarna har lett till, eller synes komma att leda till, samhälleliga välfärdsvinster?
- För de delar av marknadsöppningarna som inte förefaller ge välfärdsvinster, vilka förändringar bör övervägas?

5 Rapportering

Under samråden nämnde flera aktörer att det behövs och önskas en sammanhållen, årlig presentation av hur kollektivtrafiken utvecklas. Vi anser att en sådan rapportering ryms inom Trafikanalys uppdrag. En årsrapport kommer att skrivas. Den kommer att innehålla dels en presentation av utvecklingen i form av ett antal indikatorer som återkommer varje år, dels beskrivning av ett årligt aktuellt tema. Dessutom kommer vi årligen att rapportera om de olika utvärderingsprojekten som gemensamt utgör utvärderingen enligt planen. Detta tillsammans med en årlig "marknadsdag" och en webbplats för utvärderingen utgör avrapporteringen av uppdraget. Hur den årliga rapporteringen kommer att se ut mer i detalj presenteras nedan. Därutöver kommer vi att ha kontinuerliga kontakter med Näringsdepartementet.

Indikatorer

Vad gäller den återkommande årliga rapporteringen kommer vi att redovisa och analysera utvecklingen av ett antal indikatorer. Vilka dessa är kommer att fastställas definitivt i arbetet med den första rapporteringen till senhösten 2011. Samtliga indikatorer som nämnts i utvärderingsplanen i kapitel 4 är goda kandidater för årlig rapportering. Centrala indikatorer är dock:

- Antal operatörer, deras storlek (antal anställda, omsättning etcetera) och nationalitet
- Faktiskt utbud av kollektivtrafik
- Resandevolymer med kollektivtrafik
- Kollektivtrafikens andel av de totala persontransporterna
- Prisutveckling för kollektivtrafiken
- Kvalitetsindikatorer som turtäthet, punktlighet och tillförlitlighet

I den årliga rapporteringen kommer vi att följa utvecklingen av resvanor i Sverige. Resvaneundersökningar från och med år 1995 ger oss en möjlighet att ge en mer långsiktig bild av resandet i Sverige. Resvaneundersökningen möjliggör beskrivning av resande efter kön, ålder, region och mycket annat, liksom av resande efter ärende (semester, arbete, skola, nöjen etcetera). Genom att beskriva resandet med tidigare resvaneundersökningar (årliga undersökningar 1995-2001 samt undersökningen 2005/2006) blir detta en bakgrund för att sedan se på eventuella förändringar i resmönstret från och med 2011 och framöver, då årliga resvaneundersökningar planeras.

Kollektivtrafikens andel av persontransporterna är en intressant indikator att följa över tid. I bilaga 2 visas hur andelen kollektivtrafik skulle kunna beräknas utifrån statistik över transportarbete respektive resvaneundersökningarna samt vad andelen kollektivtrafik i så fall kan anses vara i dagsläget.

Vi kommer mest troligt inte att kunna mäta överflyttning på individ- och gruppnivå. Säg att kollektivtrafikresandet ökar. Då kan detta bero på dels att en

grupp tidigare icke-resande börjat resa med kollektivtrafik, dels att en grupp övergått från personbil till kollektivtrafik. Det enda vi kommer att kunna observera är dock storleken på grupperna kollektivtrafikresande, icke-resande och personbilister, inte överflyttningar dem emellan. Utifrån resvaneundersökningen och kanske även andra material kommer vi att kunna följa de olika relevanta gruppernas storlek och resande över tid. Om kollektivtrafikandelen stiger enbart tack vare att gång och cykel minskar är det ett problem som bör påpekas.

Årligt tema

Varje årsrapport kommer förutom att följa indikatorerna och presentera sammanfattande resultat från de utvärderingar som bedrivits under året, att täcka ett årligt tema. Det första temat för rapporten 2011 blir de regionala kollektivtrafikmyndigheterna, hur myndigheterna organiseras, hur samråd bedrivs samt hur arbetet med trafikförsörjningsprogrammen fortskrider. De frågor som kommer att belysas är de som ställs till trafikhuvudmännen i vår kartläggning under hösten 2011 (se kapitel 4 avsnitt I). Det årliga temat kan också utökas med till exempel intervjuer.

De olika utvärderingsprojekten

De olika utvärderingsprojekten som nämns i kapitel 4, och resultat från dessa, sammanfattas i årsrapporten. Utvärderingsprojekt kan i flera fall också komma att presenteras i egna rapporter som ges ut av Trafikanalys.

Marknadsdag

Trafikanalys kommer att bjuda in företrädare från samtliga berörda myndigheter och andra aktörer till en *marknadsdag* varje år. Att ha en öppen presentation om den kontinuerliga utvecklingen i kollektivtrafiken var ett önskemål som kom upp på samråden vi hade inför arbete med denna plan (se Bilaga 1). En marknadsdag skulle bli en naturlig fortsättning på samråden, som vi för övrigt tyckte var mycket givande.

En marknadsdag fyller två syften. För det första är det ett utmärkt tillfälle för Trafikanalys att presentera sina erfarenheter från utvärderingen för aktörer med olika roller i systemet. För det andra kommer en marknadsdag att ge god inblick och dessutom goda uppslag för Trafikanalys arbete med uppföljningen.

Marknadsdagen kommer i tid att anknyta till den årliga rapportering som Trafikanalys gör till regeringen. En möjlighet för marknadsdagen är att tiden före lunch hålla en öppen session för samtliga deltagare där Trafikanalys presenterar sin rapport och arbetet med utvärdering av marknadsöppningarna för kollektivtrafik. Efter lunch arrangeras workshops med olika teman. Vad gäller resenärer och medborgare är dessa en förhållandevis heterogen grupp. En marknadsdag där både myndigheter, kollektivtrafikföretag och resenärsgrepp i olika former träffas kan ge Trafikanalys värdefull information i utvärderingsarbetet.

Webbsida

På Trafikanalys hemsida kommer att finnas en sida för kollektivtrafikens utveckling där statistik, rapporter och annat material från utvärderingen finns tillgängligt. På webbsidan uppdateras till exempel löpande indikatorer som kan

redovisas oftare än årsvis och de indikatorer som uppdateras vid andra tidpunkter än när årsrapporten skrivs. Där kommer också att framgå vilka uppdrag Trafikanalys gett till konsulter och akademiska institutioner inom utvärderingen.

6 Sammanfattning av utvärderingsplanen

Utvärderingsfråga	Resurser
I. Hur har de regionala kollektivtrafikmyndigheterna uppträtt?	Intervjuer med konsultstöd. Egen analys men också potentiellt projekt med akademisk miljö för att utvärdera betydelse av olika slags avtal.
II. Uppstår förändringar i trafikutbudets omfattning och kvalitet?	
Antal företag	Eget arbete och samarbete med Transportstyrelsen
Utbud	Utöka Trafikanalys statistik som idag samlas in från THM. Även data från Järnvägsgruppen, KTH.
Pris	Egen analys av månatliga prisindex från SCB. Årliga priser från Järnvägsgruppen, KTH.
Kvalitet	Data från Trafikverket varje kvartal, halvår och helår. Konsultstöd för att täcka annat än järnväg.
Fördelning av tåglägen	Diskussion med både akademisk institution och konsult har påbörjats.
Tillgång till rullande materiel, verkstäder, depåer etcetera	Diskussion med akademisk institution har påbörjats.
Stationer och bytespunkter	Diskussion med konsult har påbörjats.
III. Har det skett marknadsförskjutningar mellan kommersiell och samhällsfinansierad trafik?	Konsultstöd, egen analys och i samarbete med Transportstyrelsen.
IV. Hur har den kommersiella trafiken påverkats av att länsgränsrestriktionen avskaffats?	Eget arbete dels inom II ovan men också Trafikanalys statistik om långväga buss.

Utvärderingsfråga	Resurser
V. Reformernas effekt på resandet, resenärernas nytta och deras uppfattning om utbudet?	
Projekt med Järnvägsgruppen, KTH	Diskussion med Järnvägsgruppen (KTH) har inletts.
Simuleringsmodellen Vips	Eget arbete. Konsultstöd behövs för att uppdatera Vips med aktuella tidtabeller och eventuellt fler kommuners stadsnät.
Resenärsmätningar	Eget arbete, mer långsiktigt och i samråd med THM/RKTM och kommersiella aktörer.
Tillgänglighet och användbarhet för personer med funktionsnedsättning	Diskussion med konsult har påbörjats för "mystery shopping". Dessutom deltagande i HANDISAM:s regeringsuppdrag med en frågepanel med personer med funktionsnedsättning.
Hur fånga dem som inte reser kollektivt?	Diskussion med akademisk institution om okonventionell metod har påbörjats.
Intresseorganisationers och operatörers statistik	Eget arbete med bistånd från dem som äger statistiken.
VI. Finns det tillräcklig samordning av utbudet?	En konsult kommer att anlitas.
VII. Reformernas effekter på effektivitet och produktivitet?	
Behov och tillgång till data ...	Diskussion med akademisk institution har påbörjats.
Marknadsöppningens effekter på effektivitet	Diskussion med akademisk institution har påbörjats.
Marknadsöppningens effekter på produktivitet	Diskussion med akademisk institution har påbörjats.
VIII. Reformernas effekt på lokal och regional utveckling och tillväxt?	Eget arbete med Vips. Diskussion med akademisk institution har också påbörjats.
IX. Hur agerar berörda myndigheter och övriga aktörer?	Både eget arbete och konsultstöd.
X. Utvärdering av Öresundsförsöket	En akademisk institution eller konsult kommer att anlitas.
XI. Bevakning av goda och mindre goda exempel	Eget arbete. Konsult behövs om vi vill ha en högre ambitionsnivå.
XII. Syntes och samlad bedömning av samhällsnytta	Eget arbete med stöd av Trafikanalys vetenskapliga råd.

Bilaga 1: Samråd

Trafikanalys har haft tre samråd under mars–april 2011. Förutom att pröva idéer till utvärderingsplanen har samråden varit värdefulla för att knyta kontakter och fånga upp viktiga frågeställningar, förhoppningar och farhågor inför framtiden med den avreglerade kollektivtrafiken och marknadsöppning på järnväg.

För att ge mycket tid till varje typ av intressent delades samråden upp på tre olika tillfällen. Dag 1 träffade vi trafikföretagens organisationer och trafik- huvudmän, dag 2 resenärsorganisationer och ideella organisationer medan dag 3 var för berörda myndigheter. Förteckning över deltagande organisationer visas i Tabell 3.

Tabell 3: Organisationer och företag som deltog i samråd i projekt Marknadsöppning.

Trafikföretagens organisationer och THM:

AB Storstockholms Lokaltrafik
Branschföreningen Tågoperatörerna
Jernhusen
Samtrafiken
Skånetrafiken
Swedtrain (Föreningen Sveriges Järnvägsindustrier)
Svensk Kollektivtrafik
Svenska Bussbranschens Riksförbund
Svenska Taxiförbundet

Resenärsorganisationer och ideella organisationer:

DHR
Kollektivtrafikant Stockholm
HANDISAM
Pensionärernas Riksorganisation (PRO)
Resenärsforum
Sveriges kommuner och landsting
Trafikverket (ang. funktionshindrade)

Myndigheter:

Konkurrensverket
Konsumentverket
Railrex
Statskontoret
Sveriges kommuner och landsting
Trafikverket
Transportstyrelsen
VINNOVA

Frågor som diskuterades i samråden var framför allt:

- Vad tror ni blir de största förändringarna som följer av marknadsöppningarna?
- Vilka blir de viktigaste utmaningarna att hantera?
- Är det någon aspekt som är extra viktig att följa upp/utvärdera utifrån ert perspektiv?
- Vad behövs för att göra en bra utvärdering?
- Vilken information/data har ni tillgång till och kan bidra med i uppföljningen?
- Hur gör man uppföljningen så effektiv som möjligt?
- Utvärderingen ska rapporteras årligen. Ska den vara upplagd på samma sätt varje år eller ska man ha olika teman?
- Vilka svårigheter och utmaningar ser du i utvärderingen?
- Vad har ni för förväntningar på Trafikanalys i det fortsatta arbetet?

Bilaga 2: Kollektivtrafikandel

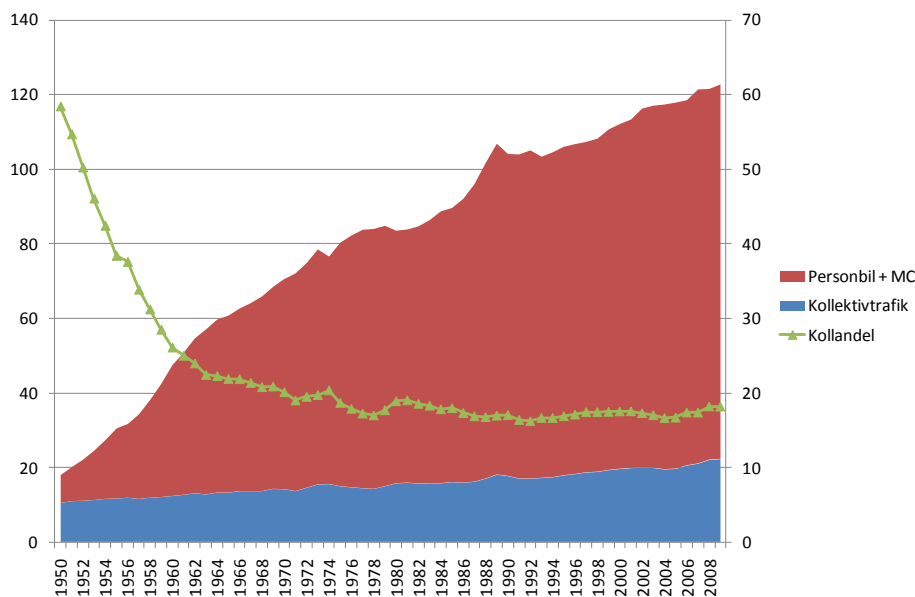
Det så kallade fördubblingsprojektet²⁰ har som ambition att på sikt fördubbla kollektivtrafikens marknadsandel jämfört med 2006. "Marknadsandelen mäter vi som kollektivtrafikens andel av det totala antalet privata motoriserade resor. En resa är en förflyttning med specifikt ärende (till exempel till arbetet, handla). En resa kan bestå av flera delresor med flera olika färdmedel involverade."²¹ Det framgår av diverse rapporter inom fördubblingsprojektet att man praktiskt mäter marknadsandel som *antalet resor* med buss, tåg och taxi i förhållande till samma resor plus bilresor. Flyg och båt lämnas alltså utanför vilket också gång och cykel gör. Den motoriserade trafiken som kollektivtrafiken därmed anses konkurrera med är således personbilen och moped/MC. Kollektivtrafikandelen kommer dock att stiga oavsett om överflyttning till kollektivtrafik sker från personbil/moped/MC, gång/cykel eller icke-resande.

Att mäta kollektivtrafikens andel av *antalet* resor är ett sätt att följa utvecklingen. Man kan också mäta kollektivtrafikens andel av det *persontransportarbete* som utförs. Det ger en relevant bild av kollektivtrafikens betydelse vad gäller miljöbelastning och även betydelse för trafiksäkerhet. Vilken är kollektivtrafikens marknadsandel om man mäter andel av transportarbetet och använder den definition av kollektivtrafik som föreslås ovan? I Figur 1 visas utvecklingen sedan 1950, persontransportarbetet i personkilometer för kollektivtrafik (bantrafik plus buss) respektive övrig motoriserad trafik (personbil plus MC, moped finns inga data för).

Sedan 1950 har antal personkilometer med kollektivtrafik drygt fördubblats medan trafikarbetet med personbil och MC samtidigt mer än 13-faldigats. Kollektivtrafikens andel har därmed sjunkit från nära 60 procent i början av 1950-talet till att sedan 30 år ligga runt 17–18 procent. Senast kollektivtrafikens "marknadsandel" var den dubbla mot idag, det vill säga runt 35 procent, var 1956.

²⁰ Se www.fordubbling.se. I "Partnersamverkan för fördubblad kollektivtrafik" ingår Svensk Kollektivtrafik, Svenska Bussbranschens Riksförbund, Branschföreningen Tågoperatörerna, Svenska Taxiförbundet och Sveriges Kommuner och Landsting.

²¹ Sidan 17 i *X2 Affärsmodell för fördubblad kollektivtrafik*, Delrapport från en branschgemensam expertgrupp inom Partnersamverkan för Fördubblad kollektivtrafik, Stockholm den 30 april 2009.



Figur 1: Persontransportarbete för kollektivtrafik (bantrafik och buss) samt personbil + MC. Miljarder personkilometer (vänster axel) och kollektivtrafikens andel i procent (höger axel). Åren 1950–2009.

Källa: Trafikanalys, www.trafa.se/transportarbete

För mer detaljerade data än de som finns för så lång tidsperiod som visas ovan, kan man använda resvaneundersökningarna. De har i allt väsentligt gjorts på samma sätt sedan 1995.²² Trafikanalys (tidigare SIKA) ansvarar för resvaneundersökningarna och de vi använt data från här är de årliga undersökningarna åren 1995–2001 samt undersökningen 2005/2006²³ Från dessa undersökningar har vi beräknat antal resor respektive resta personkilometer med kollektivtrafik respektive annan trafik (personbil, MC och moped). Taxi och färdtjänst ingår i kollektivtrafiken enligt fördubblingsprojektet. Ur till exempel miljösynpunkt kan man dock ifrågasätta detta då både taxi och färdtjänst kan ha betydande transportsträckor med enbart chaufför. I våra beräkningar beräknar vi kollektivtrafikens andel både inklusive och exklusive taxi/färdtjänst. Kollektivtrafik respektive annan trafik definieras därmed som i skissen i Figur 2.

²² Undersökningarna tidigare än 1995 skiljer sig både vad gäller metod och definitioner.

För det första så gjordes undersökningarna med besöksintervjuer istället för med telefonintervjuer som i senare undersökningar. Sedan definierades de olika typerna av resor på annat sätt. Visserligen definierades en delresa i praktiken på samma sätt i båda undersökningarna som gjordes innan 1995, men huvudresorna hade andra definitioner vilket möjligtvis även kan ha påverkat delresorna. I undersökningen som gjordes 1978/79 var bostaden, arbetsplatsen, skolan och svenska gränsen huvudresepunkter, men inte tillfällig övernattningsplats. I undersökningen 1985/86 tillkom tillfällig övernattningsplats som huvudresepunkt, men däremot togs arbetsplatsen och skolan bort som huvudresepunkt.

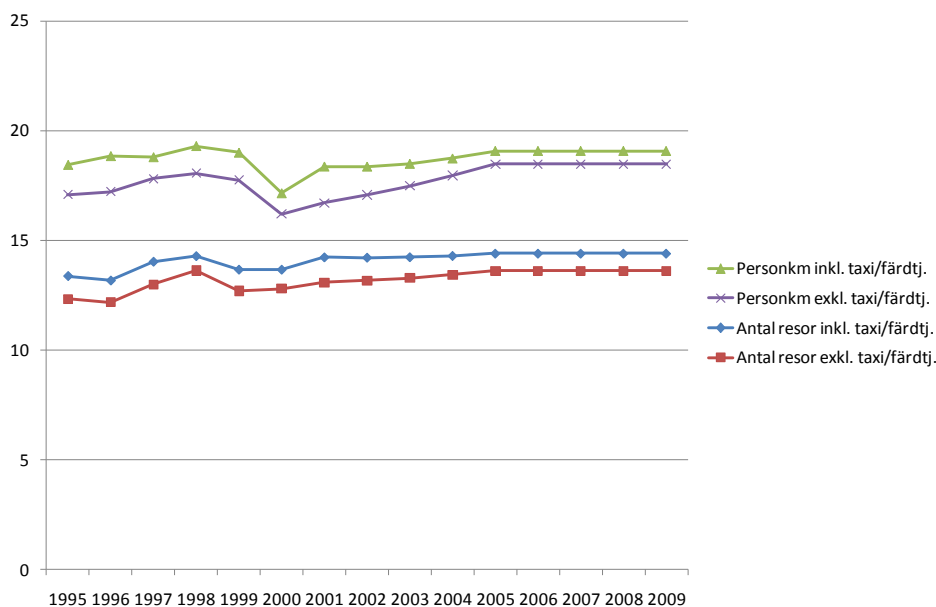
²³ I figurerna nedan har åren 2005 och 2006 båda fått värden från undersökningen 2005/2006. Samma värden har getts åren 2007–2009. För åren 2002–2004 har använts multiplikativ interpolering. Nästa resvaneundersökning genomförs under 2011.

Privatbil	Annan trafik
MC/moped	
Taxi och färdtjänst	Kollektivtrafik
Lokal/regional buss inkl. skolskjuts	
Långväga buss inkl. charter	
Tåg	
Pendeltåg, t-bana, spårvagn	

Figur 2: Skiss över definition av kollektivtrafik respektive annan trafik med utgångspunkt i resvaneundersökningarna.

Anm: Taxi och färdtjänst kan räknas som kollektivtrafik eller som annan trafik. Dess bidrag till kollektivtrafikens andel av det totala markbundna motoriserade resandet mätt i personkilometer är ungefär en procentenhet.

I Figur 3 visas kollektivtrafikandelen med respektive utan taxi/färdtjänst, beräknat på antal resor respektive personkilometer. Att inkludera taxi/färdtjänst i kollektivtrafiken ökar andelen med ungefär en procentenhet. Beräknat på antal resor är kollektivtrafikandelen under den visade perioden i genomsnitt 13 procent (14 procent inklusive taxi/färdtjänst) och baserat på personkilometer 18 procent (19 procent inklusive taxi/färdtjänst). Kollektivtrafikandelen ökar mycket svagt över den visade perioden men resvaneundersökningarna är, i förhållande till befolkningens storlek, små stickprovsundersökningar. Om man beräknade konfidensintervall skulle den lilla ökningen man kan skönja troligen inte vara signifikant. Kollektivtrafikens andel av de markbundna persontransporterna är alltså konstant.

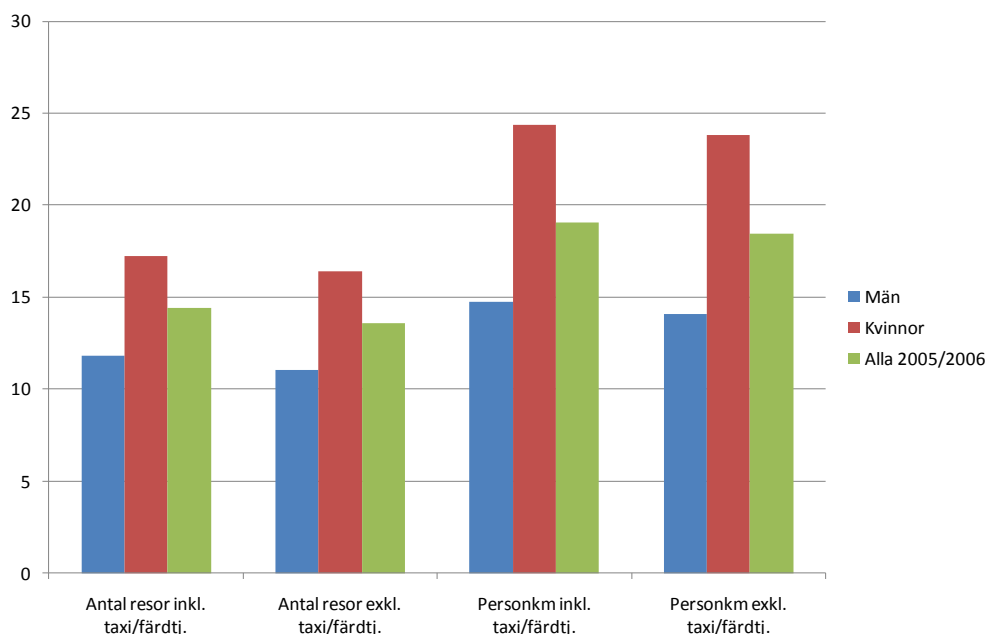


Figur 3: Kollektivtrafikens andel, baserat på antal resor respektive personkilometer.

Källa: Resvaneundersökningar, årligen 1995–2001 respektive 2005/2006.

Beroende på vilken av serierna vi använder i Figur 3 kan andelen kollektivtrafik under 2009 sägas vara så låg som 13 procent (antal resor och exklusive taxi/färdtjänst) eller så hög som 19 procent (andel personkilometer och inklusive taxi/färdtjänst). Oavsett om kollektivtrafikens andel utifrån resvanor beräknas på antal resor eller på personkilometer, kan man inte se någon ökning att tala om under de senaste åren.

Om man använder resvaneundersökningarna som underlag kan man beräkna kollektivtrafikandelar per län, per kön, per åldergrupp och många andra grupperingar om informationen finns i undersökningarna och om underlaget är tillräckligt stort. Vi har för resvaneundersökningen 2005/2006 beräknat kollektivtrafikandel per kön. Kvinnornas andel är högre än männens, 17 mot 12 procent beräknat på antal resor och knappt 25 mot männens knappt 15 procent beräknat på personkilometer (med taxi/färdtjänst inkluderade).



Figur 4: Kollektivtrafikandel per kön enligt resvaneundersökningen 2005/2006.

Hur man väljer att definiera kollektivtrafiken och dess fördubbling, har stor betydelse för tolkningen av både kollektivtrafikens storleksmässiga betydelse och åtgärdsbehov om man vill att dess andel ska öka.

Sammanfattningsvis ligger alltså kollektivtrafikens andel på runt 17–18 procent och har legat i princip still under tre decennier. Senast den var dubbelt så hög som idag var i mitten av 1950-talet. Att vrida klockan tillbaka till den tiden vad gäller transportbehov är naturligtvis en omöjlighet. Därför innebär en fördubblad kollektivtrafikandel idag att kollektivtrafiken i stor utsträckning måste tillgodose helt andra resebehov än den gjorde för ett halvsekel sedan.

Bilaga 3: Berörda myndigheter och andra aktörer

Statliga myndigheter

Transportstyrelsen

Transportstyrelsen är den myndighet som har ansvaret för övervakning av järnvägsmarknaden i Sverige. Organisatoriskt är Transportstyrelsen en central förvaltningsmyndighet direkt underställd regeringen. Transportstyrelsens huvuduppgift är att svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet. Utöver den tillsyn som regleras av järnvägslagen ska man också övervaka att marknaderna för järnvägstransporter och järnvägstjänster fungerar ur ett konkurrensperspektiv.

Inom järnvägsområdet är det ett flertal olika rättsakter som styr Transportstyrelsens arbete avseende konkurrensfrågorna (Dir 2001/14/EG, det så kallade första järnvägspaketet, just nu pågår översyn av detta, Järnvägslagen 2004:519, Järnvägsförordningen 2004:524, Järnvägsstyrelsens föreskrift 2005:1, Regleringsbrev för Transportstyrelsen, Transportstyrelsens instruktion).

Enligt Transportstyrelsens instruktion framgår att:

8 § Transportstyrelsen ska utöver sin tillsyn enligt järnvägslagen ([2004:519](#)) övervaka att marknaderna för järnvägstjänster, inklusive marknaderna för järnvägstransporter, fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv.

12 § Transportstyrelsen ska samråda med Konkurrensverket i konkurrensfrågor och anmäla missförhållanden till verket.

De delar som är särskilt intressanta för Trafikanalys uppdrag är dels Transportstyrelsens tillsyn över tilldelningen av tåglägen, dels Transportstyrelsens övriga marknadsövervakning. Med årliga branschanalyser och nyckeltalsanalyser som baseras på bokslutsdata och intervjuer med branschen, kartläggs marknaden för järnvägsföretag. Något motsvarande för väg (bussföretag) har inte gjorts.

Trafikverket

Inom Trafikverkets verksamhetsområde inryms ett flertal olika verksamheter som berör kollektivtrafik på väg och järnväg. Dessa arbetsuppgifter återfinns i Trafikverkets instruktion (SFS 2010:185).

- Trafikverket är infrastrukturförvaltare, det vill säga verket ansvarar för investering, drift och underhåll av det statliga väg- och järnvägsnätet. I järnvägslagens mening följer ett flertal förpliktelser i egenskap av infrastrukturförvaltare.
- Tilldelning av kapacitet och uttag av avgifter ska Trafikverket göra utifrån järnvägslagens regler. Det är viktigt att notera att i järnvägslagens mening är inte Trafikverket en myndighet utan en infrastrukturförvaltare.
- Handlar upp olönsam interregional kollektivtrafik för att säkerställa en grundläggande tillgänglighet (tidigare Rikstrafikens uppdrag).
- Verkar för kollektivtrafikens utveckling.
- Ska samverka med regionala kollektivtrafikmyndigheter avseende interregional kollektivtrafik.

Trafikverkets instruktion (SFS 2010:185, i 2§) säger att "Trafikverket ska verka för kollektivtrafikens utveckling". Detta innebär att Trafikverket har kollektivtrafiken i åtanke vid infrastrukturplaneringen. En självklarhet för järnvägen som är kollektiv per definition, men även för väg krävs planering för bussfiler, hållplatser och bytespunkter.

I propositionen (Prop. 2009/10:200, sidan 45) nämns att: "Den myndighet som regeringen utser bör ha i uppdrag att bistå de regionala kollektivtrafikmyndigheterna med råd och stöd angående utformningen av de regionala trafikförsörjningsprogrammen." Det är möjligt att detta blir Trafikverket. Besked från regeringen i frågan väntas inom kort. Trafikverket har bland annat en regional organisation som kan vara lämplig för denna roll. Redan nu sker visst stödande arbete genom att Trafikverket ingår i det så kallade fördubblingsprojektet. Bakom fördubblingsprojektet står Svensk Kollektivtrafik, Svenska Bussbranschens Riksförbund, Svenska Taxiförbundet, Branschföreningen Tågoperatörerna, Sveriges Kommuner och Landsting samt alltså Trafikverket. Skäl till att en fördubblad kollektivtrafik skulle vara av godo säger man inom fördubblingsprojektet vara, att mer kollektivtrafik bidrar till tillväxt och regional utveckling, minskade koldioxidutsläpp, ökad trafiksäkerhet, mindre trängsel och ett mer jämställt transportsystem.

I fördubblingsarbetet ingår Trafikverket i arbetsgrupper som tar fram råd och riktlinjer för branschen. Råd som getts ut rör till exempel definitioner i branschen, de regionala trafikförsörjningsprogrammen och avtalsprocessen. Rapporten om avtalsprocessen innehåller också modellavtal som kan användas i branschen. Närmast i tid kommer riktlinjer kring samordnade informationssystem, allmän trafikplikt och marknadstillträde, två nya begrepp som införs i och med den nya kollektivtrafiklagen (se vidare www.fordubbling.se).

Konkurrensverket

Konkurrensverket är en central förvaltningsmyndighet under regeringen och ansvarig myndighet för konkurrens och upphandling. Konkurrensverkets huvuduppgift är att arbeta för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt att arbeta för en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer.

Inom järnvägsområdet anges i förarbetena till järnvägslagen att det i tillsynsmyndighetens instruktion bör framgå att myndigheten har ansvar att i enlighet med dir 2001/12/EG följa marknaderna för järnvägstransporter och järnvägstjänster. Lagstiftaren menar samtidigt att detta inte nödvändigtvis innebär att tillsynsmyndighetens och Konkurrensverkets ansvarsområden kommer att sammanfalla. Lagstiftaren menar tvärtom att lagen ska ses som ett samexisterande komplement till konkurrenslagstiftningen. Ett ingripande enligt järnvägslagen utesluter inte ingripande enligt de generella konkurrensreglerna. Det är därför helt nödvändigt att Konkurrensverket och tillsynsmyndigheten samarbetar i dessa frågor. Detta står också helt riktigt i instruktionen för Transportstyrelsen. Förutom eventuella gränsdragningsproblem är det alltså upp till myndigheterna att kunna uppvisa en effektiv och samstämmig syn på konkurrensförhållandena inom järnvägssektorn.

Konsumentverket

Konsumentverket är förvaltningsmyndighet och har bl.a. ansvar för att konsumenter har tillgång till information som ger dem möjlighet att göra aktiva val om ingen annan myndighet har den uppgiften. Konsumentverket ska vidare stärka konsumenternas ställning på marknaden genom kontakter med privata aktörer och i det arbetet genomföra branschöverenskommelser och insatser på standardiseringsområdet.

Myndigheten ska stödja och vara pådrivande i andra myndigheters arbete med integrering av konsumentaspekter i verksamheten och tillhandahållande av konsumentinformation. Inom kollektivtrafikområdet ansvarar Konsumentverket för tillsyn i enlighet med förordningen om passagerares rättigheter (EG:s förordning 261/2004). Rent konkret innebär detta att det är Konsumentverket som ska övervaka passagerares rättigheter och att kollektivtrafikföretagen uppfyller de krav som finns i förordningen om passagerares rättigheter.

Övriga myndigheter

Kommuner

Inom kollektivtrafikområdet har kommunerna flera olika roller och uppgifter. Uppgifterna består av:

- Ansvarar för den regionala kollektivtrafiken.
- Infrastrukturförvaltning. Ansvariga för kommunala vägnätet och viss del av busshållplatser.
- Delägare i stationer och resecentra.
- Beställare av särskild kollektivtrafik.
- Politiskt inflytande i regionala kollektivtrafikmyndigheter.
- Tidigare delägare i trafik huvudmän.

Landsting

Landstingens roll inom kollektivtrafiksektorn kan, som i kommunernas fall, variera inom landet. Uppgifterna kan bestå av:

- Ansvarar för den regionala kollektivtrafiken.
- Beställare av särskild kollektivtrafik.
- Delägare i stationer och resecentra.
- Politiskt inflytande i regionala kollektivtrafikmyndigheter.
- Tidigare delägare i trafikhuvudmän.

Regionala kollektivtrafikmyndigheter

Enligt den nya kollektivtrafiklagen ska landstinget och kommunerna inom ett län ansvara gemensamt för den regionala kollektivtrafiken. Det är dock upp till landstinget och kommunerna om att antingen landstinget eller kommunerna ska bära ansvaret. I varje län ska det finnas en kollektivtrafikmyndighet.

Begreppen trafikhuvudman och länstrafikansvariga avskaffas och ersätts med regional kollektivtrafikmyndighet respektive de som ansvarar för kollektivtrafik i länet.

Den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska regelbundet i ett regionalt trafikförsörjningsprogram fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken. Trafikförsörjningsprogrammet ska omfatta alla former av regional kollektivtrafik och ge ett uttryck för behovet av regional kollektivtrafik i länet och målen för kollektivtrafikförsörjningen. I ansvaret för den regionala kollektivtrafikmyndigheten ligger också att definiera vilka bytespunkter och linjer som ska vara fullt tillgängliga för alla resenärer. Trafikförsörjningsprogrammen ska upprättas efter samråd med angränsande läns regionala kollektivtrafikmyndigheter och med övriga berörda myndigheter, organisationer, kollektivtrafikföretag samt företrädare för näringsliv och resenärer. Trafikförsörjningsprogrammen ska uppdateras vid behov.

I förarbetena till en ny kollektivtrafiklag (prop. 2009/10:200, sid. 47) preciserar lagstiftaren mer utförligt innehållet och formerna för trafikförsörjningsprogrammen. Dessa bör ta sin utgångspunkt i de transportpolitiska målen och beakta andra nationella, regionala och lokala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling och tillväxt.

Lagstiftaren lyfter särskilt fram att det ur ett resenärsperspektiv är viktigt att trafikförsörjningsprogrammen blir trafikslagsövergripande och omfattar såväl upphandlad som kommersiell kollektivtrafik. Utmaningen för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna ligger i att ange behoven på ett sådant sätt att balansen mellan å ena sidan kommersiell trafik och å andra sidan upphandlad trafik faller ut så att resenärernas behov tillgodoses. Det kommersiella inslaget i kollektivtrafiken är givetvis ett sätt för det offentliga att spara medel. För att kunna uppnå denna balans är marknadsanalyser nödvändiga för att kunna bedöma var trafik på kommersiella grunder kan tänkas vara intressant och var upphandlad trafik kan vara nödvändig. Det krävs därför en dialog i samband med

utarbetandet av trafikförsörjningsprogrammen mellan kollektivtrafikföretag, andra intressenter och den regionala kollektivtrafikmyndigheten. Programmen kommer därför att utgöra viktig information till de kollektivtrafikföretag som vill bedriva kommersiell trafik. De kan därmed planera och investera i nödvändiga trafiklösningar. Beträffande den interregionala kollektivtrafiken i landet bör denna så långt som möjligt drivas på kommersiella villkor och staten ska endast komplettera det kommersiella utbudet där det finns tydliga tillgänglighetsbrister som marknaden inte löser. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna bör därför samverka med Trafikverket vid framtagandet av trafikförsörjningsprogrammen rörande trafiksvaga glesare bebyggda områden.

Det är viktigt att understryka att den regionala kollektivtrafikmyndigheten har ett övergripande ansvar att verka för att kollektivtrafiken anpassas så att den är tillgänglig och användbar för alla resenärgrupper, inklusive personer med funktionsnedsättning. Lagstiftaren anger inom detta område att det i trafikförsörjningsprogrammet ska redovisas tidsbestämda mål och åtgärder för hur anpassning av kollektivtrafiken ska ske med hänsyn till behov hos personer med funktionsnedsättning.

Statliga bolag

SJ AB
Jernhusen AB

Affärsverk

Statens järnvägar

Offentligägda bolag

Transitio AB

Privata och företag vars ägare är både privata och offentliga

Järnvägsföretag

Det finns idag knappt tio järnvägsföretag som bedriver persontrafik i Sverige.²⁴ Företagsrörligheten har varit låg, det vill säga det är ungefär samma företag som finns på marknaden år efter år. DSB Sverige AB, Arriva Tåg AB, Svenska Tågkompaniet AB och Veolia Transport AB är exempel på några järnvägsföretag med statligt ägande i botten och som sannolikt kommer att försöka ta marknadsandelar när SJ ABs ensamrätt försvinner.

Privata fordonsbolag och tjänsteleverantörer

Till exempel ISS Trafficare AB, Bombardier, Euromaint AB

²⁴ Nyckeltalsanalys för järnvägsföretag 2009, Rapport VJ11 010, Transportstyrelsen.

Bussföretag

Antalet bussföretag som bedriver linjebussverksamhet är drygt 300 i Sverige. Bussar i charterverksamhet är till antalet kanske det dubbla.

Busstillverkare och tjänsteleverantörer**Privata och offentligägda företag**

Samtrafiken

Intresseorganisationer resenärer

Resenärsforum, Kollektivtrafikant Stockholm, Gnestapendlarna

Intresseorganisationer för personer med funktionsnedsättning respektive för äldre

Handikappförbundens samarbetsorgan (HSO), DHR, Synskadades Riksförbund, PRO

Intresseorganisationer, kollektivtrafikföretag

Branschföreningen tågoperatörerna, Bussbranschens Riksförbund, Svenska Taxiförbundet

Intresseorganisationer, myndigheter och beställare av kollektivtrafik

Svensk Kollektivtrafik, Sveriges kommuner och landsting (SKL).



Trafikanalys är en kunskapsmyndighet för transportpolitiken. Vi analyserar och utvärderar föreslagna och genomförda åtgärder inom transportpolitiken. Vi ansvarar även för officiell statistik inom områdena transporter och kommunikationer. Trafikanalys bildades den 1 april 2010 och har huvudkontor i Stockholm samt kontor i Östersund.