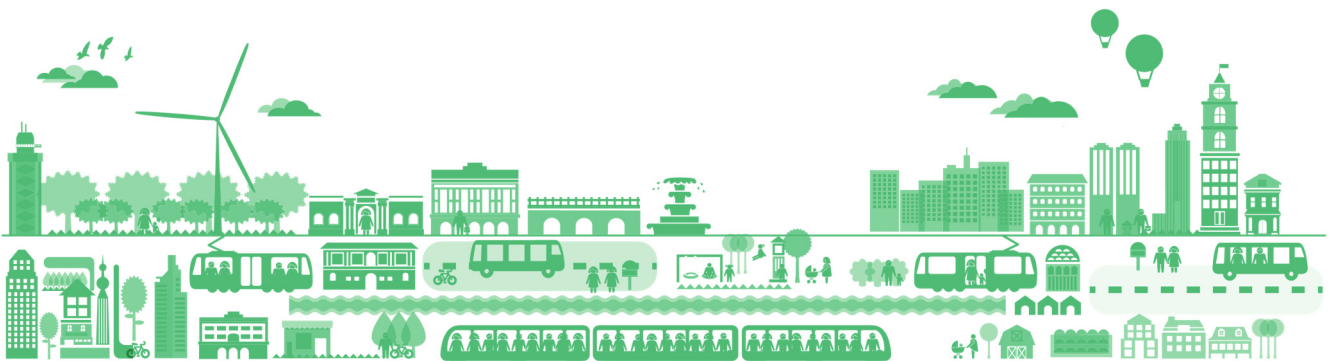




K2 OUTREACH 2020:4

Sju perspektiv på kollektivtrafikens finansiering

John Hultén



Datum: mars 2020
ISBN: 978-91-986002-4-7
Tryck: Media-Tryck, Lund

K2 OUTREACH 2020:4

Sju perspektiv på kollektivtrafikens finansiering

John Hultén

Innehållsförteckning

Förord	5
Sammanfattning.....	7
1. Inledning	9
1.1. En bredare bild	9
1.2. Sju perspektiv på kollektivtrafikens finansiering	10
2. Det kommersiella perspektivet	11
2.1. Kollektivtrafik som marknad	11
2.2. Kundens val.....	11
2.3. Marknadsreformer som kom av sig	12
3. Produktionsperspektivet	14
3.1. I allmänhetens tjänst	14
3.2. Kostnadstäckning i fokus.....	14
3.3. Ett ofrivilligt åtagande	15
4. Det samhällsekonomiska perspektivet	17
4.1. Sikte på det välfärdsoptimala	17
4.2. Marknadens misslyckanden	18
4.3. En kalkylerande praktik	18
5. Det pragmatiska perspektivet	20
5.1. Pengar före principer.....	20
5.2. Alternativa finansieringslösningar.....	20
5.3. I särskilda fall?.....	21
6. Hållbarhetsperspektivet.....	23
6.1. Satsningar för ökad hållbarhet	23
6.2. Förorenaren betalar.....	23
6.3. Färdmedelsmål och fördubbling	25
7. Rättighetsperspektivet.....	27
7.1. Rätt till kollektivtrafik.....	27
7.2. Avgiftsfri kollektivtrafik för alla	27
7.3. En grundläggande samhällsservice	29
8. Det organisatoriska perspektivet.....	30
8.1. Organiseringens betydelse.....	30
8.2. Rätt incitament på rätt nivå.....	30
8.3. Finansiering och förhandling	32
8.4. Historia av organisationsförändring.....	33
9. Slutsatser	34
9.1. Sju perspektiv på kollektivtrafikens finansiering	34
9.2. Bortom pengarna.....	36
9.3. Framtidens finansiering?	36
10. Referenser.....	38

Förord

Inom K2, nationellt kunskapscentrum för kollektivtrafik, bedrivs forskning inom fem forskningsområden. Ett av dessa är Marknad och finansiering. Forskningsområdet syftar bland annat till att öka kunskapen om finansieringen av drift och nyinvesteringar av kollektivtrafik, till exempel på sätt som tydligare knyter finansieringen till vem som får nytta av sådana åtgärder. Den här rapporten har ambitionen att bidra till sådan kunskap. Den gör det inte genom att på djupet dyka ner i specifika finansieringslösningar, utan tvärtom, genom att bredda diskussionen och sätta in finansieringsfrågorna i ett större sammanhang. Min förhoppning är att rapporten därigenom kan bidra till en ökad förståelse för att de finansieringslösningar som väljs ofta bottnar i mer grundläggande idé- och tankefigurer. Jag vill tacka Lina Olsson vid K2 och Malmö universitet, Hanna Holm, kommunikationsansvarig på K2, samt flera andra kollegor för värdefulla kommentarer på ett tidigare utkast av rapporten. Eventuellt kvarstående fel och brister är författarens egna.

Lund, mars 2020

John Hultén

Föreståndare K2

Sammanfattning

Under de senaste decennierna har kollektivtrafiken alltmer hamnat i fokus för städers och regioners framtidsplaner. Satsningar på ett ökat kollektivtrafikutbud och mer infrastrukturinvesteringar ställer ökade krav på finansiering. Den här rapporten belyser kollektivtrafikens finansiering utifrån sju olika perspektiv, vart och ett med sitt eget sätt att se på vad det är som ska finansieras, vem som ska betala, hur mycket, samt på vilket sätt som det ska ske?

Det *kommersiella perspektivet* har som ideal att kollektivtrafiken ska styras utifrån marknadsmässiga utgångspunkter och med målet att generera avkastning. Resenärerna betraktas som kunder vars behov bäst tillfredsställs av företag verksamma på en konkurrensutsatt marknad. Dessa erbjuder infrastruktur och transporter i konkurrens och till ett pris baserat på utbud och efterfrågan. Infrastruktur och trafik etableras med utgångspunkt i kundernas behov. Kunderna är också de som står för finansieringen, i första hand genom de avgifter som betalas för att resa med kollektivtrafiken eller för att nyttja en infrastrukturanläggning. Kollektivtrafiken grundades ursprungligen utifrån huvudsakligen kommersiella utgångspunkter. I modern tid har det kommersiella perspektivet haft ett mer begränsat utrymme.

Produktionsperspektivet delar det kommersiella perspektivets grundläggande företagsekonomiskt präglade tankesätt med fokus på intäkter och kostnader. Men det skiljer sig åt genom att kollektivtrafiken betraktas som en allmännyttig verksamhet som samhället aktivt behöver ingripa i, också finansiellt och organisatoriskt. Politiker och tjänstemän, inte kunder, avgör vilken kollektivtrafik som är samhällsmotiverad och därmed vad som ska finansieras. Samtidigt finns begränsningar i hur långt det offentliga åtagandet sträcker sig. Idealet är alltså att kollektivtrafiken betalas av resenärerna själva och att samhället endast träder in när så krävs. Perspektivets förespråkare intresserar sig därför särskilt för kollektivtrafikens så kallade kostnadstäckningsgrad. Perspektivet har haft stort genomslag i synen på kollektivtrafikens finansiering, framför allt när det gäller driften av kollektivtrafiken.

Det *samhällsekonomiska perspektivet* har fokus på att rätt saker görs. Kollektivtrafikens finansiering bör därför styras utifrån att pengarna går till infrastruktur eller trafik som är samhällsekonomiskt motiverad. Samhällsekonomiska kalkyler är ett avgörande redskap för att avgöra vilka satsningar som ska prioriteras. Kollektivtrafiken betraktas som ett marknadsmisslyckande. Om marknaden styrde skulle för lite kollektivtrafik produceras och den infrastruktur som byggdes skulle inte användas optimalt. Utifrån det samhällsekonomiska perspektivet är det därför motiverat med skattesubventioner för att uppnå en välfärdsoptimal kombination av utbud och pris. Det samhällsekonomiska perspektivet har präglat den statliga infrastrukturplaneringen, men har inte haft samma genomslagskraft lokalt och regionalt.

Det *pragmatiska perspektivet* har siktet inställt på att genomföra politiskt beslutade projekt, ofta så kallade megaprojekt. Dessa projekt är av sådan karaktär att de inte ryms i

befintliga investeringsbudgetar. Finansieringen betraktas som ett hinder som ska övervinnas. Att få fram pengar till projektet är i fokus, snarare än långsiktiga principer. Det finns en rad möjliga finansieringslösningar: öronmärkta skatter och avgifter, markvärdefinansiering och olika typer av medfinansiering. Det pragmatiska perspektivet har under de senaste decennierna påverkat finansieringen av flera stora infrastruktursatsningar i Sverige.

Hållbarhetsperspektivet utgår från att klimatfrågan är en överordnad utmaning. Omställningen till ett mer hållbart transportsystem med lägre utsläpp av koldioxid förutsätter kraftiga investeringar i såväl ny infrastruktur för kollektivtrafik, särskilt spårbunden, som ett ökat kollektivtrafikutbud. Perspektivet ser särskilt positivt på finansieringslösningar med en styrande effekt som innebär att det samtidigt blir mindre attraktivt att köra med egen bil. Vägavgifter är det tydligaste exemplet. Hållbarhetsperspektivet har under senare år fått en starkare ställning i svensk transportpolitik. Det märks till exempel i att målsättningar om färdmedelsfördelning blivit vanligare.

Rättighetsperspektivet betraktar kollektivtrafiken som just en rättighet som ska garantera en grundläggande tillgänglighet för alla människor utifrån deras egna förutsättningar. Den bör därför utformas på sätt så att alla i samhället ges möjlighet att resa till skola, arbete, fritidsaktiviteter och andra viktiga samhällsfunktioner. Trafiken bör särskilt anpassas till grupper som av ekonomiska, fysiska eller andra orsaker har svårt att resa på annat sätt. Enligt rättighetsperspektivets förespråkare ska kollektivtrafiken helt eller i stor omfattning finansieras av samhället och därmed bekostas av alla. I den mån resenärerna själva betalar bör avgiftsnivåerna vara låga och utformade på ett sätt som bidrar till att omfördela resurser till dem som har lägst inkomst eller mest behov av allmänna färdmedel. Rättighetsperspektivet har på många sätt präglat delar av kollektivtrafikens utveckling under de senaste decennierna.

Det *organisatoriska perspektivet*, slutligen, skiljer sig från de övriga då det framför allt förekommer inom forskningen. Kollektivtrafikens finansiering betraktas här utifrån de institutionella ramverk inom vilket finansieringslösningarna utformas. Institutionerna, det vill säga de formella och informella regler som finns i och kring kollektivtrafiken, strukturerar aktörernas agerande. Finansieringslösningar kan också betraktas som en form av institutioner som formar vad som finansieras och av vem.

Rapporten visar att kollektivtrafikens finansiering kan betraktas utifrån olika perspektiv som ger olika svar på vad det är som ska finansieras, vem som ska betala, hur mycket och på vilket sätt. Perspektiven verkar sida vid sida, men genomslagskraften kan variera över tid och sammanhang. Rapporten synliggör att kollektivtrafikens finansiering inte bara handlar om pengar, utan också är en fråga om makt och inflytande. Inget av de perspektiv som diskuterats här är fritt från värderingar eller antaganden som inte kan ifrågasättas. När vi diskuterar kollektivtrafikens finansiering behöver vi synliggöra vilka värderingar som ligger till grund för våra egna och andras bedömningar och utgångspunkter. Vi behöver lyfta blicken och se det större sammanhanget – bortom pengarna, men också fundera över om och på vilket sätt finansieringen kan behöva förändras i ljuset av nya samhällsutmaningar och utvecklingstrender.

1. Inledning

1.1. En bredare bild

Utan pengar är det omöjligt att underhålla och investera i den infrastruktur som krävs för en fungerande kollektivtrafik¹, eller att driva och utveckla de transporttjänster som gör det möjligt för människor att resa till arbete, skola, fritidsaktiviteter eller serviceinrättningar. Med högt ställda målsättningar om en omställning till mer hållbara transporter blir finansieringsfrågan än viktigare, samtidigt som offentliga budgetar ska räckas till viktiga satsningar inom många samhällsområden.

Jag har ofta upplevt att diskussioner om kollektivtrafikens finansiering, även inom forskningen, har saknat ett bredare anslag. Många studier har ganska oreflekterat handlat om hur mer pengar kan ordnas fram till stora prestigeprojekt, eller präglats av analyser som rört sig inom snävt definierade ramar. Få har närmat sig finansieringsfrågan med blicken riktad mot mer grundläggande idéstrukturer och handlingsmönster.

Med den här rapporten vill jag bidra till en bredare bild av kollektivtrafikens finansiering. Min förhoppning är att en sådan bild kan göra oss bättre rustade att förstå och förhålla oss till både egna och andras synsätt. Jag gör det genom att beskriva sju olika tankefigurer eller perspektiv, vart och ett med sitt eget sätt att se på vad det är som ska finansieras, vem som ska betala, hur mycket, samt på vilket sätt som det ska ske? De olika perspektiven har samtidigt betydelse för vem som får makt och inflytande över kollektivtrafiken.

Principer för finansiering är intressanta också för att de illustrerar hur vi har sett och ser på kollektivtrafikens roll och betydelse i samhället mer generellt [1]. Rapportens sju perspektiv bidrar på så sätt också till en berättelse om kollektivtrafikens framväxt som inte är traditionellt kronologisk, utan som visar att olika synsätt verkar sida vid sida, om än i olika styrka och omfattning.

Fakta om kollektivtrafikens finansiering

Varje år spenderar Sveriges regioner knappt 50 miljarder kronor på kollektivtrafiken. Cirka hälften av pengarna kommer från resenärerna genom biljettavgifter, den andra hälften från skattebetalarna [2]. Andelen skattefinansiering varierar stort mellan olika regioner.

Staten, genom Trafikverket, lägger ungefär lika mycket pengar på att underhålla och utveckla väg- och järnvägsinfrastrukturen [3].

¹ Kollektivtrafik definieras i rapporten på samma sätt som i svensk och europeisk lagstiftning, nämligen som persontransporttjänster av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten fortlöpande och utan diskriminering.

1.2. Sju perspektiv på kollektivtrafikens finansiering

De sju perspektiv som lyfts fram i rapporten är: 1) det kommersiella perspektivet, 2) produktionsperspektivet, 3) det samhällsekonomiska perspektivet, 4) det pragmatiska perspektivet, 5) hållbarhetsperspektivet, 6) rättighetsperspektivet, samt 7) det organisatoriska perspektivet. Tabellen nedan sammanfattar perspektiven utifrån deras övergripande idé. Det kan självklart diskuteras om just dessa sju är de enda tänkbara (det är de inte) eller ens de viktigaste (det tror jag att de är), men någon form av förenkling och avgränsning måste alltid göras. Perspektiven är baserade på observationer av verkligheten, men är samtidigt analytiska konstruktioner som syftar till att förenkla och förtydliga [4].

De sju perspektiven, i sin ideala form, representerar olika sätt att tänka om kollektivtrafikens finansiering. Olika idéer och tankesätt påverkar hur beslutsfattare förstår och tolkar möjligheter och problem med det sätt på vilket finansieringen fungerar idag, men också hur de ser på vilka principer som bör vara styrande för investeringar och hur dessa ska finansieras och organiseras. Vissa perspektiv är lätta att känna igen från samhällsdebatten. Andra förekommer främst inom forskningen. För att tydliggöra särdrag och skillnader presenteras perspektiven här i renodlad form, utan alltför mycket hänsyn till de överlappningar och nyanser som alltid finns i verkligheten.

Tabell 1. Sju perspektiv på kollektivtrafikens finansiering

Kommersiella perspektivet	Kollektivtrafik ska i så stor utsträckning som möjligt bedrivas utifrån kommersiella utgångspunkter. Kunderna betalar.
Produktionsperspektivet	Samhället ska garantera ett basutbud av kollektivtrafik. Om kommersiella förutsättningar saknas behöver samhället ingripa, men det offentliga bidraget ska minimeras.
Samhällsekonomiska perspektivet	Samhällsekonomiska kalkyler ska styra. Prioritering av vad som görs är viktigare än hur det finansieras. Skattefinansiering är ofta motiverat.
Pragmatiska perspektivet	Politiskt efterfrågade megaprojekt ska genomföras. Finansiering utgör ett hinder att övervinna.
Hållbarhetsperspektivet	Satsningar på kollektivtrafiken nödvändigt för ett hållbart transportsystem. Biltrafiken ska bidra till finansieringen.
Rättighetsperspektivet	Kollektivtrafikens roll är i första hand att skapa tillgänglighet för dem som saknar andra alternativ. Avgiftsfri kollektivtrafik för alla eller utpekade grupper av resenärer.
Organisatoriska perspektivet	Finansiering påverkas av institutionella ramverk, men även finansieringslösningar är en form av institutioner som strukturerar aktörernas agerande.

I de kommande kapitlen beskrivs vart och ett av perspektiven i syfte att lära känna dem bättre och få en uppfattning om hur de har tillämpats och präglat svensk transportpolitik.

2. Det kommersiella perspektivet

”Kollektivtrafikföretagen, inte det offentliga, är bäst på att uppmärksamma och anpassa sig till kundernas behov” (En ny kollektivtrafiklag, SOU 2009:39)

2.1. Kollektivtrafik som marknad

Förespråkare för det kommersiella perspektivet har som ideal att kollektivtrafiken ska styras utifrån marknadsmässiga utgångspunkter och med målet att generera avkastning. Resenärerna betraktas som kunder vars behov bäst tillfredsställs av företag verksamma på en konkurrensutsatt marknad. Dessa erbjuder infrastruktur och transporter i konkurrens och till ett pris baserat på utbud och efterfrågan. Infrastruktur och trafik etableras med utgångspunkt i kundernas behov. Kunderna är också de som står för finansieringen, i första hand genom de avgifter som betalas för att resa med kollektivtrafiken eller för att nyttja en infrastrukturanläggning. Ytterligare intäkter kan genereras genom olika typer av kringtjänster och genom att utrymmen i kollektivtrafiken upplåts till reklam.

Det kommersiella perspektivet utgår från att transporttjänster kan fungera som en marknad, så som begreppet definieras i traditionell ekonomisk teori. Grundläggande i detta synsätt är att flera säljare konkurrerar om att erbjuda varor och tjänster till många potentiella köpare, och att aktörerna som verkar på marknaden antas vara informerade och nytto-maximerande och därför anpassar sina val efter vad som bäst gynnar deras egna intressen [5]. Synsättet vilar på idén om ”en osynlig hand” där individer bjuder ut och efterfrågar varor eller tjänster på ett sätt som leder till effektivitet och som på det stora hela gynnar allmänintresset. Marknaden är alltså en anonym mekanism som möjliggör för utbud och efterfrågan av kollektivtrafiktjänster att uppnå jämvikt [6]. Utmärkande för det kommersiella perspektivet är dess fokusering på kunderna.

2.2. Kundens val

Kollektivtrafikens kunder är först och främst resenärerna. En viktig utgångspunkt i det kommersiella perspektivet är att kundernas behov och krav ska stå i centrum, och att det är kunderna själva som genom aktiva val uttrycker dessa. För att kunderna ska kunna göra aktiva val krävs ett varierat utbud av kollektivtrafiktjänster, där kunden kan välja att resa utifrån till exempel olika kvalitetsaspekter, service- eller prisnivåer [7]. Det behöver alltså finnas konkurrens på marknaden mellan flera olika företag som erbjuder varierande tjänster.

Många kollektivtrafikmarknader har avreglerats under de senaste decennierna, men få har gjort det på sätt som öppnar upp för konkurrens om resenärerna på det sätt som eftersträvas i det kommersiella perspektivet. Ett undantag är den lokala och regional busstrafiken i Storbritannien (med undantag för London och Nordirland). Redan 1985 genomfördes där en omfattande reform som innebar privatisering av alla offentligt kontrollerade bussföretag, samtidigt som full konkurrens infördes på marknaden för lokal och regional busstrafik [8]. Företagen som verkar på marknaden bestämmer själva var de ska bedriva trafiken och med vilken frekvens, samt hur mycket det ska kosta att resa. Utvärderingar av reformen i Storbritannien visar emellertid att idén om en marknadsstyrd kollektivtrafik kan vara svår att genomföra i praktiken. Avregleringen har inte inneburit att förväntningarna på ett ökat kollektivt resande infriats, eller att kollektivtrafikens servicenivå förbättrats. Istället har reformen präglats av en negativ bild med ökade biljettpriser och mindre samverkan mellan kollektivtrafikens aktörer. I en officiell utvärdering drygt 25 år efter att reformen genomfördes konstateras att utbudet av kollektivtrafikresor inte har utvecklats på ett sådant sätt att resenärerna själva kan göra aktiva val [9].

2.3. Marknadsreformer som kom av sig

Kollektivtrafiken grundades ursprungligen utifrån huvudsakligen kommersiella utgångspunkter. Spårvägar, järnvägsförbindelser och bussföretag etablerades i slutet av 1800- och början av 1900-talet som kommersiella verksamheter med förväntningar om att generera avkastning till investerare och ägare, på liknande sätt som vi idag bevitnar framväxten av nya kommersiella mobilitetstjänster som till exempel elsparkcyklar och nya taxiliknande tjänster.²

Även om perspektivet i modern tid inte haft samma genomslag i Sverige som i Storbritannien så har det kommersiella perspektivet av och till gjort sig påmint också i den svenska kontexten. Vid några tillfällen har perspektivets förespråkare på ett mer principiellt sätt satt sin prägel på den svenska transportpolitiken. Det kanske tydligaste tillfället var under 1960-talet då nya principer för transportpolitiken utformades som i stor utsträckning bar det kommersiella perspektivets signum. Efter flera års utredande beslutade riksdagen 1963 om en politisk nyorientering i syfte att skapa ett mer konkurrensfrämjande transportsystem. Konkurrenshämmande regleringar skulle avvecklas och varje trafikslag svara för sina egna kostnader:

I ett trafikpolitiskt system med ökat utrymme för konkurrens bör även enligt min mening den helt dominerande delen av efterfrågan på såväl gods- som persontransporter kunna tillfredsställande tillgodoses inom ramen för ett krav på företagsekonomisk lönsamhet i trafiken [10]

² I början av 1960-talet täckte biljettintäkterna 99 procent av kollektivtrafikens kostnader. Under 1970-talet minskade täckningsgraden snabbt (SOU 1975:47, s. 173).

Även om tilltron till marknadens förmåga var stor saknades inte insikt om att det i vissa fall skulle krävas bidrag från samhället. Det var framför allt i glesbygder som detta skulle kunna vara motiverat. 1963 års transportpolitiska beslut innebar alltså att principen om fri konkurrens på lika villkor slogs fast på ett tydligt sätt. Konkurrensen sågs som en viktig hävstång för samhället. Samtidigt slogs det fast att sociala hänsyn skulle säkerställas genom statliga köp av tjänster från transportföretagen [11].

Den företagsekonomiska och marknadsliberala prägel som dominerade 1963 års transportpolitiska beslut stötte snart på patrull och 1972 meddelade ansvarig minister att beslutet hade överlevt sig själv [11]. På 1970-talet svepte andra vindar över transportpolitiken.

Under 1990-talet stärktes åter stödet för det kommersiella perspektivets idéer i kölvattnet av New Public Management, men det dröjde ett par år in på det nya milleniet innan de fick ett mer manifest genomslag. En utredning om kollektivtrafikens organisering som genomfördes 2008-2009, genomsyrades på ett tydligt sätt av den kommersiellt präglade tankefiguren. Förslagen som lanserades var inte alldeles olika de som diskuterades på 1960-talet. Utredaren föreslog ett mer marknadsorienterat kollektivtrafiksystem där privata trafikföretag i större utsträckning skulle ges möjlighet att expandera. Förslaget tog sin utgångspunkt i att:

”Kollektivtrafiken ska göras attraktiv för fler resenärer. För att attrahera fler resenärer ställs krav på nya produkter och tjänster inom kollektivtrafiken. Marknaden behöver bli mer dynamisk så att relevanta transportlösningar utvecklas. Dagens enhetliga utbud lockar inte och passar inte alla resenärer. Ett ökat resande kräver att kollektivtrafikföretagen ges möjlighet att utveckla kollektivtrafiken på ett sätt som bättre stämmer med resenärernas behov, såväl de befintliga resenärerna som de potentiella” [7]

Med fri prissättning räknade utredaren med att åtta av tio resor skulle kunna ske med privata företag på kommersiella villkor. Det offentliga roll skulle reduceras till att upphandla kompletterande samhällsmotiverad trafik utan kommersiell potential.³ Effekten av förslaget skulle enligt utredaren bli att en ökad andel av kollektivtrafiken skulle finansieras av resenärerna och en mindre andel av skattebetalarna [7].

Utredningen mötte hårt motstånd och i det förslag till ny kollektivtrafiklag som beslutades av riksdagen 2010 hade mycket av det kommersiella perspektivets idéer fått stryka på foten. Perspektivet satte trots allt viss prägel på den nya lagen. Till exempel infördes fri etableringsrätt för busstrafik, vilket innebär att företag sedan lagen infördes i januari 2012 har rätt att bedriva kommersiell busstrafik även om det redan finns offentligt finansierad busstrafik. Utvecklingen har hittills, knappt tio år senare, inte inneburit någon boom för kommersiella alternativ.

³ Utredaren föreslog att upphandlingen skulle ske med så kallade nettoavtal, vilket innebär att privata utförare får ensamrätt att köra trafik på en viss sträcka och får behålla biljettintäkterna på denna, men med kompletterande betalning från det offentliga.

3. Produktionsperspektivet

”Restid och kostnad är ett par av de viktigaste faktorerna för resenären vid val av trafikslag ... För att uppnå en hög turtäthet och god tillgänglighet krävs ett enkelt och integrerat linjenät med starka stråk som sammanbinder samtliga områden med hög transportefterfrågan” (planeringshandboken Kol-Trast, 2012)

3.1. I allmänhetens tjänst

Produktionsperspektivet delar det kommersiella perspektivets grundläggande företagsekonomiskt präglade tankesätt med fokus på intäkter och kostnader. Men det skiljer sig åt genom att kollektivtrafiken betraktas som en allmännyttig verksamhet som samhället aktivt behöver ingripa i, både finansiellt och organisatoriskt. Politiker och tjänstemän, inte kunder, avgör vilken kollektivtrafik som är samhällsmotiverad och därmed vad som ska finansieras. Allmänintresset motiveras ofta utifrån två övergripande ståndpunkter. Det handlar dels om att ge människor som saknar andra alternativ en möjlighet att resa, dels om att erbjuda ett alternativ till bilen för att på så sätt minska trängsel och negativ miljöpåverkan från vägtrafiken.

Samtidigt finns begränsningar i hur långt det offentliga åtagandet sträcker sig. Idealet är alltså att kollektivtrafiken betalas av resenärerna själva och att samhället endast träder in när så krävs. Det gäller därför att producera ett kollektivtrafikutbud som möter medborgarnas basbehov, men som samtidigt minimerar de offentliga bidragen. Perspektivets förespråkare intresserar sig därför särskilt för kollektivtrafikens så kallade kostnadstäckningsgrad, som är ett mått på hur stor del av kollektivtrafikens kostnader som täcks av biljettintäkter.

3.2. Kostnadstäckning i fokus

Kostnadstäckningen varierar stort mellan och inom olika länder, regioner och städer. I europeiska storstäder är snittet runt 60 procent. I mer bilorienterade städer är kostnadstäckningen betydligt lägre, ibland så låg som 10 procent. I några större asiatiska städer är kostnadstäckningen över 100 procent, vilket innebär att kollektivtrafiken där genererar vinst [12]. Hong Kong och ett antal andra stora asiatiska städer lyfts därför ofta fram som föredömen för dem som betraktar kollektivtrafiken genom produktionsperspektivets lins. I svenska regioner varierar kostnadstäckningen från 58 procent i Stockholm, till 23 procent på Gotland [2].

Enligt produktionsperspektivets anhängare bör de offentliga myndigheter som ansvarar för kollektivtrafiken alltså sträva efter största möjliga kostnadstäckning. Utbud och

biljettpriser bör utformas på ett sätt så att det maximerar intäkterna och minimerar utgifterna. I strävandet efter en högre kostnadstäckning finns en uppsjö tänkbara åtgärder som myndigheterna kan vidta. Det kan till exempel handla om förbättrad framkomlighet för bussar och spårvagnar, vilket anses vara en av de mest lönsamma åtgärderna i större städer. Analyser visar att en förbättring av framkomligheten med 10 procent kan ge cirka 9 procent minskade kostnader [13]. Det kan också handla om nedläggning av linjer eller turer där få reser.

I Tyskland ökade biljettintäkternas andel av kostnaderna från 59 till 77 procent under åren 1992 till 2007. Utvecklingen kan förklaras av rena nedskärningar genom minskade löner för anställda inom kollektivtrafiken, men också av satsningar som gjorde kollektivtrafiken mer attraktiv genom bättre fordon, mer kundorienterad service och bättre koordinerade tidtabeller och biljettsystem. Samtidigt genomfördes betydande höjningar i kollektivtrafiktaxorna som fördubblades under perioden. De tyska kollektivtrafikmyndigheterna koncentrerade också trafiken till rutter som var attraktiva och lönsamma, medan mindre attraktiva linjer avvecklades. I Berlin avvecklades till exempel busslinjer i stadens mer perifera områden och istället satsade man på kapacitetsstark busstrafik i större korridorer (så kallade MetroBuses). På så sätt minskade kostnaderna med 9,5 miljoner Euro årligen, samtidigt som resandet ökade med 24 miljoner resor per år [14].

Det tyska exemplet, som inte är unikt, visar att ambitioner om en hög kostnadstäckning får betydelse både för vad som finansieras, vem som betalar, hur mycket och på vilket sätt. Exemplet illustrerar också att kollektivtrafikens finansiering, utifrån produktionsperspektivet, inte bara handlar om fler resenärer och ökade intäkter, utan i lika hög grad är en fråga om minskade utgifter.

3.3. Ett ofrivilligt åtagande

Produktionsperspektivet har växt fram som en konsekvens av den historiska utvecklingen. Redan i kollektivtrafikens barndom såg städerna behov av att ingripa. I Stockholm bildades 1915 ett kommunalt bolag som övertog de verksamheter som tidigare bedrivits av två privata spårvägsföretag. Motivet var bland annat att få en bättre lösning genom att knyta samman de tidigare bolagens linjer till ett sammanhängande nät. En liknande utveckling skedde inom infrastrukturen utanför städerna, där staten successivt övertog ägandet av järnvägen och något senare även av väginfrastrukturen.

En tilltagande konkurrens från bilismen under efterkrigstiden innebar att privata spår- och bussföretag fick allt svårare att bedriva sin verksamhet med lönsamhet. Särskilt busstrafiken i landsbygd hade svårigheter. Länsstyrelsen uppmärksammade det växande problemet i ett yttrande daterat 1956:

"Så gott som alla dessa linjer ha ett svagt trafikunderlag. Trafikfrekvensen på dem har nu, huvudsakligen på grund av det starkt ökade antalet bilar och moped, ytterligare försvagats. Enligt vad länsstyrelsen har sig bekant kämpa många av trafikutövarna med ekonomiska svårigheter och synas kunna uppehålla trafiken endast med ekonomisk uppoffring." [15]

Istället för att generera vinst till privata investerare, krävdes allt oftare subventioner för att trafiken skulle kunna upprätthållas [16]. Enligt produktionsperspektivets historieskrivning innebar utvecklingen att det offentliga steg för steg tvingades ta ett allt större ansvar för kollektivtrafiken – inte nödvändigtvis för att man ville, utan för att trafiken, som nu ansågs nödvändig för många människors möjligheter att resa, annars riskerade att försvinna. Utgångspunkten om ett ofrivilligt offentligt åtagande präglar på sätt och vis än idag hur produktionsperspektivet ser på kollektivtrafikens finansiering, som ett nödvändigt ont.

Bidrag till olönsam trafik infördes i början av 1960-talet, först som en statlig ersättning, senare organiserades bidragen via kommunerna. Utvecklingen innebar att bussföretagen mer och mer blev bundna av politiska krav och offentlig detaljstyrning. I slutet av 1970-talet planerades i princip all kollektivtrafik med buss på landsbygden av offentliga aktörer. Busstrafiken som tidigare till största delen planerats och utförts av privata bussföretag styrdes alltså i fortsättningen av politiker [15]. Genom den så kallade huvudmannareformen 1978 pekades den lokala och regionala kollektivtrafiken tydligt ut som ett primär- och landstingskommunalt ansvar. Reformen var fullt ut genomförd 1983 och resulterade i kraftigt ökat utbud av och resande med kollektivtrafik. Även i städerna politiserades kollektivtrafiken då kommunalt ägda trafikföretag övertog trafiken. Så skedde till exempel i Stockholm i samband med bildandet av SL 1967. Utvecklingen underlättades av ny lagstiftning som gav kommunerna rätt till tvingande övertagande [16].

Produktionsperspektivet har haft en stark ställning inom svensk kollektivtrafik [16]. Det gäller framför allt i synen på hur kollektivtrafikens driftskostnader, det vill säga själva trafiken, ska finansieras. Under de senaste decennierna har produktionsperspektivet förändrats dels genom att kollektivtrafiken sedan 1990-talet huvudsakligen upphandlas i konkurrens, dels genom ett ökat inslag av kundtänkande. Det har emellertid inte inneburit något avgörande avsteg från perspektivets grundläggande idé. Även om kollektivtrafiken upphandlas i konkurrens och det finns ett ökat intresse för att följa hur resenärerna uppfattar den kollektivtrafik som erbjuds, är det alltså politiker och tjänstemän som styr över vad det är som ska finansieras och hur mycket som ska betalas av resenärerna respektive skattebetalarna.

4. Det samhällsekonomiska perspektivet

”Regeringen fattar beslut om investeringar i vägar och järnvägar för hundratal miljarder kronor på bristfälligt underlag. I många fall är projekten samhällsekonomiskt olönsamma, det vill säga nyttan i form av exempelvis kortare restider, bättre miljö och minskade olycksrisker motsvarar inte investeringskostnaden” (SNS konjunkturråd, DN Debatt 2016-01-28))

4.1. Sikte på det välfärdsoptimala

Också i det samhällsekonomiska perspektiv är det kostnader och intäkter som dominerar synen på kollektivtrafikens finansiering. Jämfört med de två föregående perspektiven är angreppssättet här både bredare och smalare. Det är bredare eftersom det är samhällets alla kostnader och intäkter som beaktas. Det är samtidigt smalare eftersom perspektivet baseras på kalkylmodeller med tydliga avgränsningar. Enligt det samhällsekonomiska perspektivet ska kollektivtrafiken finansieras på ett sätt som är välfärdsoptimalt, det vill säga på ett sätt där det samhällsekonomiska nettot är så stort som möjligt. Om det finns trafikupplägg och infrastrukturinvesteringar som ger en positiv samhällsekonomisk nytta bör samhället se till så att dessa genomförs.

Det samhällsekonomiska perspektivet vilar på en inriktning inom nationalekonomin som brukar kallas välfärdsteori. Samhället utgörs enligt denna av samtliga individer som berörs av en viss åtgärd, till exempel en ny spårväg eller utökad busstrafik. Det är individernas preferenser och i vilken utsträckning åtgärden tillfredsställer dessa som ligger till grund för vad som anses vara nyttor och kostnader. Individerna behöver inte själva resa med kollektivtrafiken för att beaktas. Här finns alltså en skillnad mot det kommersiella perspektivets fokus på kunder och produktionsperspektivets på resenärer. Vem som finansierar och hur det görs är på sätt och vis en sekundär fråga, men även här gäller att det bör göras på ett så samhällsekonomiskt fördelaktigt sätt som möjligt. Studier visar till exempel att differentierade avgifter i många sammanhang är bättre ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, jämfört med enhetstaxa [17].

En viktig utgångspunkt i perspektivet är insikten om så kallade marknadsmisslyckanden som innebär att för lite infrastruktur och transporter skulle tillhandahållas om marknaden fick råda. Det samhällsekonomiska perspektivet är därför positivt till offentlig inblandning i finansieringen. Offentliga subventioner betraktas inte bara som ett nödvändigt ont.

4.2. Marknadens misslyckanden

Utifrån det samhällsekonomiska perspektivet finns flera motiv till varför samhället bör subventionera kollektivtrafik. Resonemangen ser lite olika ut beroende på om det gäller trafikering eller investeringar i ny infrastruktur. Vi börjar med trafikeringen. Ett huvudmotiv för subventioner är den så kallade Mohringeffekten. Mohringeffekten kommer sig av att en ökad efterfrågan på kollektivtrafik skapar förutsättningar för ökat utbud (frekvens) vilket i sin tur minskar väntetiderna för befintliga resenärer. Utan subventioner kommer priset för kollektivtrafiken sättas för högt och Mohringeffekten utebli. Beräkningar av ett antal lokala kollektivtrafiklinjer i Stockholm visar att den optimala subventionen kan vara mer än två gånger högre än det optimala priset [18].

Andra motiv för att subventionera kollektivtrafiken utifrån den samhällsekonomiska tankefiguren handlar om att mildra negativa externa effekter från biltrafiken, som trängsel, luftföroreningar och buller. Ytterligare ett motiv är så kallade optionsvärden, det vill säga att även de som normalt sett inte reser med kollektivtrafiken gynnas då de erbjuds ytterligare ett alternativ till bilen (en option). Slutligen kan subventioner motiveras utifrån att kollektivtrafiken ger positiva effekter på arbetsmarknaden genom ökade möjligheter till matchning mellan arbetsgivare och arbetstagare [18].

Ett liknande samhällsekonomiskt resonemang kan föras när det gäller prissättningen av infrastruktur som vägar och järnvägar. Om dessa prissätts utifrån ett marknadsperspektiv skulle de inte användas optimalt. Detta kommer sig av att infrastrukturinvesteringar ofta har höga initiala kostnader, men när de väl står färdiga är kostnaden för att ytterligare en person använder anläggningen väldigt låg. För ett effektivt utnyttjande förespråkas därför att avgifter sätts utifrån den samhällsekonomiska marginalkostnaden. Det innebär att de fasta kostnaderna behöver betalas av skattebetalarna [19].

4.3. En kalkylerande praktik

Det samhällsekonomiska tankesättet har historiskt haft en stark förankring inom transportområdet, särskilt inom den statliga infrastrukturpolitiken. Perspektivet växte fram under 1950-talet i USA och från 1960-talet kom det att sätta en tydlig prägel på infrastrukturplanering också i Sverige [20]. Sedan dess har det framför allt använts inom ramen för den statliga investeringsplaneringen där samhällsekonomiska kalkyler av större nyinvesteringar sedan länge är ett obligatoriskt inslag. Under senare år har perspektivet fått bredare tillämpning. Inom den statliga järnvägsplaneringen används det till exempel för beslut om drift och underhåll, konstruktion av tidtabeller, banarbeten och fastställande av nivåer för banavgifter [19].

Eftersom det är utmanande att identifiera, kvantifiera och värdera alla kostnader och nyttor i monetära termer utgör de kalkylmetoder som utvecklats en central del i det samhällsekonomiska perspektivet. För att kunna göra en samhällsekonomisk uppställning görs antaganden om kostnader även för saker som normalt sett inte har en prislapp, till exempel kostnaden för en timmes försening, ett ton koldioxidutsläpp eller en trafikolycka med dödlig utgång. Kalkylresultaten blir därför beroende av antaganden som är långt ifrån självklara. En jämförelse visar till exempel att sådana antagande varierar stort

mellan olika länder. Värdet av ett statistiskt liv är drygt 3 miljoner USD i Sverige, drygt 4,5 i Norge och 9,6 i USA. Kostnaden för att släppa ut ett ton koldioxid uppskattas till 121 USD i Norge, 139 i Sverige, men bara 57 i USA [19].⁴ En annan parameter som varierar mellan länder, men som också varierat över tid, är den så kallade diskonteringsräntan. Diskonteringsräntan är det värde vi sätter på framtida nyttor och kostnader, jämfört med idag. En hög ränta innebär att vi värderar dagens pengar högre än morgondagens. Viken diskonteringsränta som väljs får stort genomslag för de samhällsekonomiska kalkylerna. I Sverige har den diskonteringsränta som används i den här slags kalkyler successivt sänkts, från över 8 procent 1981 till 3,5 procent 2012 [19].

Det samhällsekonomiska perspektivet ser alltså positivt på att samhället subventionerar kollektivtrafiken, både när det gäller trafikering och infrastrukturinvesteringar, förutsatt att kalkylerna visar på samhällsekonomisk nytta. Finansieringen förutsätts i stor utsträckning komma från skattebetalarna. Detta innebär emellertid en utmaning, eftersom det finns samhällsekonomiska kostnader även förknippat med ett skatteuttag. Ibland räknas dessa kostnader in i de samhällsekonomiska kalkylerna, ibland inte [18].

Trots att perspektivet sedan länge är väl förankrat inom transportpolitiken framförs det ofta kritik, framför allt från nationalekonomiskt håll, mot att det inte får tillräckligt genomslag i de faktiska beslut som fattas. En studie från 1990-talet visar på en svag koppling mellan de samhällsekonomiska kalkylresultaten och investeringsbesluten, medan en motsvarande studie från 2015 visar att det finns ett samband. Det verkar framför allt som att ”tecknet” på kalkylresultatet spelar roll, dvs. om det är plus eller minus. Stämplas ett projekt som olönsamt är det ett sänke i den allmänna debatten. Hur stark projektets lönsamhet är verkar ha mindre betydelse [19].

Fallstudier tyder på att det samhällsekonomiska perspektivet har en svagare ställning lokalt och regionalt. Bland lokala planerare och beslutsfattare finns en misstro mot de samhällsekonomiska kalkylerna som anses vara för trubbiga och svåra att använda vid mindre projekt [21]. Inte heller vid större regionala satsningar verkar det samhällsekonomiska perspektivet genomsyra beslutsfattandet. Sådana kalkyler görs framför allt när det finns krav på dessa från den nationella nivån, till exempel för att bevilja medfinansiering av investeringar [22]. Enkäter som gjorts med regionala kollektivtrafikmyndigheter 2003 respektive 2016 visar att samhällsekonomiska kalkyler används ytterst sparsamt i verksamheten, men att användning verkar ha ökat något i samband med vissa typer av åtgärder, till exempel i samband med större förändringar av taxsystem [23].

⁴ Under 2020 höjs den svenska värderingen av koldioxid från 1,14 kr/kg till 7 kr/kg CO₂, vilket alltså är drygt sex gånger högre än den värdering som anges i den rapport som refereras här.

5. Det pragmatiska perspektivet

”Den som bromsar vinner ofta över den som vill gasa. Detta trots att det är uppenbart att Sverige har en infrastrukturskuld på hundratals miljarder kronor. Bristerna syns i vägnätet, järnvägen, elnätet, vattenförsörjningen, skolorna, sjukhusen. Vi satsar bara hälften så mycket på infrastrukturen per capita som på 1960-talet” (Björn Rosengren, Dagens industri 2019-06-30)

5.1. Pengar före principer

Det pragmatiska perspektivet präglas av en instrumentell hållning. Vad som ska finansieras betraktas som en given utgångspunkt. Det rör sig oftast om stora infrastruktursatsningar, så kallade megaprojekt, som till exempel tunnlar, broar, spårvägar, tunnelbana, höghastighetsbanor eller BRT. Megaprojekten får genom sin storlek och potentiella påverkan ett stort genomslag i samhällsdebatten. De har sina egna policyentreprenörer som agerar för projektens genomförande, men oftast finns också högljudda belackare.

Vem som ska betala beror enligt det här perspektivet på betalningsviljan och betalningsförmågan. Det överordnade målet är att investeringen genomförs. Investeringen i sig är viktigare än principerna för vem som betalar eller hur finansieringen går till. På så sätt skiljer sig perspektivet från de tre föregående, där man hela tiden, men utifrån olika utgångspunkter, väger kostnader mot nyttor. För det alternativa finansieringsperspektivets förespråkare är nyttofrågan redan avgjord. Istället riktas blickarna mot de hinder som står i vägen för ett genomförande.

Eftersom det rör sig om stora ekonomiska satsningar ryms projekten sällan helt i befintliga investeringsbudgetar. Perspektivets företrädare ser därför positivt på kreativa grepp som ger nya möjligheter. Med alternativ finansiering betraktat ur ett kollektivtrafikperspektiv, menas finansiering som inte kommer antingen från skattebetalarna generellt eller från resenärerna genom biljettintäkter. Under de senaste 20-30 åren har en uppsjö av olika lösningar varit på tapeten. Det handlar till exempel om öronmärkta avgifter eller skatter, eller om medfinansiering från offentliga och privata aktörer [24].

5.2. Alternativa finansieringslösningar

En kategori av alternativa finansieringslösningar handlar om olika former av öronmärkta skatter eller avgifter. Intäkter från öronmärkta skatter, till skillnad från allmänna, går direkt till ett förutbestämt ändamål, i vårt fall kollektivtrafik, snarare än till den offentliga budgeten som helhet. Ett känt exempel är Versemont Transport som infördes 1971 i Paris

och som sedan dess spridit sig till i princip alla större städer i Frankrike. Skatten betalas av arbetsgivare med minst nio anställda inom en stad och pengarna används för investeringar i kollektivtrafiken. Skatten har motiverats utifrån att företagen drar nytta av kollektivtrafiken, och att det därför är rimligt att de bidrar till dess finansiering. I Paris bidrog Versemont Transport med 25 procent av kollektivtrafikens finansiering år 2011. Andra exempel på öronmärkta skatter är konsumtionsskatter av olika slag, vilket till exempel används för att finansiera kollektivtrafik i USA. I staden Nottingham i Storbritannien infördes 2012 en skatt på företags parkeringsplatser. Intäkterna används för att finansiera ny spårväg och elektrifierade bussar [24].

Andra lösningar är vägtullar och trängselavgifter. Singapore introducerade redan på 1970-talet ett system med vägavgifter. I London infördes vägavgifter i början av 2000-talet. Huvudsyftet med sådana system är inte nödvändigtvis att generera intäkter som kan finansiera nya satsningar, utan kan vara att minska trängsel eller förbättra luftkvaliteten. Andra system har ett mer uttala syfte att generera intäkter. De norska bompengsystemen faller inom den kategorin. Det första infördes i Bergen 1986 och idag har de flesta större norska städerna någon form av avgifter för biltrafiken. Bompengarna genererar betydande intäkter som används för att finansiera satsningar på transportsystemet, inte minst inom kollektivtrafiken.

Ytterligare en alternativ finansieringsform är så kallad markvärdefinansiering. Konceptet är långt ifrån nytt. Det var till exempel vanligt under det tidiga 1900-talet att utbyggnaden av järnvägar kring större städer finansierades genom försäljning av fastigheter som möjliggjordes med den nya kollektivtrafiklösningen. Djursholmsbanan (del av nuvarande Roslagsbanan) är ett sådant exempel. Markvärdefinansiering används idag på många håll. Finansieringen av mega-projektet Cross-rail i London finansieras till exempel med betydande intäkter från en skatt på företags befintliga fastigheter. I Hong-Kong finansieras utbyggnaden av kollektivtrafiken genom intäkter från nya stadsdelar som möjliggörs genom nya transportmöjligheter. Ett liknande tillvägagångssätt användes i Köpenhamn i samband med utbyggnaden av metron. Markvärdefinansiering kan antingen ske genom att kollektivtrafiken och fastighetsutvecklare agerar i partnerskap, eller genom att det offentliga får intäkter genom olika former av exploateringsavgifter [24].

5.3. I särskilda fall?

Finansiering av stora kollektivtrafikprojekt har alltid varit en utmaning. Så var det till exempel i det moderna transportsystemets barndom, när stora järnvägssatsningar skulle genomföras. Alternativ finansiering i mer nutida tappning har rötterna i 1980-talet. Det var en tid då offentliga budgetar på såväl statlig som kommunal nivå kom under alltmer press och det inte längre ansågs möjligt med ett ökat skattetryck. Samtidigt fick tillväxtfrågorna allt mer prioritet på den politiska agendan och starka samhällsintressen tryckte på för nya infrastrukturinvesteringar med argument om att dessa var nödvändiga för näringslivets utveckling.

I slutet av 1980-talet genomfördes förändringar i den svenska lagstiftningen som fick bestående betydelse. Dels ändrades väglagen så att möjligheten till vägavgifter infördes för nya vägar, dels fick kommunerna möjlighet att förskotta statliga

infrastruktursatsningar [20]. Förskottering innebär att man, utan krav på ersättning för ränta, lånar ut pengar till staten för att tidigarelägga investeringar. Under 1990-talet följde en rad utredningar och förslag som bar det pragmatiska perspektivets signum. Ett tydligt exempel är den så kallade IF-utredningen som i slutet av 1980-talet fick i uppdrag att skyndsamt utreda formerna för finansiering av ny infrastruktur. Bland annat undersöktes näringslivets vilja att vara med och bidra. Utredaren kunde konstatera att detta knappast var en framkomlig väg, men att det däremot fanns en betalningsvilja bland kommunerna. Utredningen resulterade därför i förslag om kommunal medfinansiering [20].

Under de senaste decennierna har en lång rad alternativa finansieringslösningar diskuterats i Sverige. Många har stannat vid att vara kreativa förslag, andra har realiserats. Det första projektet som finansierades med broavgifter var Rödöbron i Jämtlands län som öppnade för trafik 1992.⁵ Mälarbanan blev en av de första stora satsningarna med kommunal medfinansiering. Vid ungefär samma tidpunkt genomfördes Arlandabanan som ett så kallat OPS-projekt med huvudsaklig finansiering från privata långgivare. Under 2000-talet ökade inslagen av förskottering och kommunal medfinansiering. De relativt nybildade regionerna i Skåne och Västra Götaland var synnerligen aktiva i att utnyttja dessa möjligheter. Kommunal medfinansiering användes i megaprojekt som Citytunneln i Malmö och Citybanan i Stockholm [20]. Med trängselskatten i Stockholm och senare Göteborg infördes en mjuk form av öronmärkning av intäkterna för satsningar på infrastruktur och kollektivtrafik.

Under senare tid har markvärdefinansiering fått något av en renässans, kanske som en följd av ett ökat intresse för spårbinden trafik och av att bygga i kollektivtrafiknära lägen. I utredningen om en svensk höghastighetsbana har markvärdefinansiering diskuterats, framför allt i anslutning till nya stationsetableringar. Markvärdefinansiering har tillämpats i samband med ny spårväg i Lund och utbyggnaden av Stockholms tunnelbana, men är förknippat med flera risker och problem [25].

Den pragmatiska tankefiguren kring finansiering har alltså haft en stark ställning på den transportpolitiska agendan under flera decennier. Det har, hittills, inte inneburit att det grundläggande sättet för kollektivtrafikens finansiering ändrats, åtminstone inte formellt sett. Aktörerna vidmakthåller istället att de här lösningarna bara används i särskilda fall. Förklaringen kan vara att den alternativa finansieringen sällan betraktas som något eftersträvanvärt i sig, utan som något som måste tas till då statens, regionens eller kommunens investeringsmedel inte räcker till. Man kan emellertid ställa sig frågan om inte de ”särskilda fallen” nu blivit så många att en ny praxis de facto etablerats.

För projektentreprenörer som vill se en infrastruktursatsning genomförd blir alternativ finansiering ett sätt att driva processen vidare. Alternativ finansiering blir därför också en bricka i ett politiskt förhandlingsspel, vilket vi återkommer till längre fram i genomgången av det organisatoriska perspektivet.

⁵ Broavgiften avskaffades emellertid efter bara några år då det ansågs orättvist att just den här bron och inga andra finansierades med avgifter

6. Hållbarhetsperspektivet

”Planeringen av Sveriges infrastruktur baseras inte på att klimatmålen ska uppnås, utan på prognoser för ökad vägtrafik som inte är förenliga med 2030-målet. Prioriteringsordningen för investeringar i infrastruktur – den så kallade fyrstegsprincipen – tillämpas inte i praktiken. Städernas större möjligheter till mer effektiva transporter, såsom gång-, cykel- och kollektivtrafik, utnyttjas inte fullt ut.” (Klimatpolitiska rådet, 2019)

6.1. Satsningar för ökad hållbarhet

I likhet med det föregående perspektivets förespråkare, är det för omställningsperspektivets förespråkare relativt klart vad det är som ska finansieras. Det handlar här om åtgärder som bidrar till att ställa om transportsystemet i en mer hållbar riktning med minskad miljö- och klimatpåverkan. För en sådan utveckling krävs investeringar som ökar kollektivtrafikens attraktivitet. Bristande finansiering ses av perspektivets förespråkare som ett väsentligt hinder för att kunna satsa och därmed uppnå en mer miljövänlig trafik [13]. För att möjliggöra ambitiösa satsningar krävs nya intäktskällor som komplement till skattefinansiering och biljettavgifter. Enligt hållbarhetsperspektivet bör finansieringen i första hand genereras genom nya avgifter på biltrafiken. Förutom att vara en finansieringslösning bidrar sådana avgifter till att göra biltrafiken dyrare och därmed mindre attraktiv i förhållande till kollektivtrafik, gång och cykel.

Den tankefigur som präglar hållbarhetsperspektivet tar sig ofta uttryck i målsättningar för de olika färdmedlens utveckling. Ett vanligt mål är att resandet med kollektivtrafiken ska öka på biltrafikens bekostnad. Styrning utifrån specifika mål för färdmedelsfördelningen betraktas ofta med skepsis från företrädare för det samhällsekonomiska perspektivet. För det kommersiella perspektivet och produktionsperspektivet kan sådana mål vara positiva, så länge de kan förväntas leda till ökade kommersiella möjligheter eller en mer kostnadseffektiv trafik, men de kan också upplevas gå stick i stäv med sådana ambitioner.

6.2. Förorenaren betalar

Hållbarhetsperspektivets anhängare prioriterar alltså åtgärder med potential att förändra resandet i en mer miljömässigt hållbar riktning. En ökad andel resande med kollektivtrafiken står högt på önskelistan. Av särskilt intresse är åtgärder som både gör det dyrare och mindre attraktivt att resa med bil, samtidigt som de gör kollektivtrafiken mer attraktiv. Ett exempel är anläggandet av busskörfält som innebär att vägkapacitet omfördelas från privatbilister till kollektivtrafiken. Som vi sett i kapitlet om produktionsperspektivet, kan en sådan åtgärd också innebära minskade kostnader. Andra

exempel på åtgärder är investeringar i ny järnväg och satsningar på ett ökat trafikutbud i form av till exempel fler bussavgångar och tätare regiontågtrafik.

En viktig utgångspunkt i perspektivet är alltså att det behövs mer finansiering och att det finns ett glapp mellan den nytta som satsningar på kollektivtrafik kan ge och de pengar som avsätts [26]. I detta ligger också en kritik mot produktionsperspektivet och det samhällsekonomiska perspektivet för att de nedvärderar nyttan av sådana investeringar. Hållbarhetsperspektivets förespråkare betonar därför sådana nyttor av kollektivtrafiksatsningar som normalt inte lyfts fram i produktionsekonomiska eller samhällsekonomiska analyser. Under de senaste decennierna har det också inom forskningen gjorts omfattande ansträngningar för att beskriva sådana nyttor.

En annan idé med starkt stöd inom perspektivet är den om att nedsmutsaren ska betala (polluter-pays). Utgångspunkten här är att varje fordon, eller åtminstone typ av fordon, ska betala för de kostnader den orsakar för miljön, inklusive koldioxidutsläppens bidrag till klimatförändringen, andra luftföroreningar och buller. En utmaning för polluter-pays-principen, vid en strikt tillämpning, är att det ofta är svårt att beräkna de kostnader som ett enskilt fordon, eller ens trafikslag, ger upphov till. Istället används principen ofta på ett mer generellt sätt för att motivera subventioner till kollektivtrafiken och pålagor för biltrafiken.

Det norska bompengsystemet, som nämndes i det föregående kapitlet, är ett tydligt exempel på en finansieringslösning i linje med hållbarhetsperspektivets ideal. Den innebär att bilister betalar en avgift för att köra in i de större norska städerna. Intäkterna används i huvudsak för att finansiera ny infrastruktur, men i vissa fall även för att driva kollektivtrafiken. Bompengen används som ett styrmedel för att uppnå det norska ”nullvekstmålet” som är ett nationellt mål om att biltrafiken i de större städerna inte ska öka, trots ökad efterfrågan på mobilitet. Istället ska mobiliteten i ökad utsträckning ske genom kollektivtrafik, gång och cykel. Under de senaste åren har bompengsystemet blivit mer sofistikerat och i många städer differentieras avgiften nu beroende på fordonets miljöegenskaper och när på dygnet som passagen sker. I Trondheim till exempel, som införde tidsdifferentierade avgifter 2010, har biltrafiken innanför tullringen minskat med cirka 10 procent [13].

Vägavgifter har införts även i flera andra städer, som till exempel Singapore och London. Studier av vägavgifterna i London visar att 10 procents ökat pris minskar efterfrågan på bil med mellan 8 och 32 procent. Den höga effekten beror delvis på att det i London finns ett stort utbud av kollektivtrafik [13]. Trängselskattesystemen i Stockholm och Göteborg har båda bidragit till minskad biltrafik, men olika mycket och med olika utveckling. Medan effekten av trängselskatten i Stockholm verkar öka, avtar den istället i Göteborg. Detta kan förklaras av skillnader i stadsstruktur, var arbetsplatser är lokaliserade och därmed hur alternativen till att resa med bil ser ut. [27]. I Göteborg är den allmänna acceptansen för trängselskatten lägre, jämfört med i Stockholm. Det kan bero på många faktorer, till exempel att det av geografiska skäl är enklare att motivera var gränserna för avgiftsringen ska gå i Stockholm och att Stockholm har större trängselproblem. Acceptansen kan också ha påverkats av de olika beslutsprocesser som föregick besluten [28]. I både Stockholm och Göteborg används delar av intäkterna för att finansiera satsningar på infrastruktur för kollektivtrafiken.

Andra exempel på finansieringslösningar i linje med hållbarhetsperspektivets ideal är parkeringsstrategier som gör det svårare och dyrare att parkera. Parkeringsavgifter är en åtgärd som huvudsakligen kontrolleras av den lokala beslutsnivån. Studier indikerar att en ökad parkeringsavgift med 10 procent ger 1 till 3 procent minskad biltrafik [29].

6.3. Färdmedelsmål och fördubbling

Hållbarhetsperspektivet har stärkt sin position i takt med att klimatfrågorna fått större betydelse på den politiska dagordningen. Sveriges klimatpolitiska råd skriver i sin årsrapport för 2018 att:

För att nå ett mer transporteffektivt samhälle behöver genomgripande förändringar ske [...] Satsningar som gynnar bil- och lastbilstrafik behöver ersättas av satsningar som gynnar kollektiva lösningar samt cykel och gång. Fler behöver välja att åka kollektivtrafik och att dela bil i stället för att äga egna bilar och för att påskynda den utvecklingen är förtroendet för den spårbundna trafiken centralt, till exempel avseende pålitlighet och punktlighet [30].

Hållbarhetsperspektivet har tagit konkret uttryck i politiska målsättningar, framför allt på lokal och regional nivå, men även för kollektivtrafiken som bransch. I utredningen ”Koll framåt”, som leddes av Vägverket, presenterades i december 2007 ett nationellt handlingsprogram för kollektivtrafikens långsiktiga utveckling. Arbetet togs vidare inom kollektivtrafikbranschen, som året därpå presenterade en samlad vision om fördubblat resande med kollektivtrafik till år 2020 och fördubblad marknadsandel av det motoriserade resandet på längre sikt. Det så kallade fördubblingsmålet har fått stort genomslag och har påverkat många kommunala och regionala aktörers egna målsättningar, där olika former av färdmedelsmål blivit ett vanligt inslag. Malmö stads trafik- och mobilitetsplan utgår till exempel från en vision där kollektivtrafikens andel av resandet ökar från 21 procent 2013 till 25 procent 2030 [31]. På den regionala nivån har Region Skåne som mål att 28 procent av resorna ska ske med buss eller tåg år 2030, att jämföra med 15 procent 2013, och att buss och tåg på längre sikt ska stå för en tredjedel av det totala resandet [32]. Liknande målsättningar finns i andra städer och regioner. Även nationellt finns mål som säger att andelen persontransporter med gång-, cykel- och kollektivtrafik i Sverige ska vara minst 25 procent 2025, uttryckt i personkilometer, samt att målsättningen på sikt är att fördubbla andelen gång-, cykel-, och kollektivtrafik [33].

Detta sätt att styra mot specifika färdmedelsmål kallas ibland för målstyrning. Förespråkare för produktionsperspektivet och det samhällsekonomiska perspektivet ser med betydande skepsis på sådan styrning, men inom hållbarhetsperspektivet är tongångarna positiva. Målstyrning beskrivs som en planering ”[...] som utgår från lokala mål om att bromsa, stabilisera eller minska biltrafiken av miljöskäl, eller för att underlätta förtätning och ny bebyggelse, omvandla trafikleder till stadsgator och liknande” [34]. Den målstyrda planeringen sätts i kontrast till så kallad prognosstyrd planering, som istället ”[...] utgår från gängse prognosmodeller som förutsäger att trafiken kommer fortsätta öka” [34].

Redan i början av 2000-talet betonade en offentlig utredning, med titeln Kollektivtrafik med människan i centrum, att "... nuvarande samhällsekonomiska kalkylmetoder inte beaktar kollektivtrafikens nyttoaspekter på ett tillfredsställande sätt" [35]. Istället hänvisade utredningen till effekter som brukar gå under benämningar som "indirekta" effekter, "dynamiska" effekter och "vittomfattande" effekter [36]. Bland aktörer inom svensk kollektivtrafik refereras ibland till "isberget" för att lyfta fram att många positiva effekter ligger under ytan och kan vara svåra att upptäcka [35].

Som genomgången ovan visat finns det flera likheter mellan hållbarhetsperspektivet och det pragmatiska perspektivet. De skiljer sig dock åt på flera punkter. Hållbarhetsperspektivet har inte samma fokus på enskilda mega-projekt, utan har ett bredare fokus. Det pragmatiska perspektivet har heller inte samma fokus på att uppnå en omställning mot hållbarhet. I hållbarhetsperspektivet är det viktigt att både de satsningar som görs och de finansieringslösningar som tillämpas leder mot målsättningen att bidra till ett mer hållbart transportsystem.

7. Rättighetsperspektivet

”Det måste betraktas som en mänsklig rättighet att kunna förflytta sig tryggt, säkert och effektivt. Det handlar om att kunna vara delaktig i samhällslivet”
(Synskadades riksförbund, 2020)

7.1. Rätt till kollektivtrafik

För rättighetsperspektivets förespråkare betraktas kollektivtrafiken som just en rättighet som ska garantera en grundläggande tillgänglighet för alla människor utifrån deras egna förutsättningar. Den bör därför utformas på sätt så att alla i samhället ges möjlighet att kunna resa till skola, arbete, fritidsaktiviteter och andra viktiga samhällsfunktioner. Trafiken bör särskilt anpassas till grupper som av ekonomiska, fysiska eller andra orsaker har svårt att resa på annat sätt. Nya investeringar ska föregås av sociala konsekvensbedömningar och gynna dem som behöver kollektivtrafiken mest, snarare än att fokusera på vad som är kommersiellt gångbart, vad som ger bäst kostnadstäckning, flest resenärer eller störst samhällsekonomisk nytta. På så sätt blir kollektivtrafikens finansiering också en del av den fördelningspolitiska agendan.

Enligt rättviseperspektivets förespråkare ska kollektivtrafiken helt eller i mycket stor omfattning finansieras av samhället och därmed bekostas av alla. I den mån resenärerna själva betalar bör avgiftsnivåerna vara låga och utformade på ett sätt som bidrar till att omfördela resurser till dem som har lägst inkomst eller mest behov av allmänna färdmedel. Rättighetsperspektivet ser med betydande skepsis på det samhällsekonomiska perspektivets kalkyler, dels för att det inte skiljer på vem som får nyttan av olika satsningar, dels för att många sociala effekter är svåra att värdera i monetära termer [37].

Avgifternas utformning är alltså en nyckelfråga i rättviseperspektivet. Under de senaste decennierna har förslag om helt avgiftsfri kollektivtrafik blivit vanligare, bland annat utifrån motiv om en mer rättvis tillgänglighet.

7.2. Avgiftsfri kollektivtrafik för alla

Frågan om att införa avgiftsfri kollektivtrafik har diskuterats under lång tid. Med en sådan lösning finansieras kollektivtrafiken fullt ut av skattebetalarna. Man kan skilja mellan avgiftsfri kollektivtrafik för vissa typer av resenärer, vid vissa tidpunkter, och kostnadsfri kollektivtrafik för alla vid dygnets alla tider. Det förstnämnda är vanligt, också i Sverige. Ofta är det barn, ungdomar och äldre som omfattas. Den andra kategorin är betydligt ovanligare. Avgiftsfri kollektivtrafik kan motiveras utifrån olika bevekelsegrunder, men det är särskilt framträdande utifrån den tankefigur som präglar rättighetsperspektivet.

Tidigare statsrådet Leif Pagrotsky menar i en debattartikel att avgiftsfri kollektivtrafik borde vara en självklarhet:

Kollektivtrafik är lika självklart nödvändig för en storstad som hiss är i höghus. Jag har aldrig sett särskilda avgifter med spärrar, vakter och kontrollanter för hissar utan deras kostnader tas ut smidigt på hyran för alla i huset, även av de i bottenvåningen eller de som använder trappan [38].

Idén om en helt avgiftsfri kollektivtrafik väcktes på 1960-talet i samband med att det offentliga åtagandet för kollektivtrafiken utvidgades. Först med att införa avgiftsfri kollektivtrafik för alla var Commerce, en förort till Los Angeles. Det skedde redan 1962 [39]. Under de kommande decennierna följde ytterligare städer, men omfattningen var blygsam. Under 2000-talet har idén fått lite större spridning, framför allt bland mindre städer i Europa och Nordamerika. I Sverige har avgiftsfri kollektivtrafik diskuterats politiskt både lokalt, regionalt och nationellt under lång tid. Redan 1971 motionerade två centerpartister i riksdagen för att utreda nolltaxa, med motivet att främja en mer miljövänlig trafikförsörjning i innerstäderna [40]. Under 2000-talet har Vänsterpartiet i åtskilliga motioner föreslagit avgiftsfri kollektivtrafik, framför allt baserat på rättvise- och fördelningsmotiv [41]. Någon övergripande nationell policy har aldrig utarbetats. Ett undantag är en kortlivad nationell satsning på avgiftsfri kollektivtrafik för skolungdomar på sommarlovet som infördes 2018 [39].

Det franska staden Aubagne införde 2009 avgiftsfri kollektivtrafik för alla, huvudsakligen motiverat utifrån idéer om att kollektivtrafiken skulle ses som en del av den allmänna och fria sociala välfärden. Den vänsterorienterade politiska ledningen som drev igenom beslutet ville samtidigt åstadkomma en mer jämlik tillgång till mobilitet och öka köpkraften bland fattiga, äldre och unga [39]. Två år efter införandet hade antalet resenärer ökat med 135 procent för att sedan plana ut. Framför allt ökade resandet bland unga, äldre och ensamstående mammor. De ökade kostnaderna och inkomstbortfallet som reformen innebar täcktes framför allt genom ökade arbetsgivaravgifter (Versement transport). I lokalvalet 2014 förlorade den sittande politiska ledningen makten i Aubagne, men den högerinriktade ledning som tog över har valt att behålla den avgiftsfria kollektivtrafiken [39].

Tallinn är den hittills största staden som infört avgiftsfri kollektivtrafik för alla sina invånare. Det skedde 2013 efter en längre tids missnöje med kollektivtrafikens utveckling. Målet var bland annat att få fler bilister att istället välja kollektivt resande, och att förbättra mobiliteten för arbetslösa och människor med låga inkomster [39]. Reformen finansierades genom höjd inkomstskatt, men eftersom den också bidrog till att fler folkbokförde sig i Tallinn som en konsekvens av den avgiftsfria kollektivtrafiken, ökad intäkterna. Sedan införandet har andelen resenärer i kollektivtrafiken ökat med cirka tre procent varav drygt en procent antas vara en följd av nolltaxan. Ökningen beror delvis på att fler äldre väljer att åka med kollektivtrafiken, framför allt på bekostnad av att gå. I förhållande till målet om att förbättra mobiliteten hos arbetslösa och låginkomsttagare är resultaten blandade. I de specifika grupperna ökade kollektivtrafikens marknadsandel med 20 procent [39].

7.3. En grundläggande samhällsservice

Idén om kollektivtrafiken som en grundläggande samhällsservice etablerades tydligt i Sverige i samband med 1978 års transportpolitisk proposition:

Kollektivtrafiken bör betraktas som en del i den grundläggande samhällsservicen ... I detta ligger att de trafikpolitiska åtgärderna måste anpassas till samhällets målsättningar inom en rad andra områden. De måste således anknyta till målen för regionalpolitiken och närings- och sysselsättningspolitiken [42].

Rättighetsperspektivet har ofta haft fokus på äldre personer och personer med funktionsnedsättning och på hur fordon, bytespunkter och trafik ska anpassas för dessa resenärgrupper. I slutet av 1960-talet rekommenderade dåvarande kommunförbundet sina medlemmar att inrätta färdtjänst [43]. I slutet av 1970-talet kom lagstiftning som ställde krav på anpassningar av den reguljära kollektivtrafiken, för att öka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning. 2015 blev tillgänglighet en del av diskrimineringslagstiftningen [44]. Under de senaste decennierna har kommuner och regioner investerat i och ställt krav på anpassningar av kollektivtrafiken, bland annat genom en successiv övergång till bussar med låggolv, införandet av servicelinjer, samt särskild kollektivtrafik (färdtjänst) för människor som behöver dörr-till-dörr-transport och/eller mer personlig assistans [45].

Även människor som bor utanför städerna ska enligt perspektivets förespråkare erbjudas en rimlig tillgänglighet med kollektivtrafiken. I landsbygd är utbudet av kollektivtrafik mer begränsat än i städer och används i mindre utsträckning än i städer [46]. Rättighetsperspektivets förespråkare menar att kollektivtrafikutbudet ofta är otillräckligt och att det effektivitetsfokus som präglar produktionsperspektivet och det samhällsekonomiska perspektivet innebär att den överväldigande majoriteten av resurserna går till städerna.

Sedan 1990-talet har rättighetsperspektivet vidgats till frågor som rör tillgänglighet för människor i socialt utsatta områden [37]. En genomgång av kommunala och regionala styrdokument visar dock att den lokala och regionala planeringen fokuserar på de grupper som har starkt lagstöd, som personer med funktionsnedsättning eller som omfattas av diskrimineringsgrunderna, snarare än socialt utsatta gruppers behov som inte har motsvarande lagstöd. [47].

Som genomgången ovan visat är rättighetsperspektivets huvudfokus den service som anses nödvändig och att denna ska vara ekonomiskt överkomlig, eller gratis, för dem som behöver den mest. Implicit antas att finansieringen i första hand sker med skattemedel. Även produktionsperspektivet betonar vikten av att ge människor som saknar andra alternativ en möjlighet att resa, men perspektiven skiljer sig tydligt åt i synen på effektivitet och kostnadstäckning. När produktionsperspektivet betonar vikten av stamlinjer med gen linjedragning och hög reshastighet, lägger rättighetsperspektivets förespråkare istället tonvikten på yttäckande system med fler stopp och krokigare linjedragningar [48].

8. Det organisatoriska perspektivet

Organization matters (Johan P. Olsen och James G. March, 1991)

8.1. Organiseringens betydelse

Anhängare av det organisatoriska perspektivet har ingen bestämd uppfattning om vilken kollektivtrafik som bör finansieras. Istället är fokus inriktat på kollektivtrafikens organisering och hur den formar vilka aktörer som är verksamma inom kollektivtrafiken, hur de väljer att agera i olika situationer och på vilket sätt de förhåller sig till varandra. Som framgår av det enkla men skarpa citat ovan är utgångspunkten att organisation och organisering har betydelse. Hur samhället som helhet eller en viss verksamhet är organiserad, påverkar aktörernas beteende på sätt som kan vara både medvetna och omedvetna, förutsedda och oförutsedda. I de perspektiv som vi diskuterat tidigare tas de organisatoriska eller institutionella ramarna för givna, medan de här problematiseras på sätt som också kan leda till organisatoriska förändringar.

Organisationer är en form av institutioner. Institutioner kan definieras som de formella och informella regler som styr människors agerande. Institutionerna "säger åt" aktörerna vad de får, kan eller bör göra i olika situationer [49]. Det kan till exempel handla om lagstiftning, oskrivna regler, praxis eller formell ansvarsfördelning. Hur kommunala, regionala, statliga och privata aktörer agerar i förhållande till kollektivtrafikens finansiering påverkas av de institutionella ramverk som omger dem. Samtidigt kan finansieringslösningar också betraktas som institutioner som strukturerar agerandet. Institutioner finns alltså på många olika nivåer. Vissa är övergripande andra väldigt detaljerade, en del förändras långsamt medan andra är mer flyktiga.

Det institutionella perspektivet rymmer flera inriktningar, varav två har särskild betydelse i det sammanhang som vi diskuterar här. Det handlar dels om en nationalekonomisk inriktning som vi kan kalla institutionell ekonomi, där begrepp som fiskal federalism och incitament spelar stor roll i synen på finansiering. Dels handlar det om en mer statsvetenskapligt influerad inriktning som tydligare lyfter begrepp som stigberoende och kontextuella förklaringar till kollektivtrafikens finansiering.

8.2. Rätt incitament på rätt nivå

Institutionell ekonomi poängterar att sociala relationer, särskilt maktrelationer, påverkar produktion, fördelning och förbrukningen av resurser i samhället. Forskare inom den här inriktningen menar att det sätt på vilket finansieringen fungerar kan leda till ineffektivitet. Institutionella faktorer kan till exempel innebära att de satsningar som genomförs inte är de mest samhällsekonomiskt lönsamma. När det gäller infrastrukturinvesteringar som

ingår i den statliga investeringsplanen, menar vissa att prioriteringarna påverkas på ett negativt sätt av en skev ansvarsfördelningen mellan olika samhällsnivåer. Nyttorna av sådana satsningar är nämligen oftast regionalt eller lokalt koncentrerade, medan kostnaderna för investeringen är nationell och spridd över skattebetalare i hela landet. De lokala och regionala intressena har därför starka incitament att propagera för att investeringen genomförs. Samtidigt har de som står för kostnaderna små incitament att motarbeta investeringen, då den del varje enskild skattebetalare står för är mycket liten [50].

Ett liknande resonemang kan föras om lokala intressen i förhållande till regionala. I många regioner har skatteväxlingar genomförts så att driften av kollektivtrafiken huvudsakligen finansieras regionalt. För kommunerna finns alltså incitament att få mer kollektivtrafik till det egna geografiska området, samtidigt som prislappen för detta fördelas på alla som betalar skatt i regionen. Det motsatta förhållandet gäller för infrastruktur som förvaltas och bekostas av kommunerna. En studie av framkomlighetsåtgärder för busstrafik visar att ansvarsfördelningen mellan olika nivåer spelar roll för vilka åtgärder som finansieras. I Köpenhamn och Karlstad där kommunerna har direkta ekonomiska incitament att genomföra framkomlighetsåtgärder är detta en viktig drivkraft. I Stockholm saknas sådana incitament. Region Stockholm, som ansvarar för busstrafiken, ser gärna fler framkomlighetsåtgärder för att öka trafikens pålitlighet och minska kostnaderna genom kortare omloppstider. Stockholms stad, som ansvarar för väginfrastrukturen där sådana åtgärder behöver genomföras, har svårt att motivera finansiering av stora investeringar som inte gör nytta för de egna kommuninvånarna, utan som primärt gagnar invånare i omgivande kommuner [51].

Anhängare av den institutionella ekonomin förespråkar institutionella strukturer som ger ”rätt incitament”, det vill säga där den som får nytta av en satsning också är den som står för kostnaderna. Eftersom nyttor ofta kan vara såväl lokala och regionala som nationella innebär det finansiering med inslag av medel från flera nivåer [50], alternativt att den nivå som får huvuddelen av nyttorna också bär ansvaret för finansieringen.

Ett annat strukturellt problem som lyfts fram inom institutionell ekonomi rör beslutsunderlagen i samband med infrastrukturinvesteringar. I synnerhet vid mega-investeringar visar forskning att nyttorna för satsningarna tenderar att överskattas, medan kostnaderna undervärderas. Det antyder att det finns en ”optimism bias” som innebär att de som utreder infrastrukturinvesteringar medvetet och/eller omedvetet tar fram underlag som är mer positiva än vad som är motiverat [52]. Vissa menar att inslag av privat finansiering skulle kunna ge bättre underlag. Andra efterlyser att underlagen ska dubbelkollas av särskilda och oberoende granskare [50].

Det organisatoriska perspektivet har ibland tydliga kopplingar till andra perspektiv. Till exempel finns inom den institutionella ekonomin en dragning åt det samhällsekonomiska perspektivet. Institutionella brister anses förklara varför det samhällsekonomiska perspektivet inte får tillräckligt genomslag. I en rapport från SNS konjunkturråd påtalas till exempel brister i den institutionella strukturen för planering av transportinfrastruktur:

”Vår granskning visar att regeringen inte sätter tilltro till Trafikverkets prioriteringsförslag. Regeringen beslutar också att genomföra projekt som inte utretts och projekt som visats vara samhällsekonomiskt olönsamma.

Trafikverket instrueras också att i sitt förslag till investeringsplan ta med investeringar vars samhällsekonomiska lönsamhet över huvud taget inte analyserats.” [53]

För att stärka det samhällsekonomiska perspektivet i planeringen föreslår rådet att en oberoende expertkommitté kopplad till Finansdepartementet bör granska myndigheternas underlag och politiska beslut om ny infrastruktur. Liknande resonemang kan föras med koppling till andra perspektiv. Diskussionen om mål- respektive prognosstyrd planering som vi diskuterade i förra kapitlet, är ett sådant exempel med koppling till hållbarhetsperspektivet.

8.3. Finansiering och förhandling

Ett statsvetenskapligt institutionellt perspektiv på kollektivtrafikens finansiering betonar att finansieringslösningar inte bara handlar om pengar, utan också om vem som får inflytande i olika beslutssituationer och om att skapa möjligheter och begränsningar för olika aktörer i beslutsprocesser. Specifika finansieringslösningar gynnar vissa aktörer och missgynnar andra. De används i syfte att påverka beslutsfattande genom att öppna vissa möjligheter och begränsa andra.

På längre sikt kan de påverka på sätt som inte varit avsedda eller möjliga att förutse. Till exempel har alternativa finansieringslösningar, som de vi tidigare diskuterat inom ramen för det pragmatiska perspektivet, använts av lokala och regionala aktörer för att flytta fram positionerna i förhållande till staten. Ofta har detta skett över tid och inte nödvändigtvis varit del av en avsiktlig strategi. Det visar att den institutionella utvecklingen ofta är stigberoende. Finansieringslösningar som gjorts för att säkra genomförandet av ett särskilt projekt kan i förlängningen visa sig öppna upp för liknande lösningar i andra sammanhang. Exempel på sådana projekt är Citytunneln i Malmö och Citybanan i Stockholm där lokal och regional medfinansiering spelade stor roll. Dessa finansieringslösningar var inte resultat av principiella ställningstaganden, utan pragmatiska lösningar som kom till efter förhandlingar mellan olika aktörer som alla ville få till stånd konkreta infrastrukturinvesteringar. De föregicks inte av några offentliga utvärderingar om finansieringsprinciper. De utredningar som gjordes var istället inriktade på att ta bort lagliga hinder för att på så sätt skapa bästa möjliga förutsättningar för så mycket medfinansiering som möjligt [20]. Först i efterhand tillsattes en utredning som diskuterade medfinansieringen mer principiellt. Exemplet visar att regler ibland anpassas efter praxis, snarare än tvärtom.

En annan aspekt av finansieringslösningar är att de kan ha andra och mer dolda motiv än de som kommuniceras i officiella dokument och uttalanden. Finansieringsfrågan kan vara ett sätt för en aktör att lyfta in en satsning på dagordningen och få komma i en förhandlingssituation [50]. Det kan även finnas motiv som handlar om att, genom en överenskommelse mellan flera parter, säkra att en satsning faktiskt genomförs. När det ingåtts ett avtal med andra parter, är det svårare att senare backa eller prioritera om, även om någon part tvingas till nedskärningar eller projektet visar sig bli dyrare än planerat [20].

8.4. Historia av organisationsförändring

Det organisatoriska perspektivet har hittills presenterats som ett akademiskt förhållningssätt, men det saknas inte praktiska tillämpningar. Dessa handlar framför allt om organisatoriska förändringar som gjorts och som påverkat kollektivtrafikens finansiering.

Om vi förflyttar oss en bra bit tillbaka i tiden genomfördes reformer som formar de institutionella ramverken än idag. Exempel på sådana reformer är förstatligandet av väg- och järnvägssystemen under första halvan av 1900-talet, införandet av offentlig stödfinansiering till olönsam busstrafik och kommunaliseringen av busstrafiken i städerna under 1960-talet och den så kallade länshuvudmannareformen på 1970-talet, som innebar att kollektivtrafiken blev ett tydligt regionalt åtagande. Man kan leka med den kontrafaktiska tanken hur situationen hade sett ut idag om dessa förändringar inte hade genomförts.

I närtid finns flera exempel på institutionella förändringar som påverkar kollektivtrafiken. Vi har tidigare nämnt den skatteväxling mellan lokala och regionala myndigheter som genomförts på många håll och som inneburit att kollektivtrafikens offentliga finansiering i huvudsak kommer från den regionala skatten. Kommunernas finansiering begränsas till stödköp av trafikutbud som inte anses ligga i det regionala åtagandet. Detta har naturligtvis påverkat vem som har inflytande över kollektivtrafikutbudet och var kompetensen finns att planera och besluta över kollektivtrafiken. Detta har också skapat nya konfliktlinjer.

En annan institutionell pusselbit är planmonopolet, som ger kommunerna stora möjligheter att påverka kollektivtrafikens förutsättningar. Kommunerna ansvarar även för en stor del av den väginfrastruktur i städerna som den regionala kollektivtrafiken är beroende av.

På nationell nivå har institutionella förändringar ändrat förutsättningarna för kollektivtrafikens finansiering. En sådan förändring är nya regelverk som möjliggör trängselskatt, men även informella regler som innebär att intäkterna från dessa skatter öronmärks för bland annat investeringar i kollektivtrafiken.

9. Slutsatser

9.1. Sju perspektiv på kollektivtrafikens finansiering

Under de senaste åren har kollektivtrafiken alltmer hamnat i fokus för städers och regioners framtidsplaner. Kollektivtrafik lyfts fram som en lösning på många samtidiga samhällsutmaningar – klimatutmaningen, trängsel, luftkvalitet, ekonomisk tillväxt, social sammanhållning och så vidare. Detta märks inte minst i stora och medelstora städer där politiska ambitioner uttalats om ökat kollektivtrafikresande.

Mot den bakgrunden är det inte förvånande att röster höjs för ökade satsningar på kollektivtrafiken. Fler satsningar, både på ökat trafikutbud och på ny infrastruktur, kräver mer pengar. De ökade kraven kommer samtidigt som den ekonomiska situationen för många kommuner och regioner ser allt mer ansträngd ut. Det finns anledning att tro att finansieringsfrågan därför kommer vara aktuell på den transportpolitiska agendan lokalt, regionalt och nationellt, även framöver.

I den här rapporten har du fått stifta närmare bekantskap med sju olika perspektiv på kollektivtrafikens finansiering. Vart och ett har sitt sätt att se på vad det är som ska finansieras, vem som ska betala, hur mycket de ska betala och på vilket sätt det ska ske. Tabell 2 nedan sammanfattar de olika perspektiven utifrån hur de ser på dessa nyckelfrågor, men också vad det innebär för vem som får makt och inflytande över kollektivtrafiken.

Tabell 2 – Sammanfattning av de sju perspektiven på kollektivtrafikens finansiering

Perspektiv	Vad ska betalas?	Vem ska betala, hur mycket?	På vilket sätt?	Vem får inflytande och makt?
Det kommersiella perspektivet	Trafik och infrastruktur som efterfrågas av kunderna och där det finns en betalningsvilja.	Kunderna står för i princip hela kostnaden. Kompletterande intäkter genom reklamintäkter m.m.	Genom biljettavgifter eller avgifter för att använda en infrastrukturanläggning.	Privata företag, kunder med betalningsförmåga.
Produktionsperspektivet	Offentligt motiverat basutbud, samt satsningar som ger ökade intäkter och minskade utgifter.	Resenärerna i så stor utsträckning som möjligt. Avgiftsnivåerna ska sättas på en nivå som ger optimal kostnadstäckning.	Biljettavgifter kompletterat med skattesubventioner.	Politiska nämnder och offentliga tjänstemän med ansvar för kollektivtrafiken.
Det samhälls-ekonomiska perspektivet	Trafik och infrastruktur som ger positiv nytta enligt samhällsekonomiska kalkyler. Satsningar med mest nytta ska prioriteras först.	Alla medborgare får nytta av kollektivtrafiken och ska därför vara med och betala genom skatt, men i kombination med avgifter när det är samhällsekonomiskt motiverat.	Skatteubventioner i kombination med avgifter. Differentierade avgifter ofta att föredra.	Samhällsekonomiska experter.
Det pragmatiska perspektivet	Politiskt beslutade megaprojekt som inte ryms i befintliga investeringsbudgetar.	Finansiella upplägg med olika kombinationer oftast nödvändigt. Den som har betalningsvilja och/eller betalningsförmåga ska betala.	Alla sätt är bra som innebär att satsningen kan genomföras. Till exempel markvärdefinansiering.	Policyentreprenörer och politiska eliter med intresse för enskilda megaprojekt.
Hållbarhetsperspektivet	Åtgärder som bidrar till ett mer hållbart transportsystem med minskad klimatpåverkan. Ökad kollektivtrafikandel.	Olika kombinationer men med särskilt fokus på korsfinansiering från bilismen.	Genom vägavgifter eller andra former av pålagor för biltrafiken.	Policyentreprenörer och politiska eliter med intresse för hållbart transportsystem.
Rättighetsperspektivet	Trafik som gynnar socialt utsatta grupper och människor som har få mobilitetsalternativ.	Skattefinansiering som inriktas på att göra kollektivtrafiken gratis eller väldigt billig för användarna.	Genom att trafiken organiseras i offentlig regi eller genom kraftiga subventioner för upphandlad trafik.	Politiska nämnder med ansvar för kollektivtrafiken.
Det organisatoriska perspektivet	Ingen bestämd uppfattning.	Den nivå betalar som får nytta av trafiken eller infrastrukturen för att på sätt skapa rätt incitament på rätt nivå.	Genom anpassningar av institutionella ramverk, t.ex. regelverk, praxis.	Makt och inflytande påverkas av de institutionella ramverken.

9.2. Bortom pengarna

Jag vill betona tre övergripande slutsatser från genomgången som gjorts i denna rapport.

Den första är att det går att betrakta kollektivtrafikens finansiering utifrån olika perspektiv. Valet av perspektiv, oavsett om det är medvetet eller omedvetet, formar hur olika aktörer ser på vad det är som ska finansieras, vem som ska betala, hur mycket och på vilket sätt. Vissa betonar vikten av att få fram resurser för satsningar, medan andra betonar vikten av att de rätta satsningarna görs. Vissa perspektiv vilar på principiell grund, andra är mer pragmatiskt inriktade.

Den andra slutsatsen är att perspektiven verkar sida vid sida, men kan ha olika genomslagskraft i olika tidsperioder eller sammanhang. Det förefaller till exempel som att produktionsperspektivet har en starkare ställning lokalt och regionalt, i synnerhet kopplat till driften av kollektivtrafiken, medan det samhällsekonomiska perspektivet har en tydligare förankring i infrastrukturplaneringen på nationell nivå. Det pragmatiska perspektivet blommar i första hand upp i samband med så kallade megaprojekt, medan hållbarhetsperspektivet är starkt i de sammanhang där klimatutmaningen sätts i främsta rummet. Det kommersiella perspektivet och rättighetsperspektivet har präglat specifika utredningar eller enskilda satsningar. Det organisatoriska perspektivet återfinns framför allt inom forskningen.

Den tredje slutsatsen, slutligen, är att kollektivtrafikens finansiering inte bara handlar om pengarna, utan i betydande utsträckning är en fråga om makt och inflytande. Som framgår av tabellen ovan påverkar det vem eller vilka som har möjlighet att driva sin vilja igenom. Det perspektiv som präglar vår syn på kollektivtrafikens finansiering får därmed konsekvenser för vilka satsningar som görs och vem som får betala för dessa. Inget av de perspektiv som diskuterats här är fritt från värderingar eller antaganden som inte kan ifrågasättas. De perspektiv som har störst inflytande är ofta de som är förgivettagna och som därför okritiskt betraktas som det ”naturliga” eller ”rätta”.

I diskussioner om kollektivtrafikens finansiering behöver de värderingar och antaganden som ligger till grund för egna och andras sätt att rama in frågan synliggöras på tydliga sätt än vad som ofta är fallet idag. Vi behöver lyfta blicken och se det större sammanhanget – bortom pengarna.

9.3. Framtidens finansiering?

Jag vill avsluta den här rapporten med att lyfta blicken ytterligare, för att med rapportens perspektiv som grund skicka med två (det finns många fler) strategiska frågeställningar för framtidens finansiering.

Den första gäller vilken typ av trafik eller resande som samhället ska finansiera i framtiden. Framväxten av nya mobilitetstjänster, som till exempel delade taxiliknande tjänster, bilpoolstjänster, efterfrågestyrda minibussar, elsparkcyklar, lånecyklar med mera, innebär att gränsen mellan kollektivt och privat resande blir allt mindre tydlig. Digitala tjänster skapar nya förutsättningar att kombinera resor på sätt som tidigare varit svårt. Utvecklingen väcker frågor om vilka tjänster som samhället ska stötta och utifrån

vilka utgångspunkter. Bör samhället, utifrån till exempel samhällsekonomiska perspektiv, hållbarhetsperspektiv eller rättighetsperspektiv stödja mobilitet på nya sätt och inte genom att specifikt finansiera en viss typ av trafikutbud, så som görs idag med kollektivtrafiken? Kommer en sådan utveckling innebära ett breddat offentligt åtagande i linje med produktionsperspektivets tankefigur, där fler mobilitetstjänster omfattas av det offentliga åtagandet? Eller kommer det leda till en utveckling i motsatt riktning, där det kommersiella perspektivets idéer blir styrande, som innebär att kollektivtrafiken, på samma sätt som de nya mobilitetstjänsterna, drivs utifrån huvudsakligen marknadsmässiga utgångspunkter?

Den andra frågan handlar om vilka andra typer av åtgärder, alltså utöver att stödja resor eller trafik, som bör finansieras i framtiden. Sedan åtskilliga decennier har samhällets satsningar haft ett tydligt fokus på att utveckla ny och underhålla befintlig väg- och järnvägsinfrastruktur. En stor statlig organisation har byggts upp för att hantera stora infrastrukturinvesteringar, vilka ofta haft som mål att skapa ökade möjligheter till mobilitet. De samhällsekonomiska och pragmatiska perspektiven har på många sätt formats mot denna bakgrund. Det är emellertid inte självklart att det är en inriktning som kommer vara lika relevant i framtiden. Istället kan det komma att krävas andra typer av satsningar för att skapa ökad tillgänglighet, utan att samtidigt öka mobiliteten. Kommer en sådan utveckling, utifrån organisationsperspektivets tankefigur, kräva att befintliga myndigheter och regelverk antingen ersätts eller förändras i grunden?

10. Referenser

- [1] E. D. Sclar och M. Lönnroth, *Urban access for the 21st century. Finance and governance models for transport infrastructure*, New York: Routledge, 2014.
- [2] Trafikanalys 2019:22, "Regional linjetrafik 2018," Trafikanalys, Stockholm, 2019.
- [3] Prop. 2018/19:1, *Förslag till statens budget för 2019. Bilaga. Utgiftsområde 22*, Stockholm: Regeringskansliet, 2018.
- [4] W. Parsons, *An introduction to the theory and practice of policy analysis*, Cheltenham: Edgar Elgar, 1995.
- [5] E. Ek Österberg, *Marknadsidéer i själva verket. Trafikverket och den renodlade beställarrollen*, Södertörn: Förvaltningsakademin Södertörns högskola, 2016.
- [6] M. McGlenn, A. Paulsson, S. Westerdahl och A. Wretstrand, "Marknader och kollektivtrafik. En litteraturoversikt av teorier och begrepp," K2 Working Paper 2019:2, Lund, 2019.
- [7] SOU 2009:39, *En ny kollektivtrafiklag*, Stockholm: Fritzes förlag, 2009.
- [8] G. Currie, "Deregulation, Franchising, Outsourcing and Corporatisation in Local Public Transport," OECD/ITF Discussion Paper 2016:10, 2016.
- [9] D. van de Velde och I. Wallis, "'Regulated deregulation' of local bus services—An appraisal of international developments," *Journal in Transportation Economics*, vol. 39, nr 1, pp. 21-33, 2013.
- [10] SOU 1963:191, *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående riktlinjer för trafikpolitiken m.m.*, Stockholm: Regeringskansliet, 1963.
- [11] A. Sannerstedt, *Fri konkurrens eller politisk styrning. 1963 års trafikpolitiska beslut - debatten om innehåll, tillämpning och effekter*, Lund: Studentlitteratur, 1970.
- [12] J. Kenworthy, "Sustainable mobility in Swedish cities : a comparative international assessment of urban transport indicators in Sweden's five most populous urban regions," K2 Working Paper 2019:1, Lund, 2019.
- [13] B. Norheim, *Kollektivtrafik. Utmaningar, möjligheter och lösningar för tätorter*, Lund: K2, Statens vegvesen och Urbanet Analyse, 2017.
- [14] R. Buehler och J. Pucher, "Making public transport financially sustainable," *Transport Policy*, nr 18, pp. 126-138, 2011.

- [15] M. Hellgren, Från privat till offentligt styrd busstrafik. En studie över busstrafikens utveckling i Västerbottens län 1940-1988., Umeå: Occasional papers in Economic History, Umeå university, 2015.
- [16] S. Ringqvist, "Kollektivtrafikens styrning och organisering. Utveckling och erfarenheter av lokal och regional kollektivtrafik 1970-2015," K2 Outreach 2016:11, Lund, 2016.
- [17] R. Pyddoke och A. Wretstrand, "Vilken grad av prisdifferentiering? En översikt av analyser av optimala taxor i kollektivtrafiken.," K2 Outreach 2016:10, Lund, 2016.
- [18] K. Jansson, H. Lang, R. Pyddoke och C. Halldin, "Bör kollektivtrafiken subventioneras?," VTI Rapport 965, Linköping, 2018.
- [19] H. Andersson, L. Hultkrantz, G. Lindberg och J.-E. Nilsson, "Economic Analysis and Investment Priorities in Sweden's Transport Sector," *Journal of Benefit Cost Analysis*, vol. 9, nr 1, pp. 120-146, 2018.
- [20] J. Hultén, Nya vägar till nya vägar och järnvägar. Finansieringspragmatism och planeringsrationalism vid beslut om infrastrukturinvesteringar, vol. 166, Lund: Lund Political Studies, 2012.
- [21] K. Grundström, "Kollektivtrafik i Malmö. Målbilder och stadsutveckling," K2 Research 2018:2, Lund, 2018.
- [22] E. Johansson och A. Anund, "Planering och utredning av kollektivtrafikinvesteringar. En fallstudie av Spårväg Syd," K2 Working Paper 2018:2, Lund, 2018.
- [23] A. Vigren och A. Ljungberg, "Public Transport Authorities' Use of Cost-Benefit Analysis in Practice.," CTS Working Paper 2017:8, Stockholm, 2017.
- [24] E. Ronnle, "Alternativ finansiering av kollektivtrafik. En kunskapsöversikt," K2, Lund, 2015.
- [25] L. Olsson, "Markvärdesfinansiering av infrastruktur för kollektivtrafik," K2 research 2019:1, Lund, 2019.
- [26] J. Stanley och D. Levinson, "Workshop 3 report: Sustainable funding sources and related cost benefit measurements," *Research in Transportation Economics*, nr 59, pp. 143-150, 2016.
- [27] M. Börjesson och I. Kristoffersson, "The Swedish congestion charges: Ten years on," *Transportation Research Part A*, nr 107, pp. 35-51, 2018.
- [28] E. Hysing och K. Isaksson, "Building acceptance for congestion charges - the Swedish experiences compared," *Journal of Transport Geography*, nr 49, pp. 52-60, 2015.
- [29] J. Dickinson och A. Wretstrand, "Att styra mot ökad kollektivtrafikandel. En kunskapsöversikt," K2 Research 2015:2, Lund, 2015.

- [30] Klimatpolitiska rådet, "Årsrapport 2019," Klimatpolitiska rådet, Stockholm, 2019.
- [31] J. Hultén, A. Wretstrand, F. Pettersson, M. Aldenius och A. Anund, "Vilken framtid har bussen? Omvärldsanalys inom ramen för projekt Buss 2030," K2 Working Papers 2018:1, Lund, 2018.
- [32] Region Skåne, *Regional transportinfrastrukturplan för Skåne 2018-2019*, Kristianstad: Region Skåne, 2018.
- [33] Trafikanalys 2019:7, "Gång-, cykel- och kollektivtrafik - uppföljning och indikativa kommunala mål," Trafikanalys, Stockholm, 2019.
- [34] IVL, internationella miljöinstitutet, "Motsättningar mellan prognosstyrd och målstyrd planering av infrastruktur," IVL, Internationella miljöinstitutet, 2017.
- [35] SOU 2003:67, *Kollektivtrafik med människan i centrum*, Stockholm: Fritzes förlag, 2003.
- [36] E. Johansson, L. Hiselius och A. Wretstrand, "Kollektivtrafikens samhällseffekter. Översikt av utvärderingsverktyg," K2 Outreach 2016:9, Lund, 2016.
- [37] S. Foi och C. Gallez, "Social inequalities in urban access. Better ways of assessing transport improvements," i *Urban access for the 21st century. Finance and governance models for transport infrastructure*, London och New York, Routledge, 2014, pp. 46-86.
- [38] L. Pagrotsky, *Låt arbetsgivare och butiker betala för kollektivtrafiken*, Stockholm: Dagens Nyheter, 2015-05-19.
- [39] J. Alm och J. Hultén, "Avgiftsfri kollektivtrafik för alla. En forskningsöversikt med fokus på orsaker och konsekvenser," K2 Working Paper 2020:2, Lund, 2020.
- [40] Motion 1971:935, *Angående kollektivtrafiken i de större städerna*, Stockholm: Sveriges riksdag, 1971.
- [41] Motion 2019/20:1623, *Stärkt järnväg och kollektivtrafik för en fossilfri transportsektor*, Stockholm: Sveriges riksdag, 2019.
- [42] Prop. 1978/79:99, , *Om en ny trafikpolitik*, Stockholm: Kommunikationsdepartementet, 1978.
- [43] SOU 1975:47, *Kollektivtrafik i tätort. Betänkande angivet av utredningen om kollektivtrafik i tätorter*, Stockholm: Kommunikationsdepartementet, 1975.
- [44] Rapporter från Riksdagen 2015/16:RFR14 , *Kollektivtrafiklagen - en uppföljning*, Stockholm: Riksdagen, 2016.
- [45] K. Book, M. Henriksson, L. Levin och Å. Svensson, "Kollektivtrafikens roll i resenärens - en litteraturöversikt," K2 Working Paper 2016:17, Lund, 2016.
- [46] J. Berg, "En studie om effektiva och innovativa lösningar för kollektivtrafik på landsbygd - Slutrapport av regeringsuppdrag," VTI rapport 955, Linköping, 2017.

- [47] J. Berg, J. Allonson, M. Henrikson och C. Lindkvist, "Hur kan kollektivtrafiken bidra till tillgänglighet och social rättvisa? En studie av mobilitetstrategier i socialt utsatta områden," K2 Outreach 2019:4, Lund, 2019.
- [48] B. Holmberg, "Ökad andel kollektivtrafik - hur? En kunskapssammanställning," Lunds universitet, Institutionen för teknik och samhälle, Bulletin 286., Lund, 2013.
- [49] E. Ostrom, "Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework," i *Theories of the Policy Process*, Cambridge, Westview Press, 2007, pp. 21-64.
- [50] M. Andersson och Å. Hansson, "Finansieringsmetoder för transportinfrastruktur. Sammanfattning av forskningsprojektet "Höghastighetståg: markvärden och finansiering"," Fastighetsvetenskap vid Lunds universitet, Lund, 2017.
- [51] C. H. Sörensen och F. Pettersson, "Vad avgör om kommuner investerar i bussframkomlighetsåtgärder? Fallstudier av Stockholm, Karlstad och Köpenhamn," K2 Working Paper 2018:2, Lund, 2018.
- [52] B. Flyvbjerg, N. Bruzelius och W. Rothengatter, *Megaprojects and Risk. An Anatomy of Ambition*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- [53] H. Flam, U. Mörth, J.-E. Nilsson och M. Börjesson, *Vart är vi på väg? Systemfel i transportpolitiken*, Stockholm: SNS förlag, 2016.
- [54] Region Stockholm, *Regionalt trafikförsörjningsprogram för Stockholms län*, Stockholm: Region Stockholm, 2017.
- [55] J. Stanley och A. Ljungberg, "Workshop 5 report: Bridging the benefit/funding gap," *Research in Transportation Economics*, nr 69, pp. 438-444, 2018.
- [56] Prop. 2017/18:100, *2018 års ekonomiska vårproposition. Bilaga 4. Den offentliga sektorns investeringar och kapitalstock.*, Stockholm: Regeringskansliet, 2017.



K2 är Sveriges nationella centrum för forskning och utbildning om kollektivtrafik. Här möts akademi, offentliga aktörer och näringsliv för att tillsammans diskutera och utveckla kollektivtrafikens roll i Sverige.

Vi forskar om hur kollektivtrafiken kan bidra till framtidens attraktiva och hållbara storstadsregioner. Vi utbildar kollektivtrafikens aktörer och sprider kunskap till beslutsfattare så att debatten om kollektivtrafik förs på vetenskaplig grund.

K2 drivs och finansieras av Lunds universitet, Malmö universitet och VT1 i samarbete med Region Stockholm, Västra Götalandsregionen och Region Skåne. Vi får stöd av Vinnova, Formas och Trafikverket.

www.k2centrum.se

