



---

# Kollektivtrafikens organisering och finansiering

– En kunskapsöversikt

Författare:

Jens Portinson Hylander, VTI/Lunds universitet

John Hultén, K2

## Inledning

Frågor om kollektivtrafikens organisering och finansiering har stor strategisk betydelse eftersom de formar grundläggande förutsättningar för mobilitetsmöjligheter i städer och regioner. Dagens modell för organisation och finansiering kan förenklat uttryckas som att samhället tar ett stort ekonomiskt och organisatoriskt ansvar för dels den grundläggande väg- och järnvägsinfrastrukturen, dels för att säkerställa ett utbud av lokal och regional kollektivtrafik. Mobilitet i andra former är antingen ett individuellt ansvar, eller tillhandahålls av marknadsaktörer på kommersiella grunder.

Förändringar i samhället innebär utmaningar för dagens sätt att organisera och finansiera infrastruktur och mobilitet. Exempel på sådana utmaningar är ökade krav från samhället och individer på hållbarhet och ökad tillgänglighet i både städer och landsbygder; ökad konkurrens om offentliga medel, bland annat till följd av demografiska förändringar; nya mobilitetstjänster som suddar ut gränsen mellan individuellt och kollektivt resande; nya möjligheter till resfri tillgänglighet, samt; förändrade resvanor till följd av pandemin.

Organisering och finansiering bör betraktas som två sidor av samma mynt. Finansieringsmodellen är lika mycket en konsekvens av organisationen, som organisationsmodellen är en konsekvens av hur verksamheten finansieras. Det sätt på vilket verksamheter organiseras och finansieras är aldrig neutralt, utan påverkar inflytande över utvecklingen och effekter på olika grupper.

Organisations- och finansieringsmodeller ser inte likadana ut överallt. De varierar mellan länder, men också inom länder. De har också förändrats över tid. Den här rapporten inleds med en kort tillbakablick över kollektivtrafikens organisatoriska förändring i Sverige. Därefter diskuterar vi kunskap om organisering respektive finansiering, för att avsluta med några reflektioner kring behovet av nya modeller.

## Kollektivtrafikens framväxt - från enskilda lösningar till samordnade system

Dagens kollektivtrafik har sitt ursprung i två parallella trafiksystem: lokal kollektivtrafik inom städer och (inter)regional kollektivtrafik mellan städer. Med inspiration från kontinenten etablerades i större städer under 1800-talet hästdragna omnibussar, vilka erbjöd människor en resa från en punkt i staden till en annan mot en avgift. När omnibussarna blev spårbundna krävdes ny infrastruktur i staden. Investeringarna för spårvägar möjliggjordes genom privata lån och driften finansierades av resenärerna själva. Det dröjde dock inte länge förrän både finansiering och organisering förändrades. I samband med elektrifieringen av spårvägarna runt sekelskiftet 1900 köptes många privata kollektivtrafikbolag upp och verksamheten togs över av kommunägda bolag. Finansieringen var dock fortfarande huvudsakligen avgiftsfinansierad (Ringqvist 2016).

Mellan städerna byggdes från mitten av 1800-talet ett vittförgrenat järnvägsnätverk upp, med stambanorna som stomme. Stambanorna finansierades och ägdes av staten medan lokala anslutningsbanor byggdes och drevs av sammanslutningar av lokala intressenter, privata såväl som offentliga. De nya järnvägarna skapade nya regionala resmöjligheter och omdanade det svenska samhället och ekonomin (Heckscher 1907). Många järnvägar var dock planerade med industri och jordbruk i första rummet, vilket gjorde att de ofta var långsamma, indirekta och därmed relativt oattraktiva för passagerartrafik (Godlund 1954).

Parallellt med spårbundna system instiftades under 1900-talets första decennier också busslinjer för både lokal och regional trafik, vilken snart började konkurrera med järnvägar och spårvägar om passagerare. För att kontrollera busstrafiken och undvika vad som betraktades som osund konkurrens infördes s.k. linjekoncessioner, vilket innebar att ett trafikföretag fick ensamrätt på kollektivtrafik längs med specifika sträckor (Godlund 1954). För att möta fallande vinster på privata järnvägar och uppnå stordriftsfördelar förstatligades järnvägsnätet under 1940-talet, vilket innebar att Statens Järnvägar utvecklade ett monopol på både infrastruktur och drift av tågtrafik i Sverige (Hasselgren 2013). De efterföljande decennierna skedde stora rationaliseringar av järnvägsnätet och stora delar av den regionala kollektivtrafiken överfördes från tåg till buss i takt med att järnvägar lades ner (Andersson-Skoog & Ottosson, 2005).

Konkurrensen från privatbilismen efter andra världskriget ledde till att även busslinjerna blev allt mindre lönsamma, och 1961 infördes det första statliga bidraget till landsbygdstrafik. Som svar tog kommuner under 1960- och 70-talen på sig en allt större roll att driva eller subventionera kollektivtrafik. I och med att offentliga aktörer fick större inflytande över och ett ökat ekonomiskt ansvar för kollektivtrafiken, växte också kraven och förväntningarna på planering och samordning av trafiken mellan lokala och regionala myndigheter (Portinson Hylander 2022). Detta ledde fram till den s.k. trafikhuvudmannareformen 1978, enligt vilken varje län skulle bilda en offentligt kontrollerad trafikhuvudman i samverkan mellan kommuner och landsting (med undantag för Stockholm och Gotland). Dessa formerades nästan uteslutande som offentligt ägda aktiebolag.

De nya trafikhuvudmännen övertog ansvaret för lokal och regional kollektivtrafik 1981. Det ökade offentliga åtagandet ledde till stora lyft för både utbud och efterfrågan på trafik. Samtidigt växte underskotten kraftigt och i syfte att ytterligare effektivisera och samordna trafikplaneringen upplöstes linjemonopolen 1989. Reformen innebar att trafikhuvudmännen blev fria att organisera, planera och driva kollektivtrafiken så som de själva ansåg bäst. I praktiken ledde det till att trafik började upphandlas i konkurrens mellan trafikföretag, något som sänkte kostnaderna för trafiken med upp till 20 procent under 1990-talet (Alexandersson 2011). Kostnaderna har dock åter ökat under 2000-talet (Lidestam 2018). Upphandlingsreformen medförde också att många kommunala trafikbolag privatiserades. Över tid har det skett en ägarkoncentration i kollektivtrafiken till färre och större bolag.

En annan viktig reform under samma period var den successiva upplösningen av det statliga monopolet på järnvägstrafik. 1988 delades SJ upp i två delar, en med ansvar för driften och en med ansvar för infrastruktur. SJ behöll ansvar för driften medan Banverket skapades som

infrastrukturhållare. Samtidigt avsåg SJ sig ansvaret för passagerartrafik utanför det statliga järnvägsnätet, vilket ledde till att de regionala trafikhuvudmännen blev huvudmän för denna. 1996 fick regionala trafikhuvudmän också tillåtelse att driva trafik på stambanenätet. 2001 bolagiserades SJ och från 2008 öppnades det nationella järnvägsnätet upp för konkurrens, något som har lett till att nya kommersiella aktörer har klivit in på den svenska tågmarknaden.

Under 1990-talet belystes också kollektivtrafikens roll i att bidra till ett hållbart och tillgängligt trafiksystem ytterligare, med fokus på hållbar tillväxt och tillgänglighetsanpassning. För att anpassa svensk lagstiftning till EU-direktiv, förtydliga det politiska ansvaret och öka de strategiska aspekterna i kollektivtrafikplaneringen infördes 2012 s.k. kollektivtrafikmyndigheter. Efter lagändringen har många – men inte alla – kommuner överlämnat det politiska och ekonomiska ansvaret för lokal och regional kollektivtrafik till de regionala myndigheterna.

## Kollektivtrafikens organisering och styrning

I takt med att kollektivtrafiken över tid har sett ett större offentligt engagemang har styrningen och organiseringen av kollektivtrafiken varit ett återkommande föremål för forskning och policyutveckling. I detta avsnitt belyser vi tre perspektiv på kollektivtrafikens organisering och styrning: betydelsen av flernivåstyrning, förskjutningar i balansen mellan politik och marknad, samt ett ökat fokus på samverkan.

### Nivån har betydelse

Teoretiskt kan man identifiera kollektivtrafikens organisering och styrning som genomsyrat av så kallad flernivåstyrning (multi-level governance) (Veeneman & Mulley 2018). Detta begrepp, sprunget ur analyser av till exempel EU och USAs federala system, belyser hur politiska beslut och styrning av offentlig sektor sker inte bara på en utan flera nivåer. Detta innebär att utvecklingen inom ett visst policyområde inte är utfallet av en homogen policyprocess, utan influeras av en mängd aktörer med olika mål, intressen och resurser (Hooghes & Marks 2003). Viktiga frågor som påverkar kollektivtrafikens utformning är på vilken politisk nivå och hur myndighetsansvaret är fördelat mellan olika aktörer, hur ledningen är organiserad, samt vilka trafikslag som kontrolleras av vem (Fischer, Singerman Ray och King 2021). Veeneman och Mulley (2018) menar att nivån på vilken beslut om kollektivtrafiken förläggs och vem som finansierar har stor inverkan på vilket fokus kollektivtrafikpolicy och infrastruktursatsningar kan komma att få. De menar också att lokala myndigheter har mer fokus på att forma 'platser' medan nationella myndigheter fokuserar mer på att forma 'flöden' mellan platser, och att regionala myndigheter befinner sig mellan dessa två ytterligheter.

I Sverige har styrningen och organiseringen av kollektivtrafiken genomgått stora förändringar de senaste 50 åren, som beskrevs i föregående avsnitt. Från ett system med statligt monopol på järnvägstrafik, linjekoncessioner för vägtrafiken som hölls av trafikföretagen och ett stort kommunalt engagemang i lokal kollektivtrafik, har införandet av regionala trafikhuvudmän (idag regionala kollektivtrafikmyndigheter) bidragit till en successiv regionalisering av

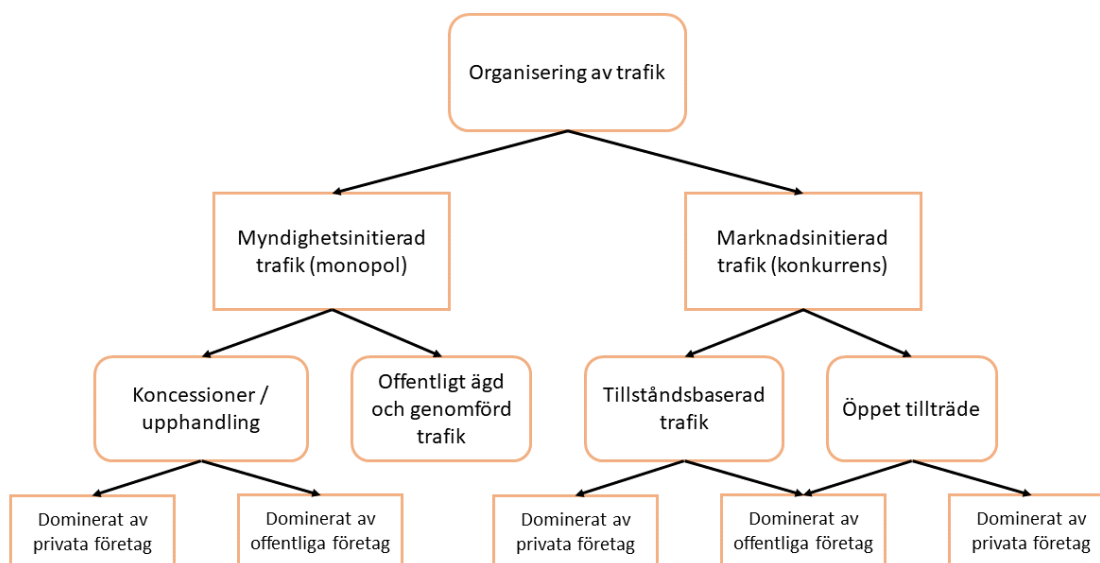
kollektivtrafiken. Detta har skett genom en gradvis överföring av både planerings- och finansieringsansvar för allt fler trafikslag inom den regionala transportapparaten från både lokal och statlig nivå. Kommuner har i större utsträckning lämnat över det formella ekonomiska och planeringsmässiga ansvaret för kollektivtrafiken till regionerna, och staten har lämnat det ekonomiska ansvaret för merparten av den regionala tågtrafiken. Delar av statens transportinfrastrukturinvestering kanaliseras också genom de regionala myndigheterna. I dag styrs nästan all regional kollektivtrafik av regionala kollektivtrafikmyndigheter, och i många är fall även olika former av specialtransporter samordnade hos dessa.

### **Ständiga förskjutningar i balansen mellan politik och marknad**

Utöver relationen mellan olika nivåer av offentligt beslutsfattande är skärningspunkten mellan offentliga och marknadsmässiga hänsyn, eller mellan politiken och marknaden, av stor betydelse för kollektivtrafiken. I ett försök till kategorisering av kollektivtrafikens organisering delar Van de Velde (1999) upp styrningen baserat på ett antal steg (se figur nedan). Det första är på vilket sätt trafiken initieras och kontrolleras: av det offentliga eller av marknaden.

Om det finns ett offentligt monopol är privata aktörer förhindrade att på eget initiativ initiera trafik. Ett offentligt monopol på att besluta över trafiken innebär dock inte nödvändigtvis att det offentliga genomför trafiken på egen hand, den kan även kontrakteras ut (outsourcas). På den andra sidan av modellen återfinns marknadsinitierad trafik. På en helt avreglerad marknad har trafikoperatörer fri rätt att etablera trafik så som de finner lämpligt. I praktiken är trafiken oftast i någon mån reglerad eller tillståndsbaserad, det vill säga även i en situation där det finns en principiell rätt att etablera trafik så krävs det olika former av tillstånd från myndigheter för att få köra trafik.

Beroende på hur olika element kombineras uppstår olika organisations- och styrningsformer i praktiken. Till exempel har i många fall en beställar-utförarmodell utvecklats mellan den politiska nivån (som beslutar om övergripande mål och subventioner) och trafikförvaltningar eller -bolag (som planerar och upphandlar trafik). Genom en ökad samverkan och nya kontraktsformer mellan offentliga myndigheter och trafikföretag har trafikföretagen på senare år fått större inflytande över operativa beslut (Ringqvist 2016).



Figur 1. Schematisk överblick över principiella former för styrning och organisering av kollektivtrafik. Utvecklad från van de Velde 1999.

Över tid har kollektivtrafikens styrning och organisering i Sverige förskjutits i takt med att idéer, mål och problemformuleringar har förändrats (se Ringqvist 2016, Portinson Hylander 2022). Före införandet av regionala kollektivtrafikmyndigheter 1978 var den lokala och regionala kollektivtrafiken marknadsinitierad men samtidigt kraftigt omskuren av myndighetstillstånd för att begränsa vad som sågs som osund konkurrens. Järnvägstrafiken var som tidigare nämnt under statligt monopol; i samband med monopoliseringen av järnvägarna så lade också SJ ner många linjer och ersatte dem med buss vilket ledde till att staten via bolagen SJ Buss och GDG hade stort inflytande även över busstrafiken. Genom trafikmyndighetens införande åstadkoms ett samlat offentligt politiskt och ekonomiskt ansvar för lokal och regional kollektivtrafik, men trafikföretagen bibehöll väsentlig kontroll genom linjekoncessioner. När trafikföretagens linjetillstånd övergick i trafikmyndighetens ägo från och med 1989 skapades ett offentligt monopol på regional nivå. Till skillnad från tidigare så kom utförandet att huvudsakligen ske genom upphandling av privata och offentliga trafikföretag. Under 1990-talet såldes många offentliga bolag och trafikutförandet kom alltmer att övergå i privat regi.

Sedan den nya kollektivtrafiklagstiftningen trädde i kraft 2012 är regional kollektivtrafik i Sverige en hybrid mellan offentlig- och marknadsinitierad trafik. Regionala kollektivtrafikmyndigheter har inte längre ensamrätt på trafiken utan andra marknadsaktörer är också tillåtna. Med undantag av ett fåtal fall har dock kontrollen över utförandet av regional kollektivtrafik stannat i det offentligas händer (Trafikanalys 202X, jfr Van de Velde & Wallis 2013).

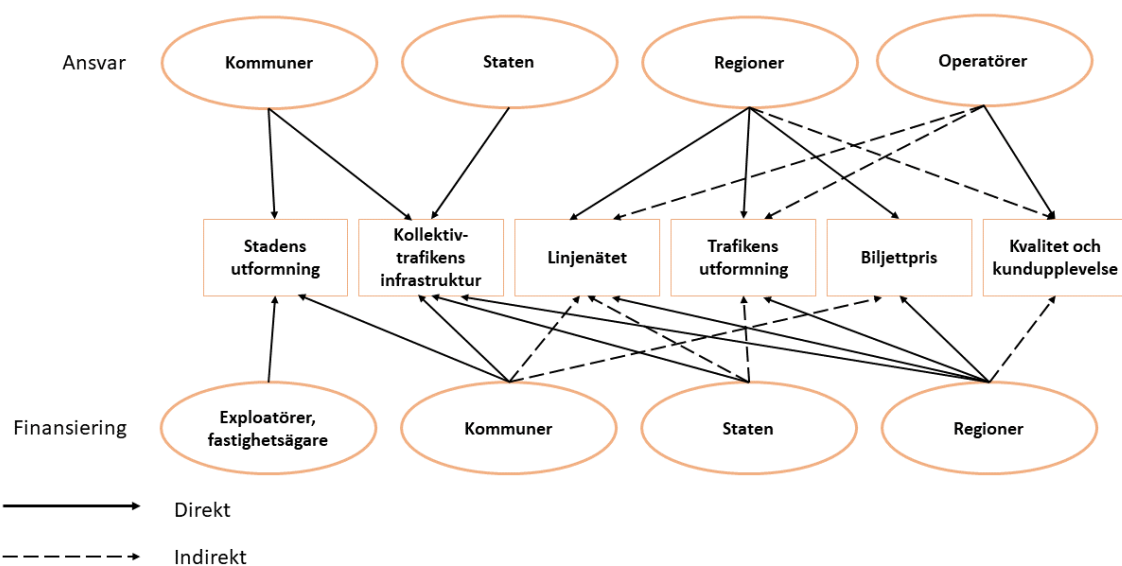
## Ökat fokus på samverkan

Utöver den interna styrningen och organiseringen är kollektivtrafikens attraktivitet, funktionalitet och kostnadsbild avhängigt en mängd andra policy- och planeringsområden, såsom bebyggelseplanering, övergripande transportplanering och lokala trafikregler, för att nämna några. I ljuset av en ökande medvetenhet om både lokal miljöpåverkan och globala klimatförändringar har dessa frågor blivit viktigare och kollektivtrafikens roll lyfts fram. Det har lett till att en växande litteratur om policyintegration för hållbar mobilitet generellt, och förbättrad kollektivtrafik specifikt (se t.ex. Rabinovitch 1996; Hull 2008; Santos et al 2010; Hrelja, Khan & Pettersson-Löfstedt 2020). En viktig insikt från denna litteratur är att olika aktörer som har en inverkan på kollektivtrafikens funktionalitet ofta styrs av olika mål, vilket kan leda till motsägelsefulla effekter för kollektivtrafiken (Priemus 1999).

På grund av detta har nyare forskning ägnat allt mer uppmärksamhet åt den informella samordning som sker parallellt med de formella institutionella ramverk som har beskrivits ovan (Hrelja et al 2017, Hirschorn et al 2020, Pettersson & Frisk 2016). Även samverkan mellan myndigheter och trafikföretag har lyfts de senare åren; Partnerskapet för fördubblingsmålet och trepartssamverkan mellan kollektivtrafikmyndigheter, kommuner och trafikoperatör är exempel på detta. Trafikföretagens och andra intressenters roll i samrådsprocesser har också lyfts fram i senare lagtexter (se tex lag 2010:1065 §9).

Ett ökat fokus på samverkan bör förstås mot bakgrund i de förskjutningar i nivåstyrning som har skett de senaste decennierna mellan offentliga aktörer å ena sidan och mellan offentliga och privata aktörer å andra sidan, vilka beskrivits ovan. Detta ska dock inte tolkas som att samverkan är ett nytt fenomen, eller att tidigare organisering av kollektivtrafik nödvändigtvis var mer sammanhållen. Som Portinson Hylander (2022) påpekar så utmärks utvecklingen av den svenska kollektivtrafiken över tid snarare av en ökad koncentration än fragmentisering. En avgörande skillnad är dock att privata aktörer idag i större utsträckning betraktas som likvärdiga samverkansparter i kollektivtrafikens styrning. En annan utveckling är att genom regionaliseringen av kollektivtrafiken så förändras kopplingen mellan bebyggelseplanering och kollektivtrafikplanering, då planmonopolet återfinns på kommunal nivå, medan ansvaret för kollektivtrafiken i flera fall har flyttat därifrån. Något som kan kräva nya samverkansformer för att uppnå en ändamålsenlig kollektivtrafik (Paulsson, 2020; Portinson Hylander 2022).

Ansvars- och finansieringsförhållanden i den dominerande modellen för samhällsstyrd kollektivtrafik illustreras i figur 2. Vi har här gjort en distinktion mellan det formella ansvaret för kollektivtrafiken och för finansieringen av den. Vi skiljer också på ett direkt och ett indirekt inflytande över ansvar och finansiering av kollektivtrafiken. Exploatörer och fastighetsägare är till exempel inte ansvariga för kollektivtrafiken, men har kommit att bli en viktigare aktör i finansieringen av kollektivtrafiken (se mer under avsnitt 4). På samma sätt är staten inte direkt ansvarig för kollektivtrafikens linjenät och utformning, men går i vissa fall in med stöd till specifika delar. Under coronapandemin har staten också aktivt bidragit till driftsfinansieringen, med motkrav på trafikens utformning.



Figur 2. Huvudsakliga ansvars- och finansieringsrelationer inom svensk kollektivtrafik. Utvecklad från Ringqvist 2016, s. 29.

## Finansieringsmodeller för kollektivtrafik

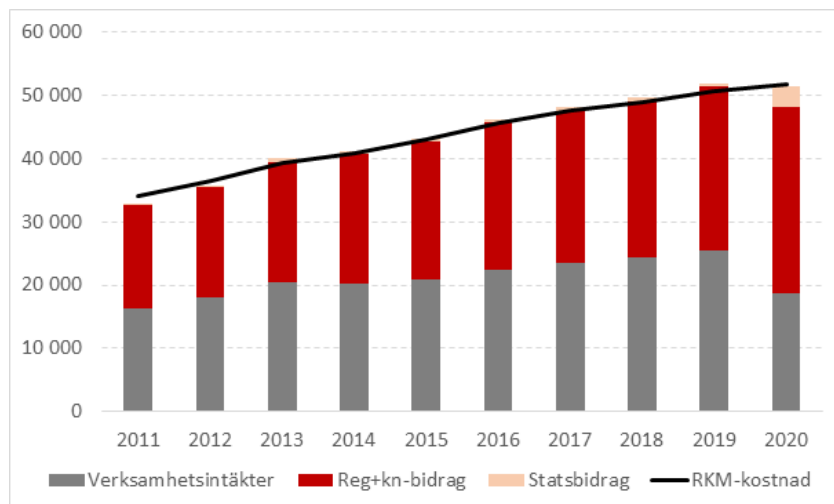
### Ökade intäkter och kostnader

I Sverige läggs årligen cirka 50 miljarder kronor på att driva och utveckla lokal och regional kollektivtrafik. Driften står för drygt 75 procent av kostnaderna. I hälften av intäkterna kommer från resenärerna genom biljettförsäljning medan den andra hälften täcks av skattemedel huvudsakligen på regional nivå.<sup>1</sup> Den fördelningen har varit stabil under en längre tid, men rymmer stora skillnader mellan olika regioner. Som framgår av diagrammet nedan har både kostnaderna och intäkterna ökat under den senaste tioårsperioden. Under pandemin har resenärsintäkterna minskat kraftigt. Statsbidrag har kompenserat en del av intäktsbortfallet. Ytterligare cirka 50 miljarder spenderas på väg- och järnvägsinfrastruktur enligt en finansieringsmodell som nästan uteslutande baseras på skattefinansiering. Merparten av dessa finns på statlig nivå och hanteras av Trafikverket, men även kommuner satsar resurser på underhåll och utveckling av infrastruktur av betydelse för resor och transporter.

Miljoner kronor

<sup>1</sup> Fördelningen ser olika ut i olika delar av världen. I Europa utgör skattefinansieringen generellt en större andel än i andra delar av världen. Skattefinansieringen tenderar att öka i takt med ökat välbstånd (Turró et al 2018).





Figur 3. Kostnader och intäkter för kollektivtrafikdriften (miljoner kronor) Källa: Opublicerat PM från SKR 2021 baserat på data från Trafikanalys

Finansieringsfrågan diskuteras ofta utifrån att det saknas tillräckliga medel för att förbättra och utöka kollektivtrafiken (se t.ex. Turró et al 2018). Men finansiering handlar också om kostnader och överväganden om vad som ska finansieras och i vilken omfattning. Principer för finansiering är intressanta också för att de illustrerar hur samhället ser på kollektivtrafikens roll och betydelse mer generellt (jmf Sclar och Lönnroth 2014).

Sättet på vilket kollektivtrafiken finansieras varierar såväl mellan som inom olika länder. För att förenkla presenterar vi här tre övergripande principiella förhållningssätt. Det handlar för det första om marknadsbaserade modeller, för det andra om samhällsfinansierade modeller, och för det tredje om så kallade alternativa finansieringsmodeller.

### Svårt att lyckas med marknadsbaserade finansieringsmodeller

Som framgick av den historiska tillbakablicken i kapitel 2 etablerades kollektivtrafiken ursprungligen som en kommersiell verksamhet finansierad av avgifter. Grundidén i marknadsbaserade modeller är att resenärernas betalningsvilja är styrande. Finansieringen kommer alltså från biljettavgifter eller avgifter för att nyttja en viss infrastruktur, men kan också omfatta kommersiella intäkter från olika typer av kringtjänster. Genom att flera säljare konkurrerar om att erbjuda transporttjänster till många potentiella kunder (resenärer), och att både säljare och köpare antas vara både välinformerade och nyttomaximerande, anpassas deras val efter vad som bäst gynnar egna intressen. Marknadens ”osynliga hand” bidrar till effektivitet som på det stora hela gynnar allmänintresset.

Marknadsmodeller förekommer framför allt i utvecklingsländer med omfattande informell kollektivtrafik, men präglar också kollektivtrafiken i till exempel Storbritannien. I Storbritannien (undantaget London och Nordirland) genomfördes en omfattande reform i mitten av 1980-talet i syfte att privatisera alla offentligt kontrollerade bussföretag, samtidigt

som full konkurrens infördes för lokal och regional kollektivtrafik. Trafikföretagen fick själva bestämma över utbud och avgiftsnivåer. Utvärderingar från Storbritannien visar att en marknadsorienterad kollektivtrafik kan vara svår att genomföra i praktiken. Reformen har inte inneburit att förväntningar på ett ökat kollektivt resande har infriats eller att servicenivån förbättrats. Istället har reformen präglats av en negativ bild med ökade biljettpriser och mindre samverkan mellan kollektivtrafikens aktörer. En utvärdering som gjordes 25 år efter reformen visar att kollektivtrafikutbudet inte utvecklats på ett sätt så att resenärerna själva kan göra aktiva konsumentval på en fri marknad med flera säljare av transporttjänster (van de Velde och Wallis 2013).

Även i Sverige har den marknadsbaserade modellen diskuterats. En offentlig utredning om kollektivtrafikens organisering som presenterades 2009 präglades av tankesätt inspirerade av marknadsbaserade modeller. Utredningens förslag innebar att privata trafikföretag i större utsträckning skulle ges möjlighet att expandera på kommersiella grunder för att på så sätt öka kollektivtrafikens attraktivitet. Med en fri prissättning ansåg man att de flesta kollektivtrafikresorna skulle kunna ske på kommersiella villkor. Det offentliga roll skulle därmed kunna reduceras till att upphandla kompletterande trafik där kommersiella förutsättningar saknas. Utredningen mötte dock stort motstånd och genomfördes inte. Den fick dock ett visst genomslag genom att fri etableringsrätt för kommersiell busstrafik infördes, vilket ännu inte resulterat i något stort genomslag för kommersiell trafik.

## **Flera perspektiv på samhällsfinansierad kollektivtrafik**

Det klart dominerande sättet på vilket kollektivtrafikens drift finansieras i Sverige och andra industriländer är genom en kombination av skatter och avgifter. Till skillnad från i marknadsbaserade modeller, är avgifterna i de samhällsfinansierade modellerna baserade på politiska överväganden och beslut. Intäkterna utgör en integrerad del av den offentliga budgeten.

Att kollektivtrafiken till stor del finansieras av skatter kan förklaras på flera sätt. Ett är att det finns samhällsekonomiska skäl för samhällsfinansiering. Argumenten ser lite olika ut för driften av kollektivtrafiken respektive för infrastrukturinvesteringar, men kan i båda fallen hänvisas till så kallade marknadsmisslyckanden. Utan skattefinansiering skulle för lite infrastruktur och ett för begränsat kollektivtrafikutbud komma till stånd (WSP 2010). Utan skattefinansiering skulle priset för kollektivtrafiken sättas för högt. Beräkningar av ett antal lokala kollektivtrafiklinjer i Stockholm visar att den optimala subventionen kan vara två gånger högre än det optimala priset (Jansson, Lang, Pyddoke och Halldin, 2018). Även för väg- och järnvägsinfrastruktur skulle marknadsmodeller leda till ett suboptimalt utnyttjande. Utifrån samhällsekonomisk teori förespråkas att avgifter sätts utifrån den samhällsekonomiska marginalkostnaden, vilket innebär att de fasta kostnaderna för investeringen bör betalas av skattebetalarna (Andersson et al.2018).

Men utöver det samhällsekonomiska perspektivet på kollektivtrafikens finansiering finns flera andra synsätt. Två sådana perspektiv som lyfts fram av Hultén (2020) är ett produktionsbaserat perspektiv samt ett perspektiv med fokus på kollektivtrafik som en medborgerlig rättighet.

Perspektiven kan ses som olika idé- och tankefigurer som präglar diskussionen om kollektivtrafikens finansiering.

Produktionsbaserade perspektiv utgår från att politiker och tjänstemän avgör vilken kollektivtrafik som är samhällsmotiverad och därmed ska finansieras. Två övergripande motiv dominerar. Det handlar dels om att ge människor som saknar andra alternativ en möjlighet att resa, dels om att erbjuda alternativ till bilen för att på så sätt minska trängsel och negativ miljöpåverkan. Samtidigt präglas perspektivet av en företagsekonomisk grundsyn som begränsar hur långt det offentliga åtagandet sträcker sig. Det gäller att producera ett kollektivtrafikutbud som möter grundläggande krav, men som samtidigt minimerar de offentliga bidragen. Det finns en stark strävan efter en hög grad av kostnadstäckning. Utbud och biljettpriser bör därför utformas på sätt som uppnår grundläggande politiska målsättningar samtidigt som intäkterna maximeras och utgifterna minimeras. Framkomlighetsåtgärder för buss- och spårvagnstrafik lyfts ofta fram som lönsamma åtgärder utifrån ett sådant tankesätt (se t.ex. Norheim, 2017).

Även rättighetsbaserade perspektiv tar som utgångspunkt att kollektivtrafiken ska styras av politiska överväganden, men delar inte vurmen för en hög kostnadstäckning. Istället bör kollektivtrafiken helt eller i mycket stor utsträckning finansieras av samhället. I den mån resenärerna själva betalar bör avgiftsnivåerna vara låga och utformade på sätt som bidrar till att omfördela resurser till dem som har låga inkomster eller mest behov av allmänna färdmedel. Idén om helt avgiftsfri kollektivtrafik väcktes på 1960-talet i samband med att det offentliga åtagandet för kollektivtrafik utvidgades i många länder. Tallinn är den hittills största staden som tagit bort avgifterna för kollektivtrafikresande (för personer folkbokförda i staden). Det skedde 2013 efter en längre tids missnöje med kollektivtrafiken. Finansieringen skedde genom höjd inkomstskatt, men eftersom fler folkbokförde sig i staden som en följd av reformen, ökade de samlade intäkterna (Alm och Hultén, 2020). I mars 2020 införde Luxemburg, som första land i världen, helt avgiftsfri kollektivtrafik.

### **Breddad finansieringsbas med alternativ finansiering**

Ytterligare ett sätt att belysa finansieringsfrågan är utifrån mer konkreta finansieringslösningar som kan komplettera de som redan finns. I ett EU-finansierat forskningsprojekt menar Turró et al (2018) att ett grundläggande problem är att kollektivtrafiken inte genererar tillräckliga intäkter för att finansiera sina kapitalkostnader, och inte heller kan täcka kostnader för drift och underhåll. Kollektivtrafikmyndigheterna behöver därför ytterligare resurser för att systemen ska hållas igång och kunna utvecklas. Liknande tankegångar har lyfts inom ramen för konferensserien Thredbo där bland andra Stanley och Levinson (2016) menar att det finns ett gap mellan de nyttor som kollektivtrafiken genererar till samhället och den finansiering som finns tillgänglig.

Ronnle (2015) menar på liknande sätt att kollektivtrafikens finansiering bör breddas. Som komplement till dagens finansiering från resenärer och skattekollektiv, bör två ytterligare ”finansierare” bidra. Det handlar dels ”förorenare”, dels ”indirekta förmånstagare”. Exempel på

det förstnämnda är olika typer av korssubventionering från biltrafik, genom väg- eller parkeringsavgifter, till kollektivtrafiken. Exempel på det sistnämnda är öronmärkta skatter eller avgifter som betalas av företag och fastighetsägare som anses dra nytta av kollektivtrafiken. Nedan tittar vi närmare på några exempel av breddad finansiering.

Ett exempel där förorenaren betalar är det norska bompengsystemet. Bilister betalar en avgift för att köra in i de större norska städerna. Intäkterna används huvudsakligen för att finansiera ny infrastruktur, men i vissa fall även för drift av kollektivtrafik. Bompengen används som ett styrmedel för att uppnå ”nullvekstmålet” som är ett nationellt mål om att biltrafiken i städerna inte ska öka, trots förväntat ökad efterfrågan på mobilitet. I många städer differentieras avgifterna beroende på fordonens egenskaper och när på dygnet passagen sker. I Trondheim har biltrafiken innanför tullringen minskat med 10 procent sedan avgifterna infördes 2010 (Norheim, 2017). Trängselskatten i Stockholm och Göteborg fyller en liknande funktion.

Ett annat exempel finns i Nottingham, Storbritannien, där en öronmärkt skatt på företags parkeringsplatser infördes 2012. Intäkterna har använts för att finansiera en ny spårväg samt för att elektrifiera delar av busstrafiken. Vid införandet fanns en stor oro för att skatten skulle få negativa konsekvenser för företagsinvesteringar i staden. Forskning har inte påvisat något sådant samband. Däremot har skatten i kombination med de investeringar som gjorts i kollektivtrafiken medfört ett minskat resande med bil (Dale et al 2017).

Exempel där förmånstagaren betalar finns i Paris där man redan på 1970-talet införde en variant av arbetsgivaravgift som sedan dess spridit sig till både stora och små städer i Frankrike. Versement Transport är en öronmärkt skatt som betalas av arbetsgivare med minst nio anställda inom en stad. Intäkterna används för investeringar i och drift av kollektivtrafiken. Den öronmärkta skatten har motiverats utifrån att företagen drar nytta av kollektivtrafiken och att de därför bör vara med och betala. De möjligheter till finansiering som Versement Transport möjliggjort lyfts ofta fram som ett framgångskoncept. Efter många års investeringar och gradvisa höjningar av skatten har emellertid kritik framförts mot modellen utifrån samhällsekonomiska argument, för att den uppges ge incitament till alltför kostsamma investeringar och bidra till snedvridning av ekonomin (Bouf och Henscher 2007).

Markvärdesfinansiering är ett annat exempel där förmånstagare betalar. Det används framför allt i samband med infrastrukturinvesteringar. Kända exempel är utbyggnaden av Köpenhamns metro och MTRs utbyggnader av kollektivtrafik i Hong Kong. I Sverige genomfördes år 2017 förändringar av plan- och bygglagen i syfte att utvidga möjligheterna för markvärdefinansiering. Modellen har använts till exempel i samband med ny spårväg i Lund. Grundidén är att infrastrukturen skapar ökade fastighetsvärden och att en del av den värdeökningen används för att finansiera infrastrukturen. Markvärdesfinansiering kan ske genom att till exempel offentliga aktörer och fastighetsutvecklare agerar i partnerskap, eller genom att det offentliga får intäkter genom olika former av exploateringsavgifter som betalas av fastighetsutvecklare. Det finns även modeller där värdeökning på befintliga fastigheter används för finansiering av en ny infrastruktur. Ett känt exempel är megaprojektet Crossrail i

London, där samtliga fastighetsägare i staden som anses påverkas av investeringen måste vara med och betala genom en särskild avgift.

I en K2-rapport har Olsson (2019) pekat på ett antal problem med markvärdesfinansiering. Det första är att finansieringsmodellen inte tar hänsyn till att en kollektivtrafikinvestering på en och samma gång kan leda till både ökade och minskade fastighetsvärden. Det andra är att det ofta saknas belägg för att fastighetsvärdeökningar har sitt ursprung i en specifik infrastrukturinvestering. Ett tredje problem är att pålagor som läggs på fastighetsägare och exploatörer i form av markvärdefinansiering kan överföras till slutkonsumenterna som högre fastighetspriser och hyror. Det innebär en fördelningseffekt då det blir dyrare att bo eller lokalisera sin verksamhet på platser med hög tillgänglighet, än på platser med lägre tillgänglighet.

### **Finansiering – mer än bara pengar**

Vad som ska finansieras, av vem och på vilket sätt är i grunden en fråga om värderingar, makt och inflytande. Forskning inom institutionell ekonomi pekar på att ansvarsfördelningen för finansiering av infrastruktur och kollektivtrafik kan leda till ineffektivitet, till exempel genom att det inte är de mest samhällsekonomiskt lönsamma investeringarna som genomförs. Nyttorna av statliga infrastrukturinvesteringar är oftast regionalt eller lokalt koncentrerade, medan kostnaderna tas nationellt och därför sprids på skattebetalare i hela landet. Lokala och regionala intressen har därför starka incitament att propagera för ”sina” investeringar, samtidigt som de som står för kostnaden har små incitament att motarbeta investeringen, då varje enskild skattebetalare står för en mycket liten del (Andersson och Hansson, 2017). Ett liknande resonemang kan appliceras för lokala intressen i relation till regionala i de regioner där en skatteväxling genomförts. En studie av framkomlighetsåtgärder för busstrafik visar att ansvarsfördelningen mellan olika nivåer spelar roll för vilka åtgärder som finansieras. Om det finns direkta ekonomiska incitament av en investering kan det vara en viktig drivkraft (Sörensen och Pettersson, 2018).

Statsvetenskaplig forskning lyfter fram att finansieringslösningar också handlar om vem som får inflytande i olika beslutssituationer och om att skapa möjligheter och begränsningar för aktörer i beslutsprocesser. Specifika finansieringslösningar gynnar vissa aktörer och missgynnar andra. Till exempel har alternativa finansieringslösningar förts fram av lokala och regionala aktörer samt av näringslivsorganisationer för att flytta fram positioner i förhållande till staten (Hultén, 2012). Finansieringsfrågan kan alltså användas som ett sätt för aktörer att lyfta in en satsning på dagordningen och få komma i en förhandlingssituation (Andersson och Hansson, 2017). Forskning visar också att specifika finansieringslösningar på sikt kan påverka på sätt som inte varit avsedda eller möjliga att förutse. Ett exempel är den lokala och regionala medfinansiering som tillämpades i Citybanan i Stockholm och som ledde till förändringar bland annat av kommunallagen (Hultén, 2012). Exemplet visar att ny praxis kan leda till förändrade regelverk som får mer bestående effekter och som leder till stigberoende (bid).

## Avslutande reflektion

Vi vill avsluta den här rapporten med ett antal reflektioner kring strategiska frågeställningar för framtidens finansiering och organisering. De rör sig å ena sidan om ställningstaganden kring vad som ska finansieras inom ramen för kollektivtrafiken, å andra sidan vad detta kan få för konsekvenser för den övergripande organiseringen och styrningen av kollektivtrafiken.

Den första aspekten – vad som ska finansieras – kan delas upp i två delar. För det första uppstår frågor om vilken typ av trafik eller resande som samhället ska ta ett organisatoriskt och finansiellt ansvar för 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 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 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 där fler mobilitetstjänster omfattas? Eller kommer det leda till en utveckling i motsatt riktning som innebär att kollektivtrafiken, på samma sätt som de nya mobilitetstjänsterna, drivs utifrån huvudsakligen marknadsmässiga utgångspunkter? Ytterligare en aspekt inom ramen för sådana ställningstaganden handlar om kollektivtrafikens relation till samhällskontraktet: vilken tillgänglighet ska samhället tillhandahålla, för vem, och på vilka platser?

För det andra väcks frågor 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 och kortare restider. I ljuset av digitaliseringen (som har skyndats på av coronapandemin) och en anpassning till ett hållbart samhälle är det emellertid inte självklart att det är en inriktning som kommer vara lika relevant i framtiden. I stället kan det komma att krävas andra typer av satsningar för att skapa ökad tillgänglighet, utan att samtidigt öka resbehoven.

Utvecklingen reser ytterligare frågor om behov av förändringar av myndighetsstruktur och regelverk-. Det leder oss över till de organisatoriska aspekterna av rapporten, eftersom, som vi pekade på i avsnitt 3, vad som finansieras påverkas av hur ansvaret och finansieringen organiseras.

De organisatoriska konsekvenserna kan delas upp i tre aspekter. För det första kan över tid en utdragen process identifieras av nivåförskjutning från det lokala och statliga mot en regionalisering av det politiska och ekonomiska ansvaret för kollektivtrafiken. Återkommande diskussioner om bildandet av storregioner skulle innebära ytterligare en rumslig utvidgning och koncentration av den regionala nivån i kollektivtrafikstyrningen (Wretstrand, Danielsson & Nordell 2012); denna process verkar dock ha stannat av under senare år. Istället kan ett antal

trender noteras som delvis går på tvärs mot regionalisering och istället signalerar en ökad statlig involvering i kollektivtrafiken. Ett exempel är direktiven om att utveckla ett nationellt biljettsystem. Ett annat är att staten har ökat sitt direkta finansiella bidrag till driften av kollektivtrafiken under covidpandemin. Båda dessa processer innebär att staten ställer skärpta krav på de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Huruvida detta är tillfälligt eller signalerar en permanent omstöpning av styrningen av kollektivtrafiken återstår att se. Att covidpandemin har ställt kollektivtrafiksystem inför stora utmaningar råder det dock ingen tvekan om (Hirschorn 2021, Marsden & Docherty 2021). Ytterligare ett exempel är statens finansiering av hållbar transportinfrastruktur genom stadsmiljöavtalen (Larsson & Svensson 2021). Överlag kan vi notera att det eventuella behovet att planera och samordna kollektivtrafiken på nya sätt i ljuset av sociala, ekonomiska och ekologiska kriser utmanar nuvarande ansvarsfördelning.

För det andra har förskjutningar i relationen mellan offentliga och privata aktörer i kollektivtrafiken betydelse. Med begynnelse i upphandlingslagstiftningen som trädde i kraft 1989 har kollektivtrafikmarknaden blivit alltmer präglad av upphandlingar och privata utförare av trafiken. Utvecklingen av nya mobilitetstjänster har också flyttat fram privata aktörers position. Denna ordning visar inga tydliga tecken på att ruckas, men det finns enstaka exempel på att trafik huvudmän går emot strömmen genom att återta trafik offentligt ägd regi. Pandemin har också medfört att etablerade kontraktsformer mellan kollektivtrafikmyndigheter och operatörer blivit svåra att upprätthålla, vilket kan leda till en omvärdering av kontraktspraxis hos myndigheterna (Hultén m.fl., 2021).

För det tredje har vi belyst den roll som samverkan har kommit att spela i kollektivtrafikens organisering och styrning. Detta är delvis ett utfall av en välfärdsmodell där man har velat omdefiniera rollen mellan aktörer *inom* det offentliga, och *mellan* offentliga och privata aktörer. Samverkan och samordning har tidvis framstått som en universallösning på allehanda utmaningar för kollektivtrafiken, men visar möjligen prov på att ifrågasättas i någon utsträckning (Hrelja, Pettersson & Westerdahl 2016). Ett sådant ifrågasättande kan tänkas sammanfalla med ett alltmer utbrett ifrågasättande av styrningen av olika delar av välfärdssektorn, inklusive vård, skola och omsorg. Skulle ett sådant ifrågasättande få brett genomslag kan det tänkas förändra förutsättningarna för hur offentliga verksamheter – inklusive kollektivtrafiken - styrs och finansieras.

## Referenser

- Alexandersson, G. (2011) *Den svenska buss- och tågtrafiken : 20 år av avregleringar*. Stockholm: SSE Institute for Research.
- Alm, J. och Hultén, J. (2020), Avgiftsfri kollektivtrafik för alla. En forskningsöversikt med fokus på orsaker och konsekvenser. K2 working paper 2020:2.
- Andersson, H., Hultkrantz, L., Lindberg, G. och Nilsson, J-E, (2018) "Economic Analysis and Investment Priorities in Sweden's Transport Sector," *Journal of Benefit Cost Analysis*, vol. 9, nr 1, pp. 120-146.
- Andersson, M., Hansson, Å. och Kopsch, F. (2017), "Förhandling om medfinansiering," *Working papers in Real Estate Science and Economics 2017:4*, Lund University.
- Andersson-Skog, L. och Ottosson, J. (2005) "Hela folkets järnväg" och marknaden', i Rosander, K. m.fl. (red) *Järnvägen 150 år : 1856-2006*. Stockholm: Informationsförlaget, pp. 12–23.
- Bouf, D. och Hensher, D. (2007) "The dark side of making transit irresistible: The example of France", *Transport Policy*, vol. 14, nr 6, sid. 523-532.
- Dale, S., Frost, M., Ison, S., Nettleship, K. och Warren, P. (2017), "An evaluation of the economic and business investment impact of an integrated package of public transport improvements funded by a Workplace Parking Levy", *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, Volume 101, Pages 149-162.
- Godlund, S. (1954) *Busstrafikens framväxt och funktion i de urbana influensfälten*. Lund: Gleerup
- Fischer, L. A., Ray, R. S. och King, D. A. (2021) 'Who Decides? Toward a Typology of Transit Governance', *Urban Science*, 5(1), p. 6. doi: 10.3390/urbansci5010006.
- Hasselgren, B. (2013) *The Reluctant Infrastructure Manager: 70 Years of Government Ownership of Transport Infrastructure in Sweden*. Stockholm.
- Heckscher, E. F. (1907) *Till belysning af järnvägarnas betydelse för Sveriges ekonomiska utveckling*. Stockholm.
- Hedegaard Sørensen, C. och Pettersson, F. (2018), Vad avgör om kommuner investerar i bussframkomlighetsåtgärder? Fallstudier av Stockholm, Karlstad och Köpenhamn. K2 working paper 2018:2.
- Hirschhorn, F. van de Velde, D. Veeneman, W. och Heuvelhof, E. (2020) 'The governance of attractive public transport : Informal institutions , institutional entrepreneurs , and problem-solving know-how in Oslo and Amsterdam', *Research in Transportation Economics*. Elsevier Ltd, 83.



- Hirschhorn, F. (2021) 'A multi-level-governance response to the Covid-19 crisis in public transport', *Transport Policy*. Elsevier Ltd, 112, pp. 13–21.
- Hooghe, L. och Marks, G. (2003) 'Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance', *American Political Science Association*, 97(2), pp. 233–243.
- Hrelja, R., Monios, J., Rye, T., och Isaksson, K., (2017) 'The interplay of formal and informal institutions between local and regional authorities when creating well-functioning public transport systems', *International Journal of Sustainable Transportation*. Taylor & Francis, 11(8), pp. 611–622.
- Hrelja, R., Khan, J. och Pettersson, F. (2020) 'How to create efficient public transport systems? A systematic review of critical problems and approaches for addressing the problems', *Transport Policy*. Elsevier Ltd, 98(October 2019), pp. 186–196.
- Hull, A. (2008) 'Policy integration: What will it take to achieve more sustainable transport solutions in cities?', *Transport Policy*. Elsevier, 15(2), pp. 94–103.
- Hultén, J. (2012). Nya vägar till nya vägar och järnvägar. Finansieringspragmatism och planeringsrationalism vid investeringar i transportinfrastruktur. Lund: *Lund Political Studies*.
- Hultén, J. (2020). Sju perspektiv på kollektivtrafikens finansiering. *K2 Outreach 2020:4*
- Hultén, J., Hedegaard Sorensen, C., Lång, E., Hirschhorn, F., och Alm, J. (2021) *Public transport funding under pressure - Challenges, opportunities, and new pathways caused by the Covid-19 pandemic in Sweden*. K2 Working paper 2021:12. Lund.
- Jansson et al (2018) Bör kollektivtrafiken subventioneras? *VTI rapport 965*, Linköping.
- Larsson, M och Svensson, H. (2021) *Effekter av stadsmiljöavtalet – utvärdering av försöksperioden 2015-2018*. K2 Working paper 2021:10, Lund.
- Lidestam, H., Camén, C. och Lidestam, B. (2018) 'Evaluation of cost drivers within public bus transports in Sweden', *Research in Transportation Economics*. Elsevier, 69(November 2017), pp. 157–164.
- Marsden, G. och Docherty, I. (2021) 'Mega-disruptions and policy change: Lessons from the mobility sector in response to the Covid-19 pandemic in the UK', *Transport Policy*. Elsevier Ltd, 110(June), pp. 86–97.
- Norheim, B. (2017) *Kollektivtrafik. Utmaningar, möjligheter och lösningar för tätorter*, Lund: K2, Statens vegvesen och Urbanet Analyse.
- Olsson, L. (2019). Markvärdefinansiering av infrastruktur för kollektivtrafik. En kritisk översikt. *K2 Research 2019:1*.

- Paulsson, A. (2020) 'The city that the metro system built: Urban transformations and modalities of integrated planning in Stockholm', *Urban Studies*, 57(14), pp. 2936–2955.
- Pettersson, F. och Frisk, H. (2016) 'Soft space regional planning as an approach for integrated transport and land use planning in Sweden – challenges and ways forward', *Urban, Planning and Transport Research*. Routledge, 4(1), pp. 64–82.
- Portinson Hylander, J. (2022) *Constructing transit corridors : the politics of public transport policy and planning in Malmöhus and Skåne 1970-2020*. Lund: inst. f. teknik och samhälle, LTH, Lunds universitet.
- Priemus, H. (1999) 'Coordination in Planning Public Transport : Evidence from the Netherlands', *Planning Practice and Research*, 14(1), pp. 97–106.
- Rabinovitch, J. (1996) 'Innovative land use and public transport policy - The case of Curitiba, Brazil', *Land Use Policy*, 13(1), pp. 51–67.
- Ronnle, E. (2015). Alternativ finansiering av kollektivtrafik. En kunskapsöversikt. K2 Outreach 2015:6
- Santos, G., Behrendt, H. och Teytelboym, A. (2010) 'Part II: Policy instruments for sustainable road transport', *Research in Transportation Economics*. Elsevier Ltd, 28(1), pp. 46–91.
- Sclar, E. D. och Lönnroth, M., (2014) *Urban access for the 21st century. Finance and governance models for transport infrastructure*, New York: Routledge.
- SKR (2020), Översikt över den regionala kollektivtrafikens ekonomi, utbud och resande sedan 2011. Opublicerad rapport.
- Stanley och Levinson, D. (2016), "Workshop 3 report: Sustainable funding sources and related cost benefit measurements", *Research in Transportation Economics*, nr 59, pp. 143-150.
- Turró, M., Aleix Pons, Sergi Saurí, Domingo Penyalver, Marc Busquets, Theresa Gutberlet, och Stephan Kritzinger (2018). Pilot project study on innovative ways of sustainably financing public transport. Final report. European Commission.
- van De Velde, D. (1999) 'Organisational forms and entrepreneurship in public transport. Part 1: Classifying organisational forms', *Transport Policy*, 6(3), pp. 147–157. doi: 10.1016/S0967-070X(99)00016-5.
- van de Velde, D. och Wallis, I. (2013) "“Regulated deregulation” of local bus services-An appraisal of international developments', *Research in Transportation Economics*. Elsevier Ltd, 39(1), pp. 21–33. doi: 10.1016/j.retrec.2012.05.020.

- Veeneman, W. och Mulley, C. (2018) 'Multi-level governance in public transport: Governmental layering and its influence on public transport service solutions', *Research in Transportation Economics*. Elsevier, 69(December 2017), pp. 430–437.
- Wretstrand, A., Danielson, H. och Nordell, O. (2012) 'Kollektivtrafikorganisation i Sverige. Regionerna blir färre men större - spelplanen förändras', *Bulletin 282 / 3000*.
- WSP (2010). Finansieringsmodellens betydelse för utvecklingen av lokal och regional kollektivtrafik. Rapport 2010:1.