



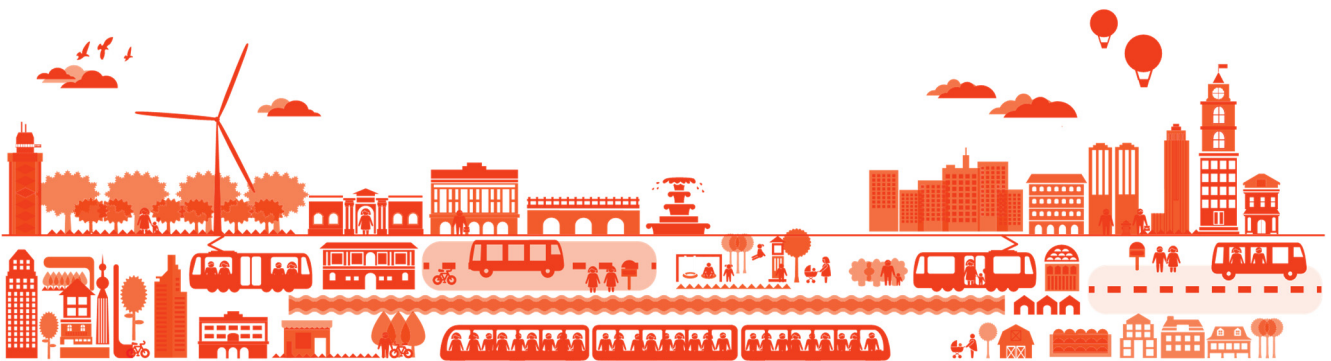
---

K2 WORKING PAPER 2020:2

# Avgiftsfri kollektivtrafik för alla

En forskningsöversikt med fokus på orsaker och konsekvenser

**Jens Alm och John Hultén**



Datum: februari 2020  
ISBN: 978-91-986001-9-3  
Tryck. Media-Tryck, Lund

De slutsatser och rekommendationer som uttrycks är författarnas egna och speglar inte nödvändigtvis K2:s uppfattning.

K2 WORKING PAPER 2020:2

# **Avgiftsfri kollektivtrafik för alla**

En forskningsöversikt med fokus på orsaker och konsekvenser

**Jens Alm och John Hultén**



# Innehållsförteckning

Förord .....	5
Sammanfattning.....	7
<b>1. Inledning .....</b>	<b>9</b>
1.1. Bakgrund och syfte.....	9
1.2. Metod och material.....	10
<b>2. Vad är avgiftsfri kollektivtrafik? .....</b>	<b>11</b>
2.1. Olika former av avgiftsfri kollektivtrafik .....	12
<b>3. Städer med avgiftsfri kollektivtrafik för alla.....</b>	<b>14</b>
3.1. Hasselt .....	14
3.2. Aubagne .....	16
3.3. Tallinn.....	18
3.4. Frýdek-Místek.....	21
3.5. Polen .....	22
3.6. Svenska erfarenheter .....	23
3.6.1. Avesta.....	24
3.6.2. Kristinehamn.....	24
3.6.3. Kalkyl av Linköping.....	24
<b>4. Slutsatser: Orsaker och konsekvenser .....</b>	<b>26</b>
4.1. Varför avgiftsfri kollektivtrafik?.....	26
4.1.1. Situationen innan införandet har betydelse .....	26
4.1.2. Olika motiv för införande och avslut .....	26
4.1.3. Olika målgrupper i fokus.....	27
4.1.4. Avgiftsfri kollektivtrafik på den politiska agendan .....	27
4.2. Konsekvenser av avgiftsfri kollektivtrafik.....	27
4.2.1. Konsekvenser för resandet.....	27
4.2.2. Ekonomiska konsekvenser .....	29
4.2.3. Imagerelaterade konsekvenser .....	29
<b>5. Övergripande reflektioner .....</b>	<b>30</b>
<b>6. Referenser.....</b>	<b>31</b>



# Förord

Avgiftsfri kollektivtrafik är en omdiskuterad policyåtgärd både i Sverige och internationellt. Vissa är starka anhängare av att kollektivtrafiken ska vara avgiftsfri, andra vänder sig lika starkt emot en sådan ordning. Som forskare har vi ingen ambition att i den här rapporten ta ställning. Istället vill vi, baserat på den internationella forskning som gjorts om avgiftsfri kollektivtrafik, lyfta fram kunskap som kan bidra till en mer välgrundad diskussion. Den här rapporten har kommit till på initiativ av och med finansiering från Svensk Kollektivtrafik. Arbetet har gjorts av författarna själva som också själva ansvarar för rapportens innehåll.

Lund, februari 2020

*John Hultén*

Föreståndare K2





# Sammanfattning

Föreliggande rapport har till syfte att översiktligt presentera den vetenskapliga litteraturen om avgiftsfri kollektivtrafik utifrån konkreta fall i Europa där detta har införts. Fokus i rapporten är på fullskalig avgiftsfri kollektivtrafik och önskar belysa varför avgiftsfri kollektivtrafik införts samt vilka effekter och konsekvenser det medfört i fallen Hasselt, Belgien, Aubagne, Frankrike, Frýdek-Místek, Tjeckien, Tallinn, Estland samt Polen.

Sammantaget har resandet med kollektivtrafiken ökat efter införandet av avgiftsfri kollektivtrafik i de studerade fallen. I alla studerade städer har det samtidigt med introduktionen gjorts satsningar på kollektivtrafik i stort genom bland annat fler linjer, större turtäthet och nya fordon, vilket innebär att det är problematiskt att härleda ökningen till endast införandet av avgiftsfri kollektivtrafik. I samtliga fall där det finns tillgängliga data går det att skönja en överflyttning från andra färdmedel till kollektivtrafik om än i olika utsträckning.

Alla kollektivtrafiksystem som analyserats i rapporten var redan innan införandet av avgiftsfri kollektivtrafik starkt beroende av offentliga medel eftersom biljetterna endast stod för en mycket liten del av de samlade intäkterna. Införandet av avgiftsfri kollektivtrafik innebar i samtliga fall ett inkomstbortfall som krävde ytterligare subventioner. I Aubagne och Tallinn infördes olika former av skatter för att finansiera inkomstbortfallet, medan övriga studerade städer täckte inkomstbortfallet genom den löpande budgeten.

Baserat på den vetenskapliga litteraturöversikten av de utvalda fallen är det möjligt att göra följande reflektioner. För det första är avgiftsfri kollektivtrafik en åtgärd som framför allt införts i mindre städer med begränsade kollektivtrafiksystem och där det redan innan införandet antingen varit låga biljettpriser eller förekommit gratisresande för stora grupper. För det andra har avgiftsfri kollektivtrafik genomförts ofta tillsammans med andra åtgärder, till exempel nya eller uppdaterade fordon, en utbyggnad av kollektivtrafiknätet samt restriktioner för biltrafiken. Att kombinera morötter och piskor i ett samlat paket kan vara ett sätt att kunna driva igenom impopulära åtgärder. Vidare är avgiftsfri kollektivtrafik inget mirakelmedel för ökat kollektivtrafikresande och minskat resande med bil. För att det ska ge effekt behövs ett i grunden väl fungerande kollektivtrafiksystem. Vilken effekt avgiftsfri kollektivtrafik har på resandet beror till stor del på hur situationen ser ut innan införandet. Slutligen, det finns en stor risk att merparten av det ökade resandet med kollektivtrafiken kommer från gång och cykel, vilket kan innebära ökade kostnader för det offentliga och negativa effekter för miljö och hälsa.



# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund och syfte

Kollektivtrafiken växte ursprungligen fram som en kommersiell verksamhet. Tåg, spårvägs- och busstrafik startades av privata, vinstdrivande företag. Affärsidén var enkel och baserades på att biljettintäkterna skulle överstiga kostnaderna för att bedriva trafiken. Under 1900-talet förändrades förutsättningarna då bilen snabbt tog över som det dominerande färdmedlet för många människor. Kollektivtrafikföretagen brottades med betydande lönsamhetsproblem och successivt tvingades offentliga aktörer att agera för att trafiken inte skulle försvinna. Sedan 1960-talet har kollektivtrafik subventionerats med skattemedel och idag täcker biljettintäkterna knappt hälften av kostnaderna för trafiken i Sverige, men med stora regionala skillnader.

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 var Commerce, en förort till Los Angeles. Det skedde redan 1962. Under de kommande decennierna följde ytterligare städer, men omfattningen var blygsam (Kębłowski 2017). Under 2000-talet har idén fått större spridning, framför allt bland mindre städer i Europa och Nordamerika. I Europa finns de flesta fallen i Frankrike och Polen, men det finns exempel även i Sverige. Tallinn är den enda större staden med helt avgiftsfri kollektivtrafik. I mars 2020 införs avgiftsfri kollektivtrafik i Luxemburg. Även Kansas City, Missouri i USA kommer introducera avgiftsfri kollektivtrafik under 2020.

I den här rapporten är fokus på fullskalig avgiftsfri kollektivtrafik, det vill säga när kollektivtrafiken är avgiftsfri för alla, alltid. I vissa fall har avgiftsfri kollektivtrafik etablerats på mer permanent basis, i andra fall i försöksform. Målen med att införa en avgiftsfri kollektivtrafik kan huvudsakligen härledas till miljömässiga, ekonomiska och sociala argument. Konsultbyrån Rambøll har tidigare publicerat två rapporter i ämnet. En fallstudie (2013) som utvärderat avgiftsfri kollektivtrafik i Avesta och en litteraturstudie (2015) som undersökt utbredningen och effekterna av avgiftsfri kollektivtrafik i Sverige och utomlands. Rapporterna beskriver de utvalda fallen och de konsekvenser som avgiftsfri kollektivtrafik gett upphov till. Emellertid saknar framför allt litteraturstudien ett djup och fallen som tas upp är i stor utsträckning endast ytligt beskrivna. Vidare saknar rapporterna i hög grad vetenskapliga referenser och baseras med få undantag mestadels på intervjuer och rapporter.

Syftet med den här rapporten är att presentera en mer djupgående översikt av den vetenskapliga litteraturen och genom denna lyfta fram städer/regioner i Europa som i någon form har infört avgiftsfri kollektivtrafik för alla. Analysen fokuserar på varför avgiftsfri kollektivtrafik har införts och med vilka effekter. Följande frågeställningar har legat till grund för arbetet:

- Vilken var situationen innan införandet?
- Vilka var motiven för införandet? Om policyn upphört – vad var motiven för det?
- Till vem/vilka riktar sig den avgiftsfria kollektivtrafiken?
- Vilken påverkan har det fått på resandet, både med kollektivtrafik och andra färdmedel?
- Vilka ha de ekonomiska konsekvenserna varit?
- Vilka har konsekvenserna varit för kollektivtrafikens image och för de organisationer som ansvarar för kollektivtrafiken?

## 1.2. Metod och material

Föreliggande rapport är en litteraturoversikt som baseras på vetenskapliga artiklar, vetenskapliga rapporter eller bidrag till vetenskapliga konferenser. Det vetenskapliga materialet har inhämtats via en systematisk litteratursökning i databaserna Google Scholar och Summon. Utöver den vetenskapliga litteratur som inhämtades via litteratursökningen har även artiklar och rapporter som var kända för författarna inkluderats i studien.

För det andra baserar sig litteraturoversikten på tre kapitel i antologin *Free Public Transit. And why we don't pay to ride elevators*. Boken är utgiven på förlaget Black Rose Books vilket skulle kunna definieras som ett samhällskritiskt bokförlag. Till utgivelsen har förlaget fått ekonomisk stöttning av bland annat Rosa Luxemburg Foundation. Stiftelsen har sitt säte i Berlin och är anknuten till det demokratiska socialistpartiet *die Linke*. Mot bakgrund av det dels på ett generellt plan finns en avsaknad av engelskspråkig vetenskaplig litteratur som behandlar obegränsad avgiftsfri kollektivtrafik, dels att vi anser att kapitlen innehar en relevans har vi valt att inkludera kapitlen i föreliggande rapport om än med ett extra kritiskt förhållningssätt.

I tillägg till vetenskaplig litteratur samt ovan nämnda bok är de två tidigare omnämnda utvärderingar om avgiftsfri kollektivtrafik i Sverige av konsultföretaget Rambøll inkluderade. Till sist är offentligt tryck såsom motioner och utredningar inkluderade och inhämtade via riksdagens hemsida.

## 2. Vad är avgiftsfri kollektivtrafik?

I den internationella forskningen kring avgiftsfri kollektivtrafik eller nolltaxa i kollektivtrafiken används begreppet *fare free public transport (FFPT)* (se exempelvis Cats et al. 2017; Hess 2017; Kębłowski 2019). Begreppsdefinition görs mot bakgrund av att kollektivtrafiken är avgiftsfri och att resenärer kan utnyttja kollektivtrafiken utan att betala för en biljett eller att det sker en distribution av gratisbiljetter (Kębłowski 2019). Kollektivtrafiken är naturligtvis inte gratis för samhället, utan måste fullt ut subventioneras. Leverantören av kollektivtrafiken får således täckt förlusterna för intäktsbortfallet när resenärer inte längre ska betala för biljetter (Cats et al. 2017; Kębłowski 2019). Fenomenet benämns inom forskningen som ett tredjeparts betalarsystem eftersom varken resenärer eller leverantör betalar priset för kollektivtrafiken utan detta görs helt eller delvis av en tredje part som i stor utsträckning innebär samhället (Steenberghen et al. 2006; De Witte & Macharis 2010). Emellertid finns även i USA universitet som valt att subventionera gratis kollektivtrafik för studenter och anställda (Kębłowski 2019).

Avgiftsfri kollektivtrafik uppkom under 1960- och 70-talen som en reaktion på den växande biltrafiken. Det fanns en tanke om att använda avgiftsfri kollektivtrafik som ett styrmedel för att på så vis motivera bilister att utnyttja kollektivtrafiksystemet och därmed minska bilanvändandet och komma till rätta med miljöproblemen (Baum 1973). Miljöargumentet är fortfarande bärande i debatten om avgiftsfri kollektivtrafik (De Vitte et al. 2008; Cats et al. 2017). Emellertid lyfts även sociala argument fram i form av förbättrad mobilitet och förbättrad livskvalitet (Brand 2008; Fearnley 2013) samt argument kring effektivitet i kollektivtrafiken (Hess 2017).

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 (Motion 1971:935). Under 2000-talet har Vänsterpartiet i åtskilliga motioner föreslagit avgiftsfri kollektivtrafik, framför allt baserat på rättvise- och fördelningsmotiv (se exempelvis Motion 2019/20:1623).

Någon övergripande nationell policy har aldrig utarbetats. Ett undantag är den begränsade och kortlivade nationella satsningen på gratis kollektivtrafik för skolungdomar på sommarlovet som infördes 2018, men som inte fick någon förlängning. Lokalt och regionalt förekommer däremot flera olika former av avgiftsfri kollektivtrafik, till exempel riktad till skolungdomar eller äldre.

## 2.1. Olika former av avgiftsfri kollektivtrafik

Städer som introducerat avgiftsfri kollektivtrafik har inte avskaffat avgifter för alla i kollektivtrafiksystemet (Cats et al. 2017). Utifrån litteraturen går det att skönja sju olika former för avgiftsfri kollektivtrafik (se tabell 1 nedan). Den första kategorien är obegränsad avgiftsfri kollektivtrafik för alla. Formen är ovanlig och de mest kända exemplen är Hasselt i Belgien, Templin i Tyskland samt Aubagne i Frankrike (Storchmann 2003; Kębłowski 2019; Štraub & Jaroš 2019). I mars 2020 införs denna form för avgiftsfrihet i Luxemburg (Verkéiersverbond 2019). Ytterligare en variant på obegränsad avgiftsfri kollektivtrafik återfinns i Tallinn i Estland samt Frýdek-Místek i Tjeckien. I Tallinn gäller den avgiftsfria kollektivtrafiken för alla personer som är folkbokförda i staden (Chen 2014; Cats et al. 2017) medan det i Frýdek-Místek omfattar stadens invånare samt invånarna i omgivande orter (Štraub & Jaroš 2019). I Sverige har obegränsad avgiftsfri kollektivtrafik tillämpats i ett antal mindre städer som exempelvis Avesta, Kiruna, Kristinehamn och Övertorneå (Gunnarsson 2012; Sveriges riksdag Dnr 2017:138)

Avgiftsfri kollektivtrafik för särskilda grupper är betydligt vanligare. Här finner vi exempelvis avgiftsfrihet för låginkomsttagare i Timișoara, Rumänien, för barn i Kingston, i delstaten Ontario, Kanada samt för individer över 69 år i Polen (Kębłowski 2019; Hebel et al. 2018). Avgiftsfri kollektivtrafik har även introducerats för turister i vissa delar av Tyskland (Gronau 2017). Utöver den kortlivade nationella satsningen på avgiftsfri kollektivtrafik för skolungdomar under sommarlovet finns i Sverige åtskilliga exempel på begränsad avgiftsfri kollektivtrafik häribland Region Gotland med avgiftsfrihet för ungdomar folkbokförda på Gotland för resor med landsbygdstrafiken, avgiftsfritt för seniorer, skolungdomar och testresenärer i Halmstad samt avgiftsfritt för ungdomar i Markaryd (Sveriges riksdag Dnr 2017:138).

Den avgiftsfria kollektivtrafiken kan också begränsa sig till specifika zoner eller områden. Melbourne, Australien är ett exempel där denna form återfinns genom en strikt avgränsad spårvagnszon. En annan form som implementeras är tidsbegränsning. Här återfinns bland annat Chengdu, Kina, där det är avgiftsfritt i kollektivtrafiken före klockan 07.00 under vardagar (Kębłowski 2019). Ytterligare exempel inom samma kategori är sträckningen mellan Leiden och den Haag som under måndag till fredag trafikerades av tre avgiftsfria busslinjer (van Goeverden et al. 2006). I förhållande till avgiftsfria sträckningarna återfinns bland annat Emeryville i USA, där fem avgiftsfria busslinjer tillhandahåller anslutning till det regionala transportsystemet (Kębłowski 2019). Korttidsfrämjande avgiftsfrihet innebär att kollektivtrafiken endast är avgiftsfri under utvalda dagar på året. Det kan exempelvis vara nyårsafton eller om det arrangeras bilfria dagar (Štraub & Jaroš 2019). Många svenska kommuner har infört avgiftsfria dagar, exempelvis i samband med särskilda aktiviteter i staden.

Emellertid är det av betydelse att understryka att det finns exempel som skulle kunna härledas till två eller flera kategorier. Ovan nämndes Leiden – Den Haag som både inkluderar en tidbegränsning och en specifik sträckning. Men här återfinns även Leuven, Belgien, där det inte utgår några avgifter på några av nattbussarna som trafikerar i kollektivtrafiknätet på särskilda tider under helgen (Kębłowski 2019).

**Tabell 1.**

Olika former av avgiftsfri kollektivtrafik

Typ	Huvudsakligt kännetecken	Exempel
Obegränsat	Kollektivtrafiken är avgiftsfri för alla	Hasselt (Belgien); Templin (Tyskland); Lübben (Tyskland)
Begränsat till kommuninvånare	Kollektivtrafiken är avgiftsfri för alla individer folkbokförda i kommunen; avgiftsfri för invånare i staden plus omgivande byar	Tallinn (Estland); Frydek-Místek (Tjeckien)
Begränsat till särskilda grupper	Avskaffade av avgifter för människor över 60 år under lågbelastningsperioder; avskaffade avgifter för studenter, anställda och gäster till universitetet	England; Oregon State University (Washington, USA)
Tidsbegränsat	Avgiftsfri kollektivtrafik i lågbelastningsperioder klockan 09–15; avgiftsfri kollektivtrafik måndag-fredag	Milton (Kanada); Leiden – Den Haag (Nederländerna)
Specifika områden	Avgiftsfri spårvagnszon	Melbourne (Australien)
Specifika sträckningar	Fem avgiftsfria busslinjer; sex olika avgiftsfria busslinjer	Emeryville (USA), Torshamn (FRO)
Korttidsfrämjande	Gratis kollektivtrafik endast under särskilda evenemang/dagar	Szczyrk (Polen), Västra Götaland (Sverige)

Källa: Fearnely (2013); Tomanek (2017); Hess (2017); Kęblowski (2019); Štraub &amp; Jaroš (2019)

## 3. Städer med avgiftsfri kollektivtrafik för alla

I följande kapitel presenteras fem fall som har infört obegränsad avgiftsfri kollektivtrafik eller en avgiftsfri kollektivtrafik som är begränsat till invånare i en viss stad eller region. Efter de fem fallen sammanfattas svenska erfarenheter av obegränsad avgiftsfri kollektivtrafik.

### 3.1. Hasselt

Staden Hasselt är huvudstad, kommersiell kärna och utbildningscentrum för provinsen Limburg i regionen Flandern, nordöstra Belgien. Invånarantalet är nära 80 000 men staden har med sina fyra universitet och med sin ställning som provinshuvudstad dagligen ett stort in- och utflöde av både studenter och människor som arbetar i staden. Brand (2008) framhåller att 38 000 studenter och 46 000 offentligt anställda är en del av detta flöde.

Fram till tidigt 1990-tal var kollektivtrafiken i Hasselt tämligen underutvecklad (Brand 2008; van Goeverden et al., 2006) och utnyttjades endast av ca 1000 personer dagligen. Därmed representerade det endast en liten del av det totala resandet i staden (Brie 2018). Den stora andelen reste i och med bil och från 1987 till 1999 ökade andelen bilinnehavare i Hasselt med 25,4 procent (Belter et al. 2012). Med detta var biltätheten den största i Flandern med 467 bilar per 1000 invånare (Brand 2008). För att kunna rymma det stora trafikflödet av bilar etablerades flera motorvägar omkring Hasselt samt en inre och en yttre ringväg. Emellertid fanns där likt många andra städer vid tidpunkten en rad problem kopplat till biltrafiken såsom miljöproblem, olyckor och trängsel (Albrechts 2005; Belter et al. 2012). Detta illustreras exempelvis av att inre ringen ur ett trafikhänseende var ytterst riskabel med över 30 olyckor per kilometer årligen. Yttre ringen i staden fungerade som en huvudsaklig artär för genomgående trafik samt fördelare för trafik med slutdestination Hasselt (Brand 2008).

1994 blev det maktskifte i staden och en koalition med socialdemokrater, gröna och konservativa tillträdde. Koalitionen stod inför ett transportpolitiskt beslut om att bygga en tredje ring eller finna nya lösningarna för att komma till rätta med trafikproblemen i staden. Den nytillträdde borgmästaren hade redan innan valet lanserat idén om avgiftsfri kollektivtrafik. Förslaget ingick som en del i ett större strategiskt reformpaket där även trafikdämpande åtgärder, expansion av fotgängarzoner, samt utökad utrymme för cyklister ingick (Albrechts 2005; Brie 2018). Mer specifikt i förhållande till kollektivtrafiken ingick i reformpaketet även nya fordon som skulle öka tillgängligheten för äldre och funktionshindrade, fler hållplatser, nya vänthallar samt utbildning av busschaufförer för ett bättre bemötande av resenärerna (Brand 2008).



I samband med att avgiftsfri kollektivtrafik introducerades 1997 blev det även en ökning av utbudet från en till nio busslinjer och det samlade upptagningsområdet nådde därmed 96 procent av Hasselts befolkning. De nya busslinjerna och tidtabellerna utvecklades i samverkan med arbetsgivare i Hasselt för att på så vis säkerställa att arbetstagarna kunde använda bussarna för att pendla till arbetet. Därtill minskades den inre ringen från fyra till två körbanor. Detta resulterade i att ytorna för cyklister och gångtrafikanter breddades på bekostnad av körbanor för motoriserade fordon (Albrechts 2005; Brand 2008). Därutöver etablerades gratis parkering på den yttre ringen och avgiftsfria bussar transporterade människor in till de centrala delarna av staden. Vidare togs två tredjedelar av alla parkeringsplatser i stadskärnan bort vilket medverkade till att det endast fanns 500 parkeringsplatser kvar för privata bilar. Avgiften för dessa parkeringsplatser höjdes också avsevärt. Ytterligare åtgärder för att minska biltrafiken i centrum var att affärer endast kunde motta gods och varor under särskilda tidpunkter på dygnet eller om leveransen skedde med cykeltransport samt att hastigheten för motoriserade fordon sänktes till 30 km/h (Brie 2018).

I förhållande till de ekonomiska parametrarna ägs och finansieras bolaget *De Lijn*, som hade ansvar för att trafikera den avgiftsfria kollektivtrafiken, av regionala myndigheter. Regionala myndigheter stod vid införandet för lejonparten av utgifterna och betalade 89 procent av driftskostnaderna medan kommunen stod för resterande 11 procent vilket motsvarade ca 250 000 euro (ibid.). Mot bakgrund av få resenärer i kollektivtrafiken stod vid införandet biljettintäkterna endast för 9 procent av de totala intäkterna och kommunen erbjöd sig att kompensera bolaget genom att täcka de uteblivna biljettintäkterna. För att kunna finansiera sin del av driftskostnaderna samt täcka intäktsbortfallet valde kommunen att omfördela de pengar som var tänkta att finansiera en tredje ring för vägtransporter (Albrechts 2005).

Införandet av avgiftsfri kollektivtrafik var alltså en del i ett större strategiskt paket. Effekterna bör därför enligt Belter et al. (2012) ses i en kontext där avgiftsfri kollektivtrafik implementerades tillsammans med andra åtgärder såsom separata bussfiler, reduktion av antalet parkeringsplatser samt förbättra infrastrukturen för gång- och cykeltrafikanter. Samlat sett ledde åtgärderna fram till en markant ökning i antalet passagerare i kollektivtrafiken. Det första året ökade antalet resenärer från 360 000 till 1,5 miljoner (Tomanek 2017). Fem år efter den avgiftsfria kollektivtrafiken introducerades uppmättes en ökning av resenärer med 1200 procent. Enligt van Goeverden et al. (2006) ökade antalet av resenärer årligen fram till 2005. Därefter stabiliserades antalet passagerare till omkring 4,6 miljoner årligen (Tomanek 2017).

Utöver ett ökat antal resenärer är ytterligare en positiv konsekvens en ökad mobilitet hos äldre (Albrechts 2005). Därtill framhåller van Goeverden et al. (2006) att introduktionen av avgiftsfri kollektivtrafik resulterat i att antalet besök till patienter på sjukhusen ökat markant. En annan positiv aspekt som lyfts fram i litteraturen är ett ökat politiskt och socialt kapital. Bakgrunden till detta är att lokala politiker och invånare som ett resultat av införandet kände en större stolthet över sin stad då den blev en förebild och lockade besökare från världen över inklusive företrädare för offentliga myndigheter samt studenter och forskare inom transportområdet (Albrechts 2005; Brand 2008).

I en mätning från 2005 framgår det att 63 procent reste kollektivt redan innan införandet medan 37 procent av resenärerna var nya. Av de nya resenärerna använde 16 procent

tidigare bil, 12 procent cyklade och 9 procent var gångtrafikanter (van Goeverden et al. 2006). Det är av vikt att betona att det inte endast skedde en överflyttning från cyklande till kollektivtrafik. Enligt Brie (2018) ökade även cyklandet i staden samtidigt som fler använde sig av kollektivtrafiken.

Trafikföretagets kostnader för den avgiftsfria kollektivtrafiken ökade från 967 000 euro 1997 till 3,4 miljoner euro 2007 (Eltis 2013). Dock skulle det dröja ytterligare sex år innan systemet avskaffades. Efter kommunalvalet 2012 kunde partierna som förespråkade avgiftsfri kollektivtrafik – Socialdemokraterna och de Gröna – fortsatta regera. Den tredje koalitionspartnern Kristdemokraterna hade i valrörelsen förespråkade återinförande av avgifter i kollektivtrafiken om än med låga avgifter. Samtidigt framhåller Brie (2018) att Belgiens åtstrammingspolitik intensifierades och det skedde en förskjutning av ansvaret för utgifter från nationell och regional till lokal nivå. I tillägg önskade det regionala trafikbolaget att avsevärt minska sin del av kostnaderna. På så vis skulle kommunen vara tvungen att öka sin andel av kostnaderna från 1,8 till 2,8 miljoner euro årligen. En kostnad som kommunen inte ansåg att de kunde ta på sig. Därmed återinfördes avgifter i kollektivtrafiken från och med 1 januari 2014. Avgifterna är emellertid jämförelsevis låga. En enkelresa kostar numera 60 cent. I tillägg föreskriver flamländsk lag att ungdomar upp till 19 år, pensionärer samt individer med väldigt låga inkomster har rätt till avgiftsfri kollektivtrafik (Brie 2018).

Bilnormen är fortfarande rådande i Hasselt som helhet. 90 procent av hushållen äger bil och enligt Brie (2018) använder ca 80 procent av befolkningen idag bil för att ta sig till och från arbetet medan 10 procent cyklar, 7 procent använder kollektivtrafiken och 3 procent går. På så vis har den avgiftsfria kollektivtrafiken inte lyckats få en majoritet av bilägarna att ändra beteende. Emellertid har åtgärden varit del av en omfattande stadsförnyelse och istället för bilar dominerar nu stadsbilden i de centrala delarna av staden av gående, cyklar och kollektivtrafik (Brie 2018).

### 3.2. Aubagne

Aubagne är en mindre tätort med 45 711 invånare (Insee 2018) belägen i södra Frankrike ca 20 km öster om hamnstaden Marseille. Tillsammans med elva andra kommuner ingår Aubagne i vad som tidigare benämns som Communauté d'agglomération du pays d'Aubagne et de l'Étoile (CAPAE). Samlat har distriktet drygt 100 000 invånare. Första gången avgiftsfri kollektivtrafik kom på tal var i kommunvalet i mars 2008. Den så kallade regnbågskoalitionen som samlade kommunister, socialdemokrater samt gröna formulerade idén om en avgiftsfri kollektivtrafik. Regnbågskoalitionen vann valet och avgiftsfri kollektivtrafik introducerades i alla tolv kommuner i distriktet i maj 2009 (Kębłowski 2018).

Kollektivtrafiksystemet i CAPAE består av 11 reguljära busslinjer, 13 skolbussar och en spårvagn i Aubagne. I åren upp till introduktionen av avgiftsfri kollektivtrafik moderniserades gradvis kollektivtrafiksystemet där exempelvis en anropsstyrd buss tillkom, en generell ökning i antalet avgångar samt en omläggning av trafiken för att täcka hela CAPAE-distriktet. På så vis framhåller Kębłowski (2018) att etablerandet av avgiftsfri kollektivtrafik var en del av en övergripande strategi för att förbättra

kollektivtrafiken. Ytterligare orsak till införandet var en politisk kontrastering till närliggande Marseille och till regionen Côte d'Azur som de senaste två decennierna präglats av en högerpolitik. I motsats till detta önskade CAPAE förmedla en bild av sig själv som ett område med ett tydligt fokus på välfärd. Avgiftsfri kollektivtrafik blev en del av att förmedla denna bild. På så vis menar Kębłowski (2018) att införandet i hög grad ska ses som en politisk och symbolisk ambition där avgiftsfri kollektivtrafik är en del av den allmänna och fria sociala välfärden. Ytterligare ett mål med införandet var att åstadkomma en mer jämlik tillgång till mobilitet samt öka den lokala befolkningens köpkraft, särskilt bland de fattiga, äldre och unga.

Övergången till avgiftsfri kollektivtrafik innebar ingen betydande kostnad för de lokala myndigheterna. Innan införandet kostade en enkelbiljett i CAPAE 1 euro och ett icke-rabatterat 50-turskort kostade 20,5 euro vilket 2008 stod för ca 1,5 procent av den genomsnittliga månatliga inkomsten. Enligt Kębłowski (2018) var upp till 22 procent av resorna också gratis innan introduktionen och det var vanligt med plankning. Tillsammans med de redan rabatterade priserna stod biljettintäkterna endast för 8,6 procent av driftsbudgeten.

Emellertid behövde de uteblivna intäkterna täckas och därför höjdes de lokala transportskatten *versement transport*. Enligt fransk lag är *versement transport* en skatt som kommuner kan rikta mot företag som har fler än 11 anställda och skulle därmed kunna ses som en form för arbetsgivaravgift. Före införandet av avgiftsfri kollektivtrafik betalades denna skatt av ca 9 procent av de lokala företagen (Kębłowski 2018). Skatten har därefter höjts i omgångar och dessa höjningar har backats upp av näringslivet lokalt. Enligt Kębłowski (2018) är en av anledningarna till stödet att de kunde se att arbetare och anställda i större utsträckning kom i tid till arbetet när de använde kollektivtrafiken.

Kębłowski (2018) framhäver att, som ett resultat av skattehöjningen, ökade de kommunala intäkterna från 3,2 miljoner till 8,9 miljoner euro. I tillägg kunde årligen 160 000 euro sparas på driftskostnaderna som en konsekvens av avskaffandet av biljetter, försäljning, utrustning och kontroll. Ovanstående intäkter och minskade utgifter täckte i stor utsträckning kostnaderna på 710 000 euro för minskade biljettintäkter samt 860 000 euro för kostnader relaterade till en ökad efterfrågan i kollektivtrafiken. Till stor del tack vare de ökade skatteintäkterna från transportskatten frigjorde därmed CAPAE årligen 4,29 miljoner euro. Det är ett förhållandevis stort belopp eftersom den årliga driftsbudgeten för kollektivtrafiken i distriktet är 9 miljoner euro. De ökade skatteintäkterna möjliggjorde även att CAPAE kunde anskaffa kapital till ett värde av 104 miljoner euro, vilket tillsammans med 13,7 miljoner euro i subventioner från den franska staten samt 7 miljoner från regionala myndigheter kunde finansiera investeringen i spårvägsprojektet (Kębłowski 2018).

Före införandet av avgiftsfri kollektivtrafik, år 2008, transporterade det 1,9 miljoner resenärer. Två år efter införandet hade antalet resenärer enligt Kębłowski (2018) ökat till 4,48 miljoner, vilket innebar en ökning med 135 procent i jämförelse med året innan introduktionen. Antalet resenärer låg sedan på ungefär samma nivå 2012 och 2013. Men med öppnandet av spårvägen under 2014 ökade antalet passagerare från 4,8 miljoner 2014 till 5,5 miljoner 2015. Samlat sett har antalet resenärer tredubblats (189 procent) sedan introduktionen 2009 (Kębłowski 2018).

Kębłowski (2018) understryker att det ökade användandet av kollektivtrafiken främst är bland unga, äldre och ensamstående mammor. Det är emellertid problematiskt att klargöra vilka transportmedel de använde innan införandet. Vad som dock är möjligt att fastslå är att de i stor utsträckning förlitat sig på privata transportmedel. På ett generellt plan framhåller Kębłowski (2018) att området CAPAE innan introduktionen av avgiftsfri kollektivtrafik var dominerat av privata bilar där uppemot 71 procent av resorna genomfördes med bil. Vidare utgjorde gång 22 procent av resorna medan kollektivtrafik och cykel på 5 respektive 2 procent endast utgjorde en bråkdel av resorna.

Det är svårt att fastslå exakt hur introduktionen av avgiftsfri kollektivtrafik har förändrat situationen eftersom de enstaka studier som genomförts varit småskaliga. Dock framkommer det att så många som 50 procent av de nya resenärerna tidigare förlitade sig på privat bil eller motorcykel. Kębłowski (2018) understryker emellertid att det endast är 20 procent inom denna grupp som menar att avskaffandet av avgifter var den främsta orsaken till varför de valde att byta till kollektivtrafik. Vidare utgörs enligt Kębłowski (2018) 20 procent av de nya resenärerna i kollektivtrafiken av de som tidigare gick och 10 procent av de som innan avskaffandet cyklade. Denna bild ligger både i linje med och särskiljer sig från tidigare studier. Det ligger i linje med tidigare forskning på så vis att avgiftsfri kollektivtrafik vanligtvis resulterar i att individer som tidigare cyklade eller gick väljer kollektivtrafik, och särskiljer sig mot bakgrund att det normalt sett brukar vara problematiskt att förmå bilister att gå över till kollektivtrafik.

Vid kommunalvalet 2014 blev det ett maktskifte i kommunen och högern vann. Emellertid finns det inga tecken som tyder på ett avskaffande. En av de nuvarande konservativa politikerna i kommunen framhäver enligt Kębłowski (2018) att ett återinförande av avgifter skulle vara ett politiskt självmord eftersom införandet har erhållit så hög popularitet bland väljarna. Den avgiftsfria kollektivtrafiken har finansieringen säkrad fram till 2025 och det blir därmed de politiska partier som erhåller makten i det kommande kommunalvalet 2020 som får avgöra den avgiftsfria kollektivtrafikens framtid.

### 3.3. Tallinn

Tallinn är Estlands huvudstad med drygt 420 000 invånare, vilket utgör ca en tredjedel av Estlands totala befolkning. Från självständigheten 1991 och två årtionden fram sjönk andelen resor i kollektivtrafiken dramatiskt samtidigt som motoriseringsgraden mer än fördubblades (Cats et al. 2017).

Det hade funnits ett utbrett missnöje bland invånarna i staden kring kollektivtrafiken och avgifter identifierades som ett av de största hindren för mobilitet. Förslaget om avgiftsfrihet togs till folkomröstning, där 20 procent av de röstberättigade deltog varav 75 procent stöttade förslaget (Cats et al. 2014; Cats et al. 2017).

Avgiftsfri kollektivtrafik introducerades för alla folkbokförda invånare i staden 1 januari 2013. Hittills är Tallinn den största staden i världen som erbjuder avgiftsfri kollektivtrafik till alla sina invånare (Cats et al. 2017; Hess 2017). Det enda som krävs för att som invånare i Tallinn ta del av den avgiftsfria kollektivtrafiken är att köpa ett biljettkort för

2 euro samt inneha giltig legitimation som ska uppvisas vid eventuell kontroll (Hess 2017).

Priset för en biljett innan introduktionen av avgiftsfri kollektivtrafik var 1 euro och ett månadskort kostade 20 euro. Kostnaden för ett månadskort utgjorde 2,5 procent av den genomsnittliga disponibla inkomsten efter skatt. Det är viktigt att ha i åtanke att kostnaderna för kollektivtrafik för invånarna i Tallinn hade sänkts med 40 procent 2003. 36 procent av resenärerna var även redan undantagna för att betala för kollektivtrafik mot bakgrund av socioekonomiska eller arbetsmarknadsmässiga faktorer och 24 procent hade rätt till särskilda rabatter (Cats et al. 2014; Cats et al. 2017). Biljettintäkterna täckte 33 procent av driftskostnaderna och subventionen för att täcka de ytterligare kostnaderna låg på 12 miljoner euro.

Kostnaden för kollektivtrafik i Tallinn har ökat från 53 miljoner 2012 till 63 miljoner euro 2017 och utgör i dagsläget 2,5 procent av den kommunala årliga budgeten (Hess 2017). För att finansiera förslaget och täcka de uteblivna biljettintäkterna höjdes den kommunala inkomstskatten. Ett delmål med införandet var att förmå fler invånare att folkbokföra sig i staden och det fanns därmed en uttalad tanke att en höjning av skatten i kombination med ett utökat skatteunderlag skulle finansiera reformen (Cats et al. 2017). Två övriga mål med introduktionen var att få bilresenärer att övergå till kollektivtrafik samt förbättra mobiliteten för arbetslösa och låginkomsttagare (ibid.). Ytterligare mål som framhölls var att stimulera konsumtion av lokala varor och tjänster (Hess 2017). Hess går inte närmare in på vad detta mål innebär och det har heller inte blivit utvärderat.

Precis som i fallet med Hasselt introduceras avgiftsfri kollektivtrafik tillsammans med andra satsningar på kollektivtrafiken. I Tallinn introducerades bland annat 70 nya bussar, 15 nya spårvagnar, ett nytt informationssystem. Det skedde även förbättringar i förhållande till att busslinjer blev utvidgade, ett nytt signalsystem installerades och spårvagnslinjer återetablerades (Cats et al. 2014; Hess 2017). Gabaldón-Estevan et al. (2019) framför även att det etablerades enkelriktade gator för bilar, men där kollektivtrafiken kunde köra i båda riktningar, ett avlägsnande av biltrafik från spårvagnsspåren samt en begräsning av bilparkering som ett led i att försvåra för biltrafiken.

Sedan införandet har andelen resenärer ökat i kollektivtrafiken. Enligt Cats et al. (2014) visar en före- och efterjämförelse att det totala antalet av påstigande ökade med 3 procent och där den avgiftsfria kollektivtrafiken stod för 1,2 procent. Den resterande ökningen av resenärer ska enligt Cats et al. (2014) ses som ett resultat av förbättringarna i kollektivtrafiksystemet såsom större nätverk av prioriterade busskörfält samt en ökad turtäthet.

Ökningen är i jämförelse med andra städer med avgiftsfri kollektivtrafik låg. Cats et al. (2017) framhåller att en förklaring är att avgifterna redan innan införandet var låga, bland annat för att många grupper redan hade långtgående rabatter. Ytterligare en faktor som lyfts fram till varför inte uppgången blev större är kollektivtrafikens marknadsandel på 40 procent. I jämförelse med Hasselt var kollektivtrafiknätet i Tallinn väl utbyggt och kollektivtrafikens marknadsandel var redan innan införandet hög. Förbättringarna i samband med introduktionen medförde en 9,6 procentig ökning i förhållande till kapacitetsförsörjningen i kollektivtrafiken (Cats et al. 2014).

En senare mätning visar en uppgång med 14 procent i andelen resenärer samt en 24 procentig uppgång i kollektivtrafikens andel av det totala antalet resor (Hess 2017). I

samma mätning framgår det att fler resenärer i jämförelse med innan den avgiftsfria kollektivtrafiken introducerades, anser att kollektivtrafiken har förändrats till det bättre. Samma mönster går att urskilja i förhållande till uppfattningen om den avgiftsfria kollektivtrafikens effekter på Tallinn, effekterna på det egna resandet samt effekterna på trafiken (ibid.). Sammantaget är uppfattningen således bland invånarna att introduktionen på ett övergripande plan varit positiv.

På ett övergripande plan har införandet av avgiftsfri kollektivtrafik och tillhörande åtgärder ökat mobiliteten hos äldre, personer med låg inkomst, individer med funktionshinder samt studenter och barn (Gabaldón-Estevan et al. 2019). Enligt Chen (2014) resulterade införandet i att fler äldre valt att åka med kollektivtrafik, framför allt på bekostnad av att gå. Innan införandet gjordes 30 procent av resorna till fots (Cats et al. 2017) och en stor del av dessa resor gjordes av äldre. Med införandet av avgiftsfri kollektivtrafik minskade den genomsnittliga reslängden enligt Cats et al. (2014) med 10 procent. 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. Chen (2014) framhåller även att den avgiftsfria kollektivtrafiken givit upphov till en ökning av andelen störande resenärer som på olika sätt stör andra passagerare. Detta har i sin tur föranlett att en andel av yngre och medelålders valt andra resealternativ än kollektivtrafiken.

Hess (2017) för även fram att andelen individer som äger en bil har sjunkit sedan införandet och Cats et al. (2017) framhåller att transporter med bil minskat från 31 till 28 procent under det första året av den avgiftsfria kollektivtrafiken. Det finns därmed en tanke om att målet om en överflyttning från bil till kollektivtrafik har uppnåtts. Emellertid är det av vikt att poängtera att längden på enskilda bilresor samtidigt ökade från 7,98 till 9,07 kilometer (ibid.). I förhållande till minskningen av transport med bil menar Gabaldón-Estevan et al. (2019) att det skett en ökning av fler bilar från kringliggande kommuner som kör in i staden. En anledning är bristen på infartsparkeringsplatser som är sammankopplade med kollektivtrafiksystemet. Ytterligare en anledning till varför bilismen inte sjunkit mer, är att medan avgifterna för de offentliga parkeringsplatserna höjts i ett försök att minska biltrafiken i staden, har privata aktörer anpassat sina parkeringsavgifter för att locka bilister.

I förhållande till målet om att öka antalet av folkbokförda i Tallinn framhåller Cats et al. (2014) att det under första året folkbokförde sig 10 000 personer. Fram till december 2015 hade 25 000 nya invånare folkbokfört sig i staden (Cats et al. 2017). Varje ny invånare ger uppskattningsvis 1000 euro i extra årliga skatteintäkter (Hess 2017) Emellertid är det av betydelse att understryka att detta har skett på bekostnad på andra kommuner och dessa förändringar kan föranleda distributionseffekter som kan öka regional skillnad på nationell nivå (Cats et al. 2017).

Med inspiration från Tallinn har i dagsläget 11 av 15 län i Estland bestämt sig för att introducera avgiftsfri kollektivtrafik. Den estniska regeringen har bildat offentliga bolag för att driva kollektivtrafiken i regionerna och har också investerat 3,3 miljoner euro för att stärka busslinjerna, förbättra servicen och vid behov anskaffa nya bussar. Skillnaden mot Tallinn är att vem som helt kan använda sig av kollektivtrafiken utan att vara folkbokförd i respektive län (Gabaldón-Estevan et al. 2019).

### 3.4. Frýdek-Místek

Staden Frýdek-Místek med drygt 55 000 invånare är beläget i den administrativa regionen Mähren-Schlesien i östra Tjeckien. Systemet med avgiftsfri kollektivtrafik infördes 2011 och det var till en början tänkt att endast omfatta invånarna inom stadens administrativa gränser. Emellertid inkluderades tre närliggande byar redan vid införandet och den avgiftsfria kollektivtrafiken omfattar i dagsläget Frýdek-Místek samt 19 omkringliggande byar. Det huvudsakliga syftet med införandet var att minska biltrafiken, vilken var en belastning för staden mot bakgrund av bland annat brister i infrastrukturen (Štraub & Jaroš 2019).

Det finns tre huvudsakliga betingelser för att en resenär ska kunna ta del av den avgiftsfria kollektivtrafiken. För det första är kollektivtrafiksystemet, precis som i Tallinn, endast avgiftsfri för de som är folkbokförda i de inkluderade kommunerna. För det andra måste varje enskild resenär införskaffa ett särskilt stadskort vilket kostar motsvarande 12 euro och därefter måste den enskilde resenären betala en årlig symbolisk skatt till kollektivtrafiksystemet på ca 10 cent. För det tredje måste de som önskar ta del av den avgiftsfria kollektivtrafiken vara skuldfria i förhållande till kommunen. Det kan till exempel gälla skulder för obetald hyra i en kommunalt ägd lägenhet eller obetalda avgifter för sophantering. Tanken med betingelsen var att kommunen skulle få återbetalt obetalda skulder och det har fungerat i viss utsträckning då mindre skulder har blivit återbetalda. Emellertid har den avgiftsfria kollektivtrafiken inte varit ett tillräckligt attraktivt motiv eller styrmedel för de individer med högre skulder som önskar ta del av systemet. Således är kollektivtrafiksystemet per se inte avgiftsfri för alla. Varje enskild resenär måste följa administrativa procedurer för att på så vis kunna få tillgång till den avgiftsfria kollektivtrafiken. Eftersom hela den administrativa processen kräver individer att uppsöker två olika offentliga kontor och att det inte finns möjlighet att göra det online finns individer, utöver de som har en skuld till kommunen, som fortfarande väljer att köpa enskilda biljetter eller månatliga kort (E-postkorrespondens med Štraub).

Det avgiftsfria kollektivtrafiksystemet finansieras enligt Štraub och Jaroš (2019) från tre huvudsakliga källor: Frýdek-Místek betalar 73 procent, Moravskolezský-regionen betalar 20 procent och de kringliggande byarna betalar tillsammans 7 procent. Kostnaderna har sedan 2010, det vill säga året innan det avgiftsfria systemet infördes, fram till utgången 2017 ökat från CZK 33 989 000 till CZK 78 182 000, vilket motsvarar en ökning från drygt 14 miljoner till drygt 32 miljoner kronor. Under samma tidsintervall har biljettintäkterna sjunkit från 10,4 miljoner till 5,5 miljoner svenska kronor. Emellertid har myndigheterna i samma tidsperiod gjort betydande uppgraderingar och investeringar i kollektivtrafiken varför det inte går att härleda alla ökade kostnader till de minskade biljettintäkterna. Året innan den avgiftsfria kollektivtrafiken introducerades var det drygt 3,8 miljoner årliga resenärer i kollektivtrafiksystemet. Andel av resenärer har stigit för varje år fram till utgången 2016 där det var 7,4 miljoner resenärer för att under 2017 minska till 6,9 miljoner (Štraub & Jaroš 2019). Mot bakgrund av betydande uppgraderingar och investeringar i kollektivtrafiken är det problematiskt att härleda ökningen i antalet resenärer endast till introduktionen av avgiftsfri kollektivtrafik.

Enligt Štraub och Jaroš (2019) finns det inga tillräckliga bevis som visar att staden har uppnått målet om att minska biltrafiken. Författarna lutar sig mot tidigare litteratur när de värderar att det kan ha skett en viss överflyttning av individer som använder sig av bil till

att istället utnyttja kollektivtrafiken. Emellertid har staden lyckats med att öka andelen av resenärer samt förbättrat infrastrukturen genom en utbyggnad av kollektivtrafiknätet och en uppgradering av kollektivtrafikflottan (ibid.).

### 3.5. Polen

För mindre än 10 år sedan fanns det ingen stad i Polen med avgiftsfri kollektivtrafik. Emellertid är Polen idag enligt Štraub (2019) en av de länder med flest antal städer som erbjuder avgiftsfri kollektivtrafik och det finns 66 kommuner med någon form av avgiftsfri kollektivtrafik. Det rör sig om allt från den lilla orten Świeradów Zdrój med 5000 invånare, tillsammans med tjeckiska grannorten Nové Město pod Smerkiem med ungefär samma invånarantal, till regionen Lubin med ett samlat invånarantal på 106 000 (Ługowski 2018). Argumenten som på ett generellt plan ligger till grund för att avskaffa avgifter i kollektivtrafiken i polska städer är minskade växthusgaser genom en omfördelning av resenärer från bilar till kollektivtrafik, ökad mobilitet bland de delar av befolkningen som saknar bil och/eller har en låg inkomst, samt ekonomiska argument då biljettintäkter utgör en liten andel av de samlade intäkterna samtidigt som det finns en administrativ kostnad för försäljning och kontroll av biljetter (Tomanek 2017; Hebel et al. 2018; Štraub 2019). Men precis som i Tallinn finns där även ett fåtal kommuner som genom införandet av avgiftsfri kollektivtrafik önskar att öka sina skatteintäkter genom att fler folkbokför sig i respektive stad för att på så vis kunna ta del av den avgiftsfria kollektivtrafiken. Bland dessa återfinns bland annat kommunerna Zielonka och Ząbki (Štraub 2019).

En av städerna som introducerat avgiftsfri kollektivtrafik är Żory. Staden har 62 000 invånare och är beläget i provinsen Schlesien i sydvästra Polen. Den var en av de första städerna i landet som beslöt att ta bort avgifter i kollektivtrafiken, vilket skedde i maj 2014 (Tomanek 2017; Hebel et al. 2018). Enligt Kęblowski (2019) var det bärande argumentet att kommunen önskade öka effektiviteten i det kollektivtrafiksystemet. De samlade kostnaderna för kollektivtrafik innan införandet årligen låg på 3,3 miljoner zloty vilket motsvarar drygt 8 miljoner kronor. I jämförelse var de samlade kostnaderna för kollektivtrafiken i Lubin enligt Ługowski (2018) ca 34,4 miljoner kronor per år. Zakowska et al. (2016) framhåller även att en höjning av livskvaliteten samt en uppmuntran till invånarna att använda kollektivtrafiken var argument till varför Żory valde att införa avgiftsfrihet.

Żory finansierar inte kollektivtrafiken direkt utan genom en form av kommunalförbund. Enligt Tomanek (2017) ökade subventionerna till föreningen från Żory mellan 2014 – året då avgiftsfri kollektivtrafik infördes – till 2016 med 63 procent. Under samma tidsperiod skedde det även en ökning av offentliga utgifter för kollektivtrafiken från ca 7,4 miljoner till 9,3 miljoner kronor. Precis som i fallet med Hasselt menar Tomanek (2017) att de utökade utgifterna ska ses i ljuset av den ökade efterfrågan på kollektivtrafik samt försörjning av den löpande verksamheten. Efter införandet framhåller Ługowski (2018) att de direkta kostnaderna – främst tack vare driftskostnaderna i förhållande till försäljning och kontroll av biljetter samt biljettautomater – sjunkit till 3,1 miljoner zloty (drygt 7,6 miljoner svenska kronor) vilket ger en besparing på ca 500 000 kronor. Emellertid nämner inte Ługowski (2018) eventuella förändringar i förhållande till



intäktssidan. Detta medverkar till att det är problematiskt att förmedla en heltäckande bild. Tomanek (2017) bedömer att det generellt handlar om 30–40 procent av den totala budgeten i intäktsbortfall. I fallet Lubin stod årligen biljettintäkterna för 12,3 miljoner kronor av de samlade intäkterna medan den avgiftsfria kollektivtrafiken kostar ca 34,4 miljoner kronor per år (Ługowski 2018).

I förhållande till effekter av införandet tredubblades antalet resenärer i kollektivtrafiksystem i Żory det första året enligt Ługowski (2018). Emellertid framgår inte antalet resenärer innan och efter införandet. Inte heller framgår det en källhänvisning till var Ługowski (2018) hämtat uppgifterna vilket medför att det är problematiskt att fastslå en faktisk uppgång. I tillägg till en förmodad tredubbling i antalet resenärer är ytterligare en effekt som framhålls en ökad mobilitet bland den äldre befolkningen. Framför allt i gruppen äldre kvinnor uppmättes en ökad grad av resor till och från centrum (Ługowski, 2018). Det är viktigt att beakta att det redan innan introduktionen av avgiftsfri kollektivtrafik var lagstadgat i Polen att personer över 69 år, barn under 4 år samt vissa sociala grupper är garanterade avgiftsfri kollektivtrafik.<sup>1</sup> Vidare har studenter samt pensionärer upp till 70 år rätt till halverade priser på all kollektivtrafik (Hebel et al. 2018; Ługowski 2018). Därmed fanns där en möjlighet för flera grupper av befolkningen att resa med kraftigt rabatterade priser eller utan att betala för biljetter. Ługowski (2018) framhåller att Polen, likt många andra länder i det före detta östblocket, valt att behålla rabatterade priser för många sociala grupper. Det blir därför inte ett lika stort steg att avskaffa avgifter för hela befolkningen i jämförelse med kollektivtrafiksystem som saknar långtgående rabatterade biljettpriser.

En paradox enligt Ługowski (2018) av att flera städer i Polen har infört avgiftsfri kollektivtrafik inom kommungränserna är att många polska städer och byar är avskurna från varandra och från resten av Polen eftersom regionala bussförbindelser är dyra. Emellertid förutser Ługowski (2018) att det utöver regionen Lubin kan uppstå flera regionala nätverk av avgiftsfri kollektivtrafik och ett interkommunalt samarbete om avgiftsfria zoner.

### 3.6. Svenska erfarenheter

Även i Sverige finns exempel på kommuner som infört avgiftsfri kollektivtrafik för alla. Konsultföretaget Rambøll har genomfört en utvärdering av avgiftsfri kollektivtrafik i Avesta (2013) samt författat en mer generell rapport som är en litteraturstudie av avgiftsfri kollektivtrafik i Sverige och utomlands (2015). Dessa två rapporter sammanfattas utifrån fallen i Avesta och Kristinehamn som är två kommuner som har eller haft helt avgiftsfri kollektivtrafik. Även Kiruna, Övertorneå och Älmhults tätort har avgiftsfri kollektivtrafik (Sveriges riksdag Dnr 2017:1382). Emellertid saknas forskning och/eller utvärdering i dessa fall. När Rambøll (2015) gjorde sin utvärdering var kollektivtrafiken i Kiruna förvisso kraftigt subventionerad för alla folkbokförda samt asylsökande i kommunen, men inte helt avgiftsfri.

---

<sup>1</sup> För en utförligare illustration av vilka grupper som har rätt till avgiftsfri kollektivtrafik i Polen se Hebel et al. (2018)

### 3.6.1. Avesta

Avesta kommun är en av få städer i Sverige som haft och fortfarande har helt avgiftsfri kollektivtrafik. Den avgiftsfria kollektivtrafiken introducerades i juni 2012 och omfattar de busslinjer som går inom kommunen. För att få tillgång till den avgiftsfria kollektivtrafiken krävs ett färdbevis som antingen består av ett resekort från Dalatrafiken eller genom en biljett i Dalatrafiks mobilapp (Avesta 2019). Bakgrunden till introduktionen var tvåfaldigt i det kommunen önskade att resandet med kollektivtrafik skulle öka samt att där fanns en önskan om att minska utsläppen från biltrafiken (Rambøll, 2013). Enligt Rambøllrapporten (2013) ökade resandet med buss i genomsnitt med 80 procent mellan åren 2012–2013. 39 procent av bussresorna hade ersatt resor som tidigare gjordes med bil och 22 procent som innan var en gång- eller cykelresa. Mot bakgrund av minskad biltrafik uppskattar rapporten att införande av den avgiftsfria kollektivtrafiken resulterat i 40 ton minskning av koldioxidutsläpp årligen (Rambøll 2013). De årliga kostnaderna ökade med totalt 4,1 miljoner kronor varav 2,7 miljoner var en merkostnad som ett resultat av fler bussar och avgångar. Intäktsbortfallet var enligt Rambøll (2013) 990 000 kronor där kommunen subventionerade hela kostnaden.

### 3.6.2. Kristinehamn

Även Kristinehamns kommun hade helt avgiftsfri kollektivtrafik mellan 1997–2002. Försöket omfattade såväl stads- som landsbygdstrafik. Rambøllrapporten (2015) framlägger inga specifika argument i relation till kommunens syfte bakom introduktion av avgiftsfri kollektivtrafik. Emellertid framhäver rapporten att de kommunala argumenteten på ett mer generellt plan, utöver de som nämnts ovan, bland annat handlar om bättre utnyttjande av fordon, minskat behov av parkering då resandet med bil förväntas minska samt minskad risk att busschaufförer utsätts för rån eftersom de inte längre hanterar kontanter (Rambøll 2015). Under första året av avgiftsfri kollektivtrafik i kommunen fördubblades antalet resor. Av resenärer i stadstrafiken uppgav 55 procent enligt Rambøllrapporten (2015) att de tidigare utnyttjat andra färdmedel, varav 24 procent framhöll bil och 25–30 procent uppgav gång eller cykel. Enligt Rambøllrapporten (2015) uppskattas att det skett en utsläppsminskning av koldioxid på drygt 27 ton per år. Under den sexårsperiod som försöket med avgiftsfri kollektivtrafik var i gång, framhålls att det årliga intäktsbortfallet var 1 miljon kronor vilket kommunen subventionerade. Bakgrunden till att försöket avslutades var kommunens ekonomi samt att biltrafiken inte minskade i den omfattning som kommunen hade hoppats på (Rambøll 2015).

### 3.6.3. Kalkyl av Linköping

De studier som presenterats hittills har avsett fall där avgiftsfri kollektivtrafik implementerats. Det finns även studier baserade på modellanalys, till exempel avgiftsfri kollektivtrafik i Danmark (Teknologirådet 2006) och Linköping. I fallet Linköping studerades avgiftsfri kollektivtrafik genom en samhällsekonomisk lönsamhetskalkyl utifrån att detta skulle införas för bussar i Linköpings tätort. Genom en enkätstudie analyserades förväntad förändring i resbeteende som följd av införandet av nolltaxa samt kapacitetsstärkande åtgärder i kollektivtrafiken. Mot bakgrund av enkätsvaren framhåller Ljungberg (2007) att det skulle ske en förväntad ökning i resandet med 100 procent i

högtrafik och 130 procent i lågtrafik.<sup>2</sup> Ökningen innebär att resandet i högtrafik ökar från 4,1 till 8,2 miljoner resor per år medan resandet i lågtrafik ökar från 1,9 till 4,4 miljoner årligen. Samlat sett kommer de nya resorna utifrån enkätundersökningen till 32 procent bestå från de som tidigare använde bil medan 30 procent kommer från som redan använder kollektivtrafiken men som vid ett införande skulle utnyttja den i en större utsträckning. Resterande nya resor utgörs till 22 procent av de som innan cyklade och av de 16 procent som tidigare gick.

Ljungberg (2007) konstaterar att införandet av avgiftsfri kollektivtrafik beräknas resultera i ett antal positiva konsekvenser. Bland annat förväntas det resultera minskade väntetider och åktider för resenärer samt i ett konsumentöverskott för befintliga resenärer på 86 miljoner kronor per år och för nya resenärer om 46 miljoner kronor årligen. Vidare beräknas det minska utsläppen i och med färdmedelsbyte från bil till biogasdriven buss och minska antalet bilolyckor. Ljungberg (2007) framhåller även att den årliga besparingen förväntas uppgå till 4,5 miljoner kronor. Men införandet förväntas även resultera i ökade utgifter på ca 70 miljoner kronor om året samt en intäktsbortfall 61 miljoner kronor i form av förlorade biljettintäkter. Dessutom framhåller Ljungberg (2007) att skatteintäkter på bränsle förväntas minska med 3,17 miljoner kronor per år. Samlat sett konstaterar Ljungberg (2007) att avgiftsfri kollektivtrafik ger en samlad samhällsekonomisk nytta på 134 miljoner kronor per år och en samlad samhällsekonomisk kostnad på 166 miljoner kronor per år om snedvridningseffekten på 38 miljoner kronor inkluderas.

---

<sup>2</sup> Högtrafik definieras av Ljungberg (2007) som tidsrummet mellan 07.00-09.00 samt 14.30-18.00 medan lågtrafik definieras som trafik mellan 06.00 fram till 22.00 förutom de tidsintervall det är högtrafik.

## 4. Slutsatser: Orsaker och konsekvenser

### 4.1. Varför avgiftsfri kollektivtrafik?

#### 4.1.1. Situationen innan införandet har betydelse

I samtliga fall har biljettintäkterna innan införandet varit låga och långtgående rabatter har omfattat många grupper. Där uppgifter finns låg självfinansieringsgraden mellan ca 9 procent i Hasselt och Aubagne till 33 procent i Tallinn. Eftersom subventionsgraden redan var låg blev de ekonomiska konsekvenserna i de städer som undersökts i föreliggande studie mindre än om motsvarande försök skulle genomföras i till exempel någon av de svenska regioner där biljetterintäkterna står för ca 50 procent av intäkterna.

I de städer där ökningen av antalet resenärer var störst var kollektivtrafiken innan införandet av avgiftsfri kollektivtrafik ofta undermåligt utvecklad genom kollektivtrafikenät som inte nådde alla invånare, bristfällig turtäthet och/eller omodern fordonsflotta. Tallinn särskiljer sig från de övriga studerade fallen i det att den estniska huvudstaden redan hade ett väl utbyggt kollektivtrafiksystem och att en hög andel av invånarna reste med kollektivtrafik.

#### 4.1.2. Olika motiv för införande och avslut

Motiven till varför avgiftsfri kollektivtrafik infördes skiljer sig något åt mellan de städer som är inkluderade i denna studie. I Hasselt och Frýdek-Místek var det huvudsakliga skälet att komma till rätta med en tilltagande biltrafik. Införandet i Hasselt skulle också kunna ses ur ett trafiksäkerhetsperspektiv eftersom ett delmål med att minska biltrafiken även var att minska antalet olyckor. Att förmå bilburna trafikanter att istället välja kollektivtrafik var ett delmål i Tallinn och ett generellt mål bland de polska städer som infört avgiftsfri kollektivtrafik. Ytterligare mål i Tallinn var att få fler att folkbokföra sig i staden och på så vis öka de ekonomiska intäkterna via inkomstskatten samt förbättra mobiliteten hos utsatta grupper. Ökad mobilitet för vissa sociala grupper är också ett argument som lyfts fram i en polsk kontext samt i Aubagne. I fallet Żory fanns en tanke om att förbättra kollektivtrafiken samt uppmuntra invånarna att i högre grad utnyttja kollektivtrafiksystemet. Därtill önskade kommunen även höja livskvalitén bland kommuninvånarna vilket ligger i linje med tanken i Aubagne om att avgiftsfri kollektivtrafik ska ses som en del av den allmänna och fria sociala välfärden.

I både Hasselt och Kristinehamn var den huvudsakliga orsaken till varför avgiftsfri kollektivtrafik avskaffades ekonomiska. Båda kommunerna var tvungna att täcka förhållandevis stora intäktsbortfall, vilket vid tidpunkten för avskaffandet inte fanns ekonomiska medel eller tillräcklig politisk majoritet att vilja göra. I Kristinehamn var

orsaken till avskaffandet även att biltrafiken inte minskade i den omfattning som kommunen hade hoppats.

#### 4.1.3. Olika målgrupper i fokus

En av grupperna som avgiftsfri kollektivtrafik främst riktar sig till är de som har det sämre ekonomiskt ställt till exempel äldre, studerande och individer med låg inkomst. På så vis är det en förlängning av de åtgärder som redan fanns innan införandet i form av partiell avgiftsfri kollektivtrafik och/eller långtgående rabatter för många grupper i de undersökta städerna. Ytterligare en grupp som den avgiftsfria kollektivtrafiken riktar sig till är bilburna trafikanter och det är ett tydligt inslag i många av städerna att där finns en önskan om att minska biltrafiken och därmed erhålla miljömässiga vinster.

#### 4.1.4. Avgiftsfri kollektivtrafik på den politiska agendan

Orsaker till att vissa städer infört avgiftsfri kollektivtrafik kan analyseras också utifrån att det funnits omständigheter i just dessa städer som underlättat ett införande. Kingdon (2003) menar att en fråga tenderar att hamna högt på den politiska dagordningen om flera faktorer sammanfaller som samtidigt talar för en viss policyåtgärd. Det måste för det första finnas ett problem som behöver lösas, eller åtminstone en spridd uppfattning om att det finns ett sådant problem. I de städer vi studerat har problembilden framför allt handlat om negativa konsekvenser av ökad biltrafik, men också om att vissa utsatta grupper i samhället inte har samma tillgång till mobilitet som andra.

För det andra behöver det finnas en åtgärd som uppfattas kunna lösa problemet. Att införa avgiftsfri kollektivtrafik är en sådan lösning, men som vi har sett har den oftast kommit i paket med andra lösningar som till exempel utbyggd kollektivtrafik och restriktiva åtgärder för biltrafiken. För det tredje, slutligen, behövs en politisk miljö som gör att både problem och lösning anses angelägna och rimliga. I flera av städerna som infört avgiftsfri kollektivtrafik har den politiska ledningen dragit åt vänster eller inkluderat partier där miljöfrågorna varit viktiga. I flera städer har individer, till exempel en borgmästare, satsat politisk prestige på att genomföra reformen.

Införandet av avgiftsfri kollektivtrafik kan alltså inte bara förstås utifrån strikt rationella eller instrumentella utgångspunkter. Även tillfälligheter och den politiska kontexten spelar roll. Kopplingen mellan problem och lösningar uppstår inte alltid i en logisk följd. Ofta figurerar lösningar som har stöd av olika intressen innan de konkreta problemen som de ska lösa har identifierats eller tydligt definierats. Avgiftsfri kollektivtrafik som lösning kan utifrån det perspektivet föras fram som förslag på lösning på många olika problem och i flera olika sammanhang.

## 4.2. Konsekvenser av avgiftsfri kollektivtrafik

### 4.2.1. Konsekvenser för resandet

Sammantaget har resandet med kollektivtrafiken ökat efter införandet av avgiftsfri kollektivtrafik i de studerade fallen. Som nämnts ovan är det emellertid svårt att härleda ökningen till endast införandet av avgiftsfri kollektivtrafik. I de studerade fallen har det

parallellt med introduktionen gjorts satsningar på kollektivtrafiken i stort genom bland annat fler linjer, större turtäthet och nya fordon.

Procentuellt sett var ökningen störst i Hasselt. Under de första fem åren av avgiftsfrihet ökade kollektivtrafikresandet med över 1200 procent. Men staden hade också lägst andel resenärer i kollektivtrafiken innan införandet jämfört med de andra studerade städerna. I staden Aubagne ökade antalet resenärer med nästan 300 procent på fem år. Uppgången har inte varit lika markant i Tallinn men det framhålls en ökning av andelen resenärer med 14 procent och en 24 procentig uppgång i kollektivtrafikens andel av det totala antalet resor. Frýdek-Místek hade med sina 3,6 miljoner passagerare en jämförelsevis hög andel resenärer i kollektivtrafiken redan innan införandet och har därför procentuellt sett inte ökat lika mycket som Aubagne eller Hasselt. Dock har antalet resenärer ökat med över 100 procent. I fallet Żory finns inga tillgängliga uppgifter om resandets utveckling.

När det gäller omfördelning från andra trafikslag till kollektivtrafik går det i samtliga fall, där det finns tillgängliga data, att skönja en överflyttning från andra färdmedel till kollektivtrafiken, om än i olika utsträckning.

I Hasselt använde 63 procent av resenärerna kollektivtrafiken redan innan införandet av nolltaxa medan 37 procent var nytillkomna resenärer. Efter försöket visar mätningar att bilen alltså står stark som transportmedel i Hasselt och att 80 procent av befolkningen använder bil för att ta sig till och från arbetet, medan endast 7 procent använder kollektivtrafik. Gällande cykel och gång är det ca 10 procent som cyklar och 3 procent som går. Emellertid är det värt att betona att cyklingen även ökade i Hasselt som ett resultat av infrastrukturförbättringar i samband med införandet av avgiftsfri kollektivtrafik och resultaten i Hasselt påvisar även en minskad bilburen trafik i de centrala delarna av staden.

I Aubagne förlitade sig 50 procent av de nya resenärerna på privat bil eller motorcykel innan införandet medan 20 procent tidigare gick och 10 procent cyklade. Det framgår dock inte hur stor andel av de nya resenärerna representerar i förhållande till det totala antalet resenärer. I Tallinn är siffrorna knapphändiga men det framgår att omfördelningen framför allt har skett från den grupp som tidigare gick till fots.

I förhållande till vilken påverkan avgiftsfri kollektivtrafik har fått på vilka som reser ligger de i princip i linje med de uppsatta politiska målen med en avgiftsfri kollektivtrafik. I Aubagne gick det främst att skönja en ökad andel resenärer bland unga, äldre och ensamstående mammor medan det i Żory främst ökat mobiliteten hos äldre kvinnor. Även äldre personer i Tallinn samt personer med låg inkomst, individer med funktionshinder samt studenter och barn tillhör de grupper som i störst utsträckning använder sig av den avgiftsfria kollektivtrafiken.

Mönstret som beskrivs ovan är inte nytt, utan bekräftar en bild som funnits under långt tid. Redan i en offentlig utredning från 1975 - *Kollektivtrafik i tätort* (SOU 1975:47, KOLT) - framhålls att tidigare resenärer i kollektivtrafiken reser oftare vid en sänkning av taxorna medan bilisternas val av färdmedel inte påverkas i lika stor utsträckning av taxesänkningar inom kollektivtrafiken. Även om vissa studier påvisar att det i viss mån skett en överflyttning från bil till kollektivtrafik framhålls det i studien om Aubagne att 20 procent av de som tidigare använde bil och numera utnyttjar kollektivtrafiken anser att avskaffandet av avgifter var den främsta orsaken till varför de bytte till kollektivtrafik.

Detta förstärker bilden av att avgiftsfri kollektivtrafik inte är en tillräcklig åtgärd för en betydande påverkan på färdmedelsfördelningen mellan bil och kollektivtrafik.

#### 4.2.2. Ekonomiska konsekvenser

Alla kollektivtrafiksystem som analyserats i rapporten var redan innan införandet starkt beroende av offentliga medel. Biljettintäkterna stod endast för en mindre del av de samlade intäkterna. Införandet av avgiftsfri kollektivtrafik innebar i samtliga fall ett inkomstbortfall som krävde ytterligare subventioner. I Tallinn ökade till exempel kostnaderna med nästan 20 procent på sex år, medan kostnadsökningen i Hasselt var betydligt högre, omkring 360 procent på 10 år.

I Aubagne och Tallinn infördes en transportskatt respektive en inkomstskatt för att på så vis kompensera för intäktsbortfallet. I Aubagne har de ökade skatteintäkterna, i tillägg till att täcka inkomstbortfallet, medverkat till att kommunen kunnat finansiera den nya spårvägen. Vidare har Tallinn ökat sina skatteintäkter genom en höjning av inkomstskatten. Skatteintäkterna har också ökat när fler valt att folkbokföra sig i staden för att kunna ta del av den avgiftsfria kollektivtrafiken. I Hasselt användes ett engångsbelopp som ursprungligen var avsatt för att bygga en tredje ringväg som en delfinansiering av införandet och de åtgärder som gjordes i samband med det. Emellertid krävdes det även i stor utsträckning subventioner från regionen. Kommunen stod endast för en mindre del av de löpande utgifterna. Försöket i Hasselt kunde således fortgå så länge det i hög grad subventionerades av regionala myndigheter vilket var svårt att upprätthålla med kraftigt ökade kostnader. Inte heller i Frýdek-Místek eller Żory har det utifrån vad som kan utläsas från studierna, införts några särskilda skatter utan intäktsbortfallet och den avgiftsfria kollektivtrafiken subventioneras utifrån den löpande budgeten.

#### 4.2.3. Imagerelaterade konsekvenser

I Tallinn är den generella uppfattningen bland resenärer att kollektivtrafiken har förändrats till det bättre sedan introduktionen. Emellertid finns det även tidigare resenärer som efter införandet valt andra färdmedel mot bakgrund av att andelen resenärer som upplevs som stökiga ökat, vilket i sin tur lett till att en del yngre och medelålders resenärer valt andra resealternativ än kollektivtrafiken. På ett nationell plan har introduktionen fått effekter på så vis att fler län i Estland beslutat införa avgiftsfri kollektivtrafik. I fallet Aubagne har införandet åtnjutit en popularitet i den grad att skulle vara politiskt svårt att återinföra avgifter i kollektivtrafiken. På ett generellt plan i Polen har avgiftsfri kollektivtrafik hamnat på den kommunalpolitiska dagordningen och ett eventuellt införande används numera som ett medel att locka väljare. Som ett resultat av att Hasselt var först i vad som skulle kunna definieras som den andra vågen av städer<sup>3</sup> som introducerade avgiftsfri kollektivtrafik, erhöll staden uppmärksamhet som innebar en lokal stolthet hos både invånare och politiker.

---

<sup>3</sup> Det första vågen ägde rum på 1960-talet där förorten till Los Angeles, Commerce, var först med att introducera avgiftsfri kollektivtrafik 1962.

## 5. Övergripande reflektioner

De studier som ligger till grund för den här rapporten ger inget entydigt svar på konsekvenserna av avgiftsfri kollektivtrafik. Till syvende och sist beror det på vilka målsättningar som ska uppnås och på grundläggande värderingar om vem som ska betala för kollektivtrafiken, hur mycket de ska betala och på vilket sätt. Från genomgången i rapporten gör vi ett antal övergripande reflektioner av betydelse för ett svenskt policysammanhang.

1. Avgiftsfri kollektivtrafik för alla är inget mirakelmedel för ökat kollektivtrafikresande och minskat resande med bil. För att åtgärden ska ge effekt behövs ett i grunden väl fungerande kollektivtrafiksystem. Vilken effekten blir beror till stor del på hur situationen ser ut innan införandet.
2. Prissättningen av kollektivtrafiken har betydelse och allt annat lika innebär avgiftsfri kollektivtrafik ett ökat resande. Det finns dock en stor risk att merparten av det ökade resandet med kollektivtrafiken kommer från gång och cykel. Konsekvensen riskerar därför att bli ökade kostnader för det offentliga då fler reser kollektivt, samtidigt som miljö och hälsa påverkas negativt då färre går eller cyklar.
3. Avgiftsfri kollektivtrafik för alla kan ses som en möjlig åtgärd i ett större paket av åtgärder, som till exempel omfattar en utbyggnad eller förändringar av kollektivtrafikutbudet samt restriktioner för biltrafiken. Att kombinera morötter och piskor i ett samlat paket kan vara ett sätt att driva igenom åtgärder som annars är svåra att få stöd för. Avgiftsfri kollektivtrafik är lätt att kommunicera och kan vara en åtgärd som underlättar ett samtidigt införande av mer impopulära åtgärder.
4. Hur åtgärden finansieras har stor betydelse för vilka de samlade effekterna blir. Om målet är att öka kollektivtrafikens marknadsandel av det motoriserade resandet bör finansieringen komma från skatter eller avgifter som drabbar biltrafiken, snarare än en finansiering som minskar tillgängliga medel för att upprätthålla eller utveckla kollektivtrafikutbudet.
5. Avgiftsfri kollektivtrafik är en åtgärd som framför allt införts i mindre städer med begränsade kollektivtrafiksystem och där det redan innan införandet antingen varit låga taxor eller förekommit gratisresande för stora delar av befolkningen. Det finns begränsad forskning om större städer med mer komplexa transportsystem. Det är viktigt att följa upp erfarenheter från de avgiftsfria lösningar som införs i större städer som till exempel Luxemburg och Kansas City.



## 6. Referenser

- Albrechts, L. (2005). Creativity as a drive for change, *Planning theory*, Vol. 4(3), s. 247-269 DOI: 10.1177/1473095205058496
- Avesta kommun (2019). "Avgiftsfri busstrafik" Tillgänglig online via: <https://avesta.se/trafik-och-infrastruktur/kollektivtrafik/avgiftsfri-kollektivtrafik2/> den 10 december 2019
- Baum, H.J. (1973). Free public transport, *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 7(1), s. 3-19
- Belter, T., von Harten, M., & Sorof, S. (2012). *Research paper about the advantages and disadvantages of free public transport services*. TU Dresden
- Brand, R. (2008). Co-evolution of technical and social change in action: Hasselt's approach to urban mobility, *Built Environment* May 2008. DOI: 10.2148/benv.34.2.182
- Brie, M. (2018). Belgium: Ending the care siege in Hasselt, i J. Dellheim & J. Prince (red.) *Free public transit. And we don't pay to ride elevators*, s. 81-88. Montreal: Black Rose Books
- Cats, O., Reimal, T., & Susilo, Y. (2014). Public transport pricing policy. Empirical evidence from a fare-free scheme in Tallinn, Estonia, *Journal of the Transportation Research Board*, Vol. 2415(1), s. 89-96
- Cats, O., Susilio, Y., & Reimal, T. (2017). The prospects of fare-free public transport: evidence from Tallinn, *Transportation*, Vol. 44, s. 1083-1104
- Chen, X. (2014). *How the free public transport policy affects the travel behavior of individual. A case study in Tallinn*. Kungliga Tekniska Högskolan
- De Witte, A. & Macharis, C. (2010). Commuting to Brussels: how attractive is "free" public transport? *Brussels Studies* [Online], General collection, no 37 Tillgänglig via <https://journals.openedition.org/brussels/755> den 24 oktober 2019
- Eltis (2013). "Hasselt cancels free public transport after 16 years" Hämtad via: <https://www.eltis.org/discover/news/hasselt-cancels-free-public-transport-after-16-years-belgium-0> den 13 februari 2020
- Fearnley, N. (2013). Free fares policies: impact on public transport mode share and other transport policy goals, *International Journal of Transportation*, Vol. 1(1), s. 75-90
- Gabaldón-Estevan, D., Orru, K., Kaufmann, C., & Orru, H. (2019). Broader impacts of the fare-free public transportation system in Tallinn, *International Journal of Urban Sustainable Development*, Vol. 11(3), s. 332-345
- Gronau, W. (2017). Encouraging behavioural change towards sustainable tourism: a German approach to free public transport for tourists, *Journal of Sustainable Tourism*, Vol. 25(2), s. 265-275
- Gunnarsson, M. (2012). *Avgiftsfri kollektivtrafik i praktiken. En studie av Kuxabussarna i Ockelbo kommun*. Arbetsrapporter Kulturgeografiska institutionen nr. 810. Uppsala universitet
- Hebel, K., Wolek, M. & Jaiello, A. (2018). "Trends in free fare transport on the urban transport service market in Poland." 15th Scientific and technical conference "Transport Systems – Theory and practice 2018"
- Hess, D. B. (2017). Decrypting fare-free public transport in Tallinn, Estonia, *Case Studies on Transport Policy*, Vol. 5(4), s. 690-698
- Insee (2018). "Populations légales 2016. Commune d'Aubagne (13005)" Tillgänglig via: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3681328?geo=COM-13005> den 6 december 2019

- Kębłowski, W. (2018). France: A "new May 1968" in Aubagne? i J. Dellheim & J. Prince (red.) *Free Public Transit. And why we don't pay to ride elevators*, s. 103-110. Montreal: Black Rose Books
- Kębłowski, W. (2019). Why (not) abolish fares? Exploring the global geography of fare-free public transport. *Transportation*. Publicerad online 11 mars 2019. <https://doi.org/10.1007/s11116-019-09986-6>
- Kingdon, John W. (2003). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman.
- Ljungberg, A. (2007). *Lokal kollektivtrafik på samhällsekonomisk grundval*. Doktorsavhandling. Linköping Studies in Arts and Science No. 411. Linköpings universitet. Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling.
- Ługowski, L. (2018). Poland: Take your potted plant to town, i J. Dellheim & J. Prince (red.) *Free public transit. And we don't pay to ride elevators*, s. 95-102. Montreal: Black Rose Books
- Motion 1971: 935. *Angående kollektivtrafiken i de större tätorterna*. Tillgänglig via: <https://data.riksdagen.se/fil/E727A96B-AB32-4F77-B6CE-10D883888DBE> den 11 december 2019
- Motion 2019/20:1623, *Stärkt järnväg och kollektivtrafik för en fossilfri transportsektor*. Tillgänglig via: [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/motion/starkt-jarnvag-och-kollektivtrafik-for-en\\_H7021623](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/motion/starkt-jarnvag-och-kollektivtrafik-for-en_H7021623) den 11 december 2019
- Rambøll (2013). *Utvärdering av avgiftsfri kollektivtrafik i Avesta kommun*.
- Rambøll (2015). *Litteraturstudie avgiftsfri kollektivtrafik*.
- SOU 1975:47. *Kollektivtrafik i tätort. Betänkande avgivet av utredningen kollektivtrafik i tätorter*. Stockholm: Kommunikationsdepartementet
- Steenberghen, T., Lannoy, P. & Macharis, C. (2006). *Impact of "free" public transport on travel behavior: a case study*. Part I: Sustainable production and consumption patterns
- Storchmann, K. (2003). Externalities by automobiles and fare-free transit in Germany – a paradigm shift? *Journal of Public Transportation*, Vol. 6(4), s. 89–105
- Štraub, D. (2019). Riding without a ticket: geography of free fare public transport policy in Poland. *Urban Development Issues*, Vol. 66, s. 17-27
- Štraub, D. & Jaroš, V. (2019). Free fare policy as a tool for sustainable development of public transport services, *Journal of Studies and Research in Human Geography*, Vol. 3(1)
- Sveriges riksdag (2017). Rapport från utredningstjänsten. Avgiftsfri kollektivtrafik. Dnr 2017:1382
- Teknologirådet (2006). *Perspektiver ved indførelse af gratis offentlig transport. Vurderinger og anbefalinger fra en arbejdsgruppe under Teknologirådet*. Hämtad via [http://tekno.dk/pdf/projekter/gratis\\_offentlig\\_transport/p06\\_gratis\\_offentlig\\_transport\\_rapport.pdf](http://tekno.dk/pdf/projekter/gratis_offentlig_transport/p06_gratis_offentlig_transport_rapport.pdf) den 13 februari 2020
- Tomanek, R. (2017). Free-fare public transport in the concept of sustainable urban mobility, *Transport Problems*, Vol. 12. DOI: 10.20858/tp.2017.12.se.8
- van Goeverden, C., Rietvald, P., Koelemeijer, J. & Peeters, P. (2006). Subsidies in public transport, *European Transport*, n. 32, s. 5–25
- Verkéiersverbond (2019). "Free public transfer from 1<sup>st</sup> March 2020" Hämtad via: <https://www.mobiliteit.lu/en/tickets/free-transport/> den 11 december 2019
- Zakawoska, L., Piwowarczyk, M.A. & Aleksandrowicz, J.H. (2016). "Considerations on free public transport implementation – based on Krakow case." CIT2016 – XII Congresso de Ingeniería del Transporte València, Universitat Politècnica de València, 2016





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 VTI i samarbete med Region Stockholm, Västra Götalandsregionen och Region Skåne. Vi får stöd av Vinnova, Formas och Trafikverket.

[www.k2centrum.se](http://www.k2centrum.se)

