



Användning och styrning av anslaget till trafikavtal **Rapport 2012:5**

Användning och styrning av anslaget till trafikavtal **Rapport 2012:5**

Trafikanalys

Adress: Sveavägen 90

113 59 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

Fax: 010 414 42 10

E-post: trafikanalys@trafa.se

Webbadress: www.trafa.se

Ansvarig utgivare: Brita Saxton

Publiceringsdatum: 2012-05-02

Förord

Anslaget för trafikavtal skapades 1999 genom att medel för interregional trafik på järnväg, ersättning till trafik huvudmän för köp av viss kollektivtrafik och avtal om trafiken mellan Gotland och fastlandet samt flygtrafiken mellan Östersund och Umeå, som tidigare finansierats via olika anslag, fördes till ett gemensamt anslag. Sedan dess har en omfattande förändring av användningen av dessa medel ägt rum. Staten har valt att lämna en rad trafikupplägg, samtidigt som verksamheten har utökats på andra områden, exempelvis har ersättningen till flygtrafik och Gotlandstrafiken ökat.

Trafikanalys beskriver i denna rapport användningen och fördelningen av den statliga finansieringen av interregional kollektivtrafik under perioden 1999 – 2010 och vilka effekter statens insatser har haft på interregional tillgänglighet med kollektivtrafik. Trafikanalys föreslår en modell för styrning och uppföljning av anslaget till trafikavtal samt enligt förslaget nödvändiga förändringar i instruktioner och regleringsbrev.

Projektledare för rapporten har varit Magnus Johansson. Medverkande har varit Lina Cederlöf, Fredrik Svensson och Anna Ullström.

Stockholm, i april 2012

Brita Saxton
Generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	9
Användningen av anslaget.....	9
Effekter på interregional tillgänglighet	12
Upphandling och avtal	13
Strategisk styrning och statens åtagande.....	14
Finansiell styrning	15
Modell för styrning och uppföljning av trafikavtal	16
1 Inledning	19
1.1 Uppdragsbeskrivning	19
1.2 Rapportens disposition	20
2 Subventionering av interregional kollektivtrafik	21
2.1 Dagens offentliga åtagande.....	21
Kommuner och landstings roll	21
Statens roll.....	22
2.2 Varför behövs ett offentligt åtagande?	23
Offentliga åtaganden.....	23
Marknaden och tillgänglighet	24
2.3 Lämpliga avgränsningar	28
3 Anslag för trafikavtal	29
3.1 Trafikavtal före 1999	29
Trafikhuvudmännens upphandling	29
Delegationen för köp av viss kollektivtrafik	29
Gotlandstrafiken.....	30
Det trafikpolitiska beslutet 1998	31
Rikstrafikens föreslagna uppgifter	32
3.2 Anslagsutveckling	33
3.3 Användning av anslaget	36
3.4 Rikstrafikens behovsanalyser	57
Det transportpolitiska tillgänglighetsmålet	57
Val av upplägg genom tillgänglighetsanalys.....	58
Kriterier för avtal om trafik.....	62
Koppling till transportpolitiska mål	64

3.5	Anslagsmedlens effekter.....	64
	Tillgänglighet före insats 2010.....	65
	Tillgänglighet efter insats 2010.....	66
	Tillgänglighetsförbättring 2010	67
	Uppföljning och utvärdering	69
3.6	Upphandling och avtal om trafik.....	71
	Offentlig upphandling av kollektivtrafik	71
	Avtalstider.....	76
3.7	Avtal om trafik 1999 till 2010.....	77
	Flygtrafik.....	78
	Busstrafik.....	79
	Tågtrafik.....	79
	Färjetrafik.....	84
	Uppföljning och förvaltning av avtal.....	86
	Rörliga komponenter.....	89
4	Interregional kollektivtrafik i Sveriges grannländer	91
4.1	Landsspecifika förutsättningar	91
	Danmark.....	91
	Finland.....	92
	Norge.....	92
4.2	Organisation av stödet	92
	Danmark.....	93
	Finland.....	93
	Norge.....	95
4.3	Stödberättigad trafik och motiv för stöd	96
	Danmark.....	96
	Finland.....	96
	Norge.....	97
4.4	Stödets omfattning.....	98
	Danmark.....	98
	Finland.....	99
	Norge.....	102
4.5	Policyutveckling	103
	Danmark.....	104
	Finland.....	104
	Norge.....	105
4.6	Slutsatser.....	106
	Översiktlig jämförelse.....	106
	Vad kan Sverige lära?.....	108
5	Styrning 1999 – 2010	111
	Styrningsbegreppet.....	111
	Trafikavtal i myndigheternas instruktioner	112

Regleringsbrevens huvudsakliga struktur.....	115
Förändringar i regleringsbrevens över tid.....	116
Anslagsbeskrivning i budgetpropositionerna	122
Enligt budgetpropositioner angivna skäl till föreslagna anslagsnivåer.....	123
Enligt budgetpropositioner angivna skäl till föreslagna bemyndiganderamar	128
Lagar och förordningar.....	129
5.1 Rikstrafikens tolkning av uppdraget	134
6 Strategisk och finansiell styrning av trafikavtal	137
6.1 Förslag till förändringar av nuvarande system	137
Lämplig gränsdragning för statens åtagande	137
Förändrad finansiell styrning	137
Modell för styrning och uppföljning av trafikavtal	143
Tillgänglighetsanalys för behovsbedömning.....	149
6.2 Avtalens utformning	150
6.3 Förslag till ny instruktion	150
6.4 Föreslagna regeringsuppdrag.....	151
6.5 Reflektioner om Gotlandstrafiken.....	152
7 Referenser.....	153
7.1 Källor	153
Avtal	153
Intervjuer.....	155
Offentligt tryck.....	155
7.2 Litteratur.....	158
8 Bilagor	159
Bilaga 1. Regeringens uppdrag.....	160
Bilaga 2. Förslag till ny instruktion för Trafikverket	162

Sammanfattning

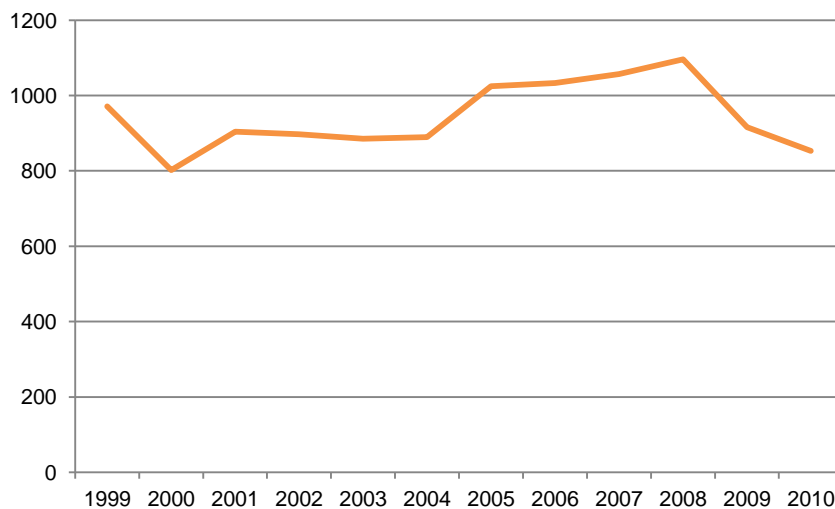
Regeringen har uppdragit åt Trafikanalys att utreda användningen och styrningen av anslaget till trafikavtal. Arbetet ska resultera i ett förslag till utvecklade principer för statens finansiering av transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik och en modell för styrning och uppföljning av den verksamhet som bekostas av anslaget. Enligt uppdraget ska Trafikanalys:

- Beskriva användningen och fördelningen av den statliga finansieringen av interregional kollektivtrafik under perioden 1999 – 2010 samt kortfattat beskriva de effekter, främst med avseende på interregional tillgänglighet med kollektivtrafik, som statens insatser resulterat i.
- Lämna förslag på en lämplig inriktning av, och diskutera gränsdragning för, statens åtagande för att minska brister i den interregionala tillgängligheten med kollektivtrafik.
- Lämna förslag på eventuella förändringar av nuvarande system för att åstadkomma en ändamålsenlig finansiell styrning som uppfyller syftet med anslaget och möjliggör uppföljning av verksamheten. Särskilt ska följande frågor belysas; möjligheter att kontinuerligt pröva omfattningen av det statliga åtagandet, möjligheter att hantera rörliga komponenter i befintliga och kommande avtal, hantering av bemyndiganderamar samt eventuellt behov av årlig indexjustering av anslaget.
- Lämna förslag på behov av förändringar i regeringens styrning (regleringsbrev, förordningar och övriga regeringsbeslut) som föranleds med utgångspunkt i ovanstående punkter.

Anslaget för trafikavtal skapades 1999 genom att medel för interregional trafik på järnväg, ersättning till trafikmyndigheter för köp av viss kollektivtrafik och avtal om trafiken mellan Gotland och fastlandet samt flygtrafiken mellan Östersund och Umeå, fördes samman till ett gemensamt anslag. I samband med detta bildades även en ny myndighet, Rikstrafiken, som fick i uppdrag att förvalta anslagsmedlen och upphandla interregional kollektivtrafik. Idag ansvarar Trafikverket för anslaget.

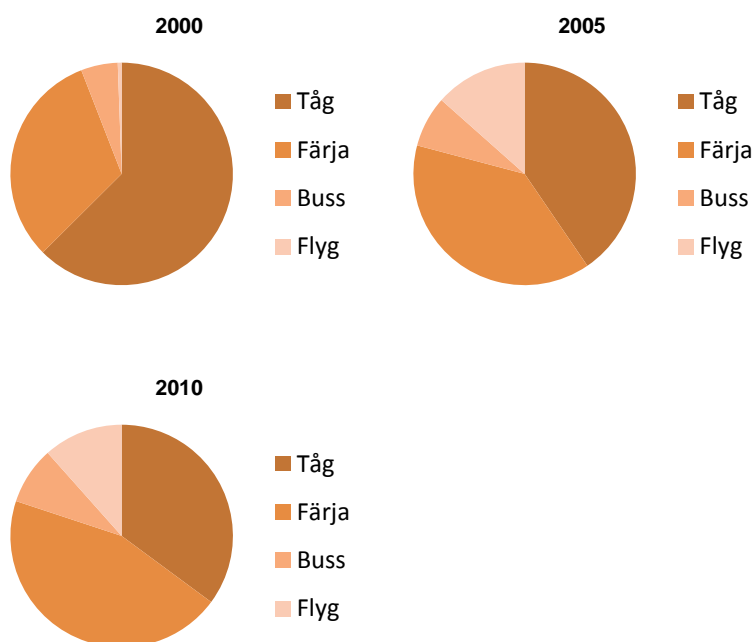
Användningen av anslaget

Genomgången av anslagets användning under perioden 1999 till 2010 redovisas i kapitel 3. Kartläggningen visar att anslagsnivån har legat på mellan 800 miljoner år 2000 och 1,1 miljarder år 2008. De senaste åren har anslagsnivån legat på 831 miljoner kronor. Bortsett från år 2000 har anslagsnivån aldrig varit lägre än den är idag.



Figur 1 Nivån på anslaget till trafikavtal 1999 till 2010; tusentals kronor i 2011 års prisnivå.

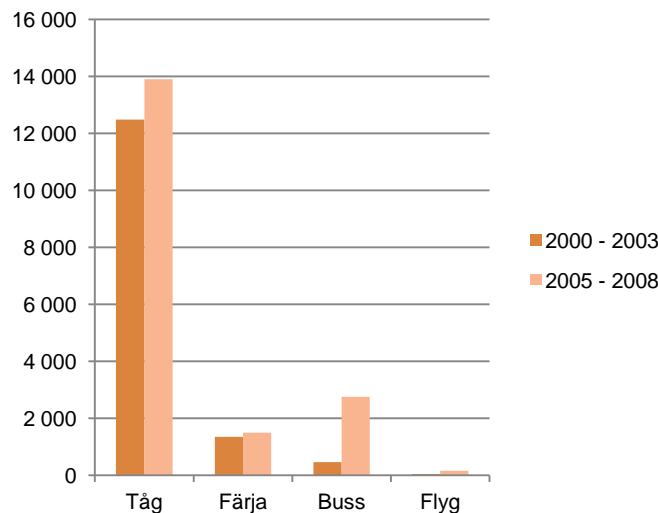
Det har skett relativt stora förändringar av vilken trafik som upphandlas. Ersättningen till bantrafik har sjunkit medan ersättning till färja, flyg och i någon mån buss, har ökat. Den andel av anslaget som går till Gotlandstrafiken har ökat kraftigt över tid.



Figur 2: Olika trafikslags andel av anslaget år 2000, 2005 och 2010

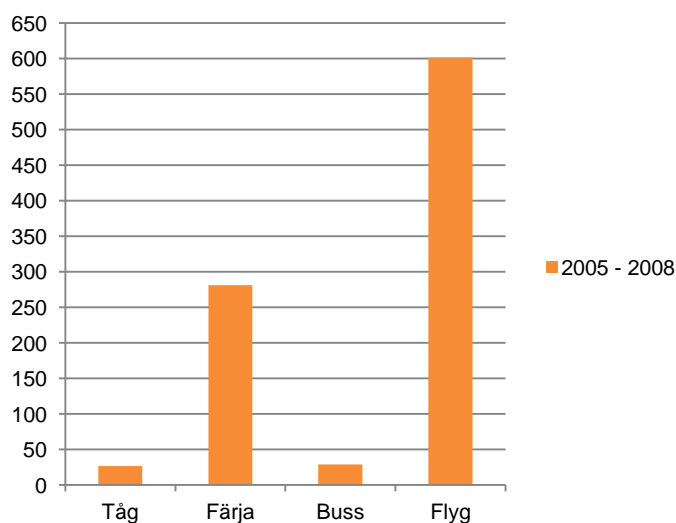
Antalet resor med upphandlad tågtrafik sjönk mellan 2002 och 2006, men ökade sedan kraftigt mellan 2006 och 2008. Antalet tågresor har varierat mellan cirka 12 och drygt 17 miljoner resor per år. Resandet med buss ökade fram till 2006,

men sjönk mellan 2006 och 2008. Antalet bussresor har mellan 2004 och 2008 legat på mellan 2 och 2,5 miljoner per år. Resorna med färjetrafiken har ökat stadigt över tid från cirka 1,3 miljoner resor per år till cirka 1,5 miljoner resor. Antalet flygresor har under senare år legat på cirka 150 000 per år. Görs en jämförelse mellan ett genomsnitt av antalet resor under perioden 2000 till 2003 och perioden 2005 till 2008, framkommer att antalet resor har ökat för samtliga trafikslag. För färja, buss och flyg har även ersättningen ökat, medan uppgången i antalet resor med tåg har erhållits trots att ersättningen till trafik har minskat.



Figur 3 Genomsnittligt antal resor under perioden 2000 till 2003 respektive 2005 till 2008; tusental.

I genomsnitt över åren 2005 till och med 2008 har ersättningen per resa för tåg- och busstrafiken legat på knappt 30 kronor. Ersättningen för färjetrafiken låg under perioden på i genomsnitt 280 kronor. För flygtrafiken var motsvarande siffra 600 kronor.



Figur 4 Genomsnittlig ersättning per resa för åren 2005 till 2008; kr.

Det är överlag svårt att följa användningen av anslaget för trafikavtal över tid, dels på grund av att uppgifter saknas, dels på grund av att tillgängliga informationskällor redovisar uppgifter på olika sätt och med varierande beskrivningar av avtal och linjer. Ovan redovisade uppgifter döljer relativt stora skillnader mellan avtal och även mellan linjer inom avtal. Avtalet om samverkande busstrafik i de fyra nordligaste länen innefattar exempelvis trafik på 17 olika linjer. Det har varit svårt att avgöra exakt hur många avtal som tecknats under perioden 1999 till 2010. Trafikanalys har haft tillgång till 49 samverkans- och trafikavtal som haft avtalstid någon gång under perioden. De avtal som tecknats under denna period har innefattat sammanlagt 76 linjer. Uppgifter för enskilda avtal och linjer finns redovisade i avsnitt 3.2.

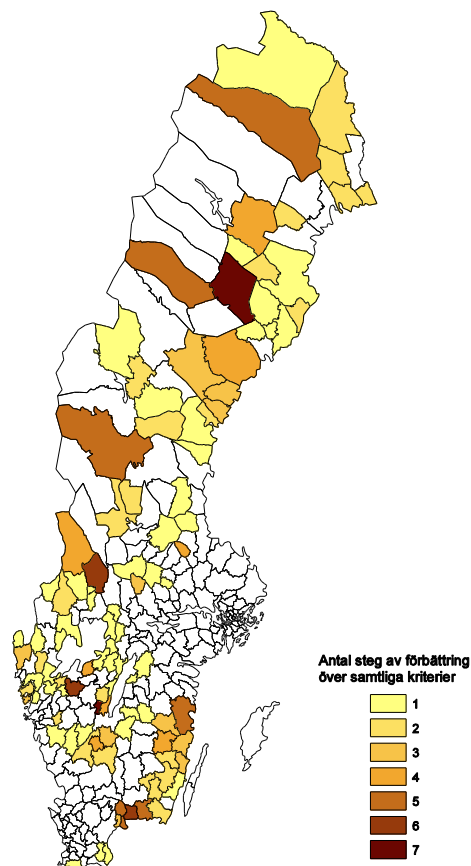
Effekter på interregional tillgänglighet

För att kunna mäta och studera den upphandlade kollektivtrafikens effekt på enskilda kommuners tillgänglighet inleddes 2007 ett arbete med att utveckla lämpliga tillgänglighetskriterier och en modell för att kunna göra kvantitativa systematiska beräkningar. Modellen har successivt utvecklats och har sedan 2009 kunnat leverera bra resultat. Tillgänglighet mäts i sju olika avseenden där tillgängligheten för en kommun bedöms som god, acceptabel eller bristande beroende på möjligheten att inom vissa tidsgränser kunna resa:

1. till Stockholm
2. från Stockholm
3. till internationella målpunkter
4. till utpekade målpunkter för kultur och service/inköp
5. till region- eller universitetssjukhus
6. till universitet eller högskolor samt
7. till alternativa målpunkter i angränsande län

I figur 5 redovisas de kommuner vars tillgänglighet har förbättrats minst en nivå inom något av dessa avseenden tack vare den trafik som var upphandlad 2010. En mörkare färg innebär förbättring inom fler kategorier och/eller flera steg av förbättring inom en kategori, medan en ljusare färg indikerar färre steg av förbättring. Kommuner som inte erhållit någon förbättring av den upphandlade trafiken har lämnats vita. År 2010 hade 43 kommuner oacceptabel tillgänglighet enligt specificerade kriterier. Av dessa fick 15 (Borgholm, Bengtsfors, Vansbro, Malung, Älvdalen, Ragunda, Strömsund, Åre, Berg, Sorsele, Dorotea, Åsele, Arjeplog, Jokkmokk och Övertorneå) inte någon mätbar tillgänglighetsförbättring enligt modellen. För ytterligare 16 kommuner med oacceptabel tillgänglighet (Högsby, Dals-Ed, Färgelanda, Eda, Munkfors, Orsa, Bräcke, Bjurholm, Vindeln, Norsjö, Malå, Överkalix, Kalix, Pajala, Älvsbyn och Haparanda) förbättrades tillgängligheten endast ett eller två steg. De flesta av de kommuner som har oacceptabel tillgänglighet får alltså inga eller mycket små tillgänglighetsförbättringar. Det finns emellertid även exempel på kommuner där tillgängligheten innan insats varit dålig och där den upphandlade trafiken

förbättrat situationen relativt mycket. Till denna kategori hör kommuner i Blekinge och östra Småland. Insatserna har alltså en god "träffbild" i dessa regioner. En mer detaljerad analys av anslagsmedlens effekter lämnas i avsnitt 3.4.



Figur 5 Tillgänglighetsförbättringar till följd av Rikstrafikens insatser 2010

Upphandling och avtal

Upphandling, avtalskrivning och förvaltning av avtal bör hanteras av ansvarig myndighet och typ av avtalslösning bör bedömas från fall till fall. Olika upphandlingsformer och avtalstyper passar för olika trafikupplägg. Trafikanalys föreslår dock att ansvarig myndighet får i uppdrag att utveckla en metod för finansiell riskbedömning av trafikavtalen. En sådan bedömning kan sedan användas som stöd till den finansiella styrningen av anslaget. Användningen av rörliga komponenter inverkar naturligtvis på riskbedömningen. En genomgång av erfarenheterna från myndighetens avtalsförvaltning lämnas i avsnitt 3.6.

Strategisk styrning och statens åtagande

Trafikanalys lämnar i rapporten förslag som innebär att styrningen av trafikavtal förändras med avseende på indelning och struktur för den statliga verksamheten, krav på arbetsuppgifter, finansiell styrning, uppdrag från regeringen. I vissa avseenden kräver förslagen djupare studier innan genomförande.

Trafikanalys bedömer att ansvaret för skapandet av grundläggande tillgänglighet i hela landet genom såväl infrastruktur som interregional kollektiv persontrafik bör vara ett statligt åtagande. Innebörden av begreppet grundläggande tillgänglighet anser Trafikanalys dock vara en ideologisk fråga som kräver ett politiskt ställningstagande. Ett sådant ställningstagande möjliggörs inom ramen för den föreslagna modellen. Det är även detta politiska ställningstagande om vilken tillgänglighetsnivå som, under vissa villkor, bör finnas i hela landet, som bör styra anslagsnivån.

Regeringens mål med anslagsmedlen har förändrats ganska mycket och relativt ofta över den senaste tioårsperioden. Det huvudsakliga skälet till anslaget har varit att möta det transportpolitiska funktionsmålet om ett tillgängligt transportsystem där företag och medborgares grundläggande transportbehov kan tillgodose. Idag är det dock anslagets storlek som styr vilka insatser för förbättrad tillgänglighet som görs, snarare än det transportpolitiska målet eller behov som framkommer i olika tillgänglighetsanalyser. Trafikanalys anser att anslaget istället bör utformas med utgångspunkt i målet om grundläggande tillgänglighet.

Utgångspunkten för anslagstilldelningen måste vara att det finns en politiskt förankrad vilja att "knyta samman" olika delar av Sverige. Anslaget bör sättas på en nivå som gör det möjligt att förverkliga en bestämd ambitionsnivå avseende tillgänglighetsförbättringar givet beslutad avgränsning av statens åtagande, nedan benämnt som ett *inriktningsbeslut*.

Underlaget till ett sådant inriktningsbeslut tas fram mot bakgrund av regeringsdirektiv till ansvarig myndighet. Förslaget ska utgå från att syftet med anslaget är att reducera brister i tillgänglighet, enligt funktionsmålet. Förslaget ska dessutom innehålla kriterier som avgränsar åtagandet, exempelvis riktlinjer för att undvika allt för höga samhällsekonomiska kostnader för specifika upphandlade förbindelser, krav på en viss finansiering via biljettpris etc. och en bedömning av vad inriktningsbeslutet enligt förslag skulle kunna innebära i termer av anslagsnivå och bemyndiganderam kommande fyra år. Inriktningsbeslutet behandlar inte enskilda trafikupplägg utan utgör det ramverk som under kommande fyraårsperiod ligger till grund för beslut om upphandling av ny trafik alternativt avveckling av trafik vars avtal löper ut. Inför varje nytt inriktningsbeslut bör det ske en utvärdering av den tidigare verksamhetens effekter på interregional tillgänglighet och lämplig omfattning på statens åtagande. En fyraårsperiod anses tillåta en tillräcklig långsiktighet i arbetet med trafikavtal samtidigt som återkommande utvärderande vart fjärde år bedöms lämpligt och ger möjlighet att revidera de mätbara tillgänglighets- och avgränsningskriterier som ska styra användningen av anslagsmedlen. Ett

inriktningsbeslut ger också bättre möjligheter att i större utsträckning hantera kollektivtrafiken som ett system av samverkande trafik och att samordna insatser med regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKTU). Förslaget tar också fasta på den praxis som har utvecklats på ansvariga myndigheter sedan anslaget bildades.

Finansiell styrning

Föreslagen modell för styrning innebär att anslaget endast ska omfatta medel för finansiering av de faktiska trafikavtalen. Förslaget innebär även att anslagsmedel till Gotlandstrafiken måste behandlas i annan ordning. Gotlandstrafiken kan inte hanteras i ett system vars huvudprincip är att reducera tillgänglighetsbrister. Hanteringen av Gotlandstrafiken följer inte de principer som satts upp för övrig upphandlad trafik. Trafiken till Gotland bör därför i första hand ses som en ersättning för en fast förbindelse och metodmässigt hanteras mer i linje med andra infrastrukturförslag. Trafikanalys förslag är att flytta Gotlandstrafiken till utgiftsområde 22, anslag 1:1 *Väghållning*. Anslaget till väghållning ger mer handlingsutrymme vad gäller alternativa sätt att stödja Gotlandstrafiken. Enligt Trafikanalys bör Gotlandstrafiken behandlas i linje med övriga insatser för att stärka Sveriges infrastruktur, i den meningen att Gotlandstrafiken fungerar som en ersättning för en broförbindelse. Att hantera Gotlandstrafiken inom en större anslagspost gör det också lättare att inom anslaget hantera variationer i kostnader för Gotlandstrafiken. Kostnader för förvaltning av avtal, juridiskt stöd och särskilda riktade uppdrag bör utgöra en del av anslag 1:3 *Trafikverket*.

Trafikanalys bedömer att ett för trafikavtalen konstruerat index för kontinuerlig uppräkningsindex inte bör införas. Eftersom det finns rörliga komponenter i trafikavtalen är det inte alltid möjligt att i ett budgetunderlag förutse kommande kostnader. Det framgår exempelvis i avsnitt 3.2 Anslagsutveckling på sid. 33 att anslagsnivån som mest legat 184 miljoner kronor över kostnadsutfall och som mest 190 miljoner kronor under kostnadsutfall. Den finansiella styrningen måste således ta hänsyn till att kostnadsutfallet, som en följd av rörliga komponenter i avtalen, kan komma att skilja sig från budgeterad anslagsnivå.

Trafikanalys bedömer att regeringen i Trafikverkets regleringsbrev även fortsättningsvis bör ange att anslag 1:7 *Trafikavtal* ska ha en anslagskredit på tio procent. Även anslaget för väghållning bör ges en anslagskredit tillräcklig för att hantera kostnadsvariationer för Gotlandstrafiken.

Bemyndiganderamarna för anslag 1:7 *Trafikavtal* har ökat över tid till följd av längre avtalstider, se tabell 2.2. Fördelarna med längre avtal är att kostnaderna för upphandling minskar, trafiken tryggas för längre perioder och möjligheterna till upphandling i konkurrens ökar. Långsiktighet och stabilitet har också ett transportpolitiskt värde. Nackdelen är att flexibiliteten minskar och att ändrade politiska intentioner kan ta längre tid att genomföra. Bemyndiganderamen för anslag 1:7 *Trafikavtal* behöver höjas när nya avtal, särskilt längre sådana, ska tecknas. Därefter sjunker behovet av bemyndiganderam under en tid tills dess att det åter är dags att teckna nya avtal. Beslut om bemyndiganderam ska fattas mot bakgrund av en prognos över hur nivån på befintliga åtaganden kommer att

utvecklas över tid, samt bedömningar av lämplig avtalslängd och årlig ersättning för nya åtaganden. Bedömningarna lämnas av ansvarig myndighet. Trafikanalys anser att regeringen generellt bör vara positiv till ramar som tillåter förhållandevis långa avtal.

Modell för styrning och uppföljning av trafikavtal

Den modell för styrning och uppföljning som Trafikanalys föreslår finns beskriven i sin helhet i kapitel 6. Modellen innefattar fyra steg som löper över en period på fyra år. I ett första steg ges ansvarig myndighet direktiv om att ta fram ett förslag till inriktningsbeslut. Via beslut fastställer därefter regeringen de kriterier och avgränsningar som ska gälla för anslaget kommande fyraårsperiod. Detta beslut innebär att den nivå som den grundläggande tillgängligheten ska ligga på inom den närmaste fyraårsperioden preciseras (strategisk styrning). Det kan betraktas som att regeringen pekar ut nästa steg på vägen mot att nå funktionsmålet om tillgänglighet. Förfarandet möjliggör också att statens åtagande med jämna mellanrum kan omprövas.

Inriktningsbeslutet ligger till grund för omfattning och inriktning av den upphandlade trafiken och inverkar därmed på utgiftsprognosen, som i sin tur utgör underlag för Regeringskansliets budgetarbete, som utförs i modellens andra steg. I samband med att riksdagen godkänner budgetpropositionen fastställs således anslagsnivån (finansiell styrning). Därigenom bekräftar riksdagen regeringens bedömning av önskvärd ambitionsnivå för den grundläggande tillgängligheten. Trafikverket uppdras att utifrån fastlagd inriktning förbereda upphandling av trafik, avveckla trafik vars avtal löper ut och som inte längre ryms under nu fastställd inriktning, samt löpande förvalta ingångna avtal. Regeringen fattar även beslut om allmän trafikplikt.

De två sista stegen i modellen är inriktade på uppföljning och utvärdering. Trafikanalys föreslår att instruktionen ändras så att myndigheten årligen, vid sidan av årsredovisningen, ska genomföra en *samlad systematisk uppföljning* av trafikavtalen och de tillgänglighetsförbättringar som erhålls med den upphandlade interregionala kollektivtrafiken. Därutöver bedömer Trafikanalys att trafikavtalen och tillgängligheten med interregional kollektiv persontrafik bör utvärderas av en extern part vart fjärde år.

I syfte att förbereda arbetet i den nya modellen föreslår Trafikanalys att det görs fördjupade studier inom följande områden:

1. Det första inriktningsunderlaget bör innefatta en bedömning av vilka insatser som krävs för att nå acceptabel respektive god tillgänglighet i hela landet samt en bedömning av kostnaden för att åtgärda samtliga tillgänglighetsbrister som enligt nuvarande tillgänglighetskriterier kan anses vara oacceptabla.
2. Det finns behov av att vidareutveckla kriterierna för statligt stöd och föreslå en övre gräns för hur stor den samhällsekonomiska kostnaden per resa eller per personkilometer får vara för att en tillgänglighetsförbättring ska vara motiverad. Denna kostnad bör ta hänsyn till exempelvis konsekvenser för klimat, miljö och användandet av infrastrukturkapacitet.
3. Tillgänglighetsanalysen bör vidareutvecklas. Möjligheterna att prioritera mellan olika tillgänglighetskriterier och att kriterierna kan tillåtas ha olika vikt i en samlad bedömning bör studeras ytterligare. Det är också viktigt att ansvarig myndighet själv kan kontrollera och använda den modell som utvecklats för tillgänglighetsanalys.
4. I samband med framtagandet av det första inriktningsunderlaget bör det även göras en samlad riskbedömning för trafikavtalen, som tar hänsyn till exempelvis rörliga komponenter i avtalen, operatörsrisk och konkurrens vid högtrafik. Trafikverket bör även redovisa hur riskbedömningen kommer att göras i framtida prognoser.

Förslag till förändringar i olika styrdokument finns preciserade i avsnitt 6.3.

1 Inledning

1.1 Uppdragsbeskrivning

Regeringen har uppdragit åt Trafikanalys att föreslå utvecklade principer för statens finansiering av transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik.

Anslaget för trafikavtal skapades 1999 genom att medel för interregional trafik på järnväg, ersättning till trafikhavudmän för köp av viss kollektivtrafik och avtal om trafiken mellan Gotland och fastlandet samt flygtrafiken mellan Östersund och Umeå, som tidigare finansierats via olika anslag, fördes till ett gemensamt anslag. Sedan dess har en omfattande förändring av användningen av dessa medel ägt rum. Staten har valt att lämna en rad trafikupplägg, samtidigt som verksamheten har utökats på andra områden, exempelvis flygtrafik och Gotlandstrafiken.

Anslaget för trafikavtal, som för närvarande uppgår till 831 miljoner kronor, används för statens trafikavtal rörande transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik, för att finansiera tillfällig juridisk, ekonomisk eller annan expertis vid ingående av nya avtal samt för vissa förvaltningskostnader som är direkt hänförliga till trafikavtal.

Anslag för trafikavtal administrerades från 1 juli 1999 till 31 december 2010 av Rikstrafiken. Den 1 januari 2011 lades Rikstrafiken ned och ansvaret för anslaget överfördes till Trafikverket.

I Trafikanalys uppdrag ingår att föreslå en modell för styrning och uppföljning av den verksamhet som bekostas av utgiftsområde 22, anslag 1:7 *Trafikavtal*. Därutöver ingår att beskriva användningen och fördelningen av den statliga finansieringen av interregional kollektivtrafik under perioden 1999 – 2010 samt kortfattat beskriva de effekter, främst med avseende på interregional tillgänglighet med kollektivtrafik, som statens insatser resulterat i. Trafikanalys ska även lämna förslag på en lämplig inriktning av, och diskutera gränsdragning för, statens åtagande för att minska brister i den interregionala tillgängligheten med kollektivtrafik. Därutöver ska förslag lämnas på eventuella förändringar av nuvarande system för att åstadkomma en ändamålsenlig finansiell styrning som uppfyller syftet med anslaget och möjliggör uppföljning av verksamheten. Särskilt ska följande frågor belysas; möjligheter att kontinuerligt pröva omfattningen av det statliga åtagandet, möjligheter att hantera rörliga komponenter i befintliga och kommande avtal, hantering av bemyndiganderamar samt eventuellt behov av årlig indexjustering av anslaget. Trafikanalys ska slutligen också lämna förslag på behov förändringar av regeringens styrning. Förslagen ska utgå från de transportpolitiska målen.

I de delar av uppdraget som rör finansiell styrning har Trafikanalys samrått med Ekonomistyrningsverket. Samråd har även skett med Tillväxtanalys. Trafikverket

har bistått med material till kartläggningen av anslagsmedlens användning 1999 till 2010.

1.2 Rapportens disposition

Den historiska beskrivningen av anslaget till trafikavtal tar fasta på perioden 1999 till 2010, det vill säga de år när myndigheten Rikstrafiken ansvarade för anslagsmedlen. Studien utgör dock ingen utvärdering av Rikstrafiken, utan är en granskning av den politiska styrningen av anslaget och det faktiska utfallet i form av trafik som anslagsmedlen resulterat i. Syftet är att ta fram ett förslag på hur insatserna kan styras och följas upp.

I kapitel två diskuteras statens roll i arbetet med att minska brister i interregional tillgänglighet. I kapitel tre beskrivs hur trafikavtal hanterades före Rikstrafikens bildande 1999, liksom de utredningar och beslut som ledde fram till Rikstrafikens bildande. Därefter beskrivs utvecklingen av anslagsmedlen samt den avtalade trafiken under perioden 1999 – 2010, liksom anslagsmedlens effekter. Vi kan dock redan inledningsvis konstatera att tillgänglig information inte varit tillräcklig för att kunna göra en fullgod uppföljning av trafikavtalen och deras påverkan på interregional tillgänglighet.

I kapitel fyra beskrivs erfarenheter på området från Sveriges grannländer. I kapitel fem beskrivs och analyseras den styrning av Rikstrafiken som har skett genom instruktioner, regleringsbrev och anslagsbeskrivningar i budgetpropositioner under åren 1999 – 2010. Även de lagar och förordningar som reglerar området beskrivs. I det avslutande kapitlet, kapitel sex, presenteras Trafikanalys slutsatser och förslag på framtida strategisk och finansiell styrning av trafikavtal.

2 Subventionering av interregional kollektivtrafik

2.1 Dagens offentliga åtagande

Kommuner och landstings roll

Enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik är det landstingen och kommunerna som har ett gemensamt ansvar för kollektivtrafik. Enligt lagen ska ansvaret för kollektivtrafiken i Stockholms län ligga på landstinget och i Gotlands län på kommunen. I övrigt ska landstingen och kommunerna i varje län tillsammans besluta var ansvaret för kollektivtrafiken ska ligga: på landstinget, på länets alla kommuner eller kommunerna tillsammans med landstinget. Den som ansvarar för kollektivtrafiken i ett län ansvarar även för länets regionala kollektivtrafikmyndighet (RKTm).¹

Det är även fritt för två eller flera RKTm att samarbeta och bedriva länsgränsöverskridande trafik. Trafiken över länsgräns ska *dock vara för i huvudsak vardagsresande*, såsom all trafik inom RKTm:s ansvarsområde. Det kan även noteras att det i Trafikanalys arbete med övervakning av marknadsöppningen för kollektivtrafik framkommit att ingen RKTm planerar att utvidga den länsgränsöverskridande trafiken.²

I skollagen framgår att elever i grundskola med offentlig huvudman har rätt till kostnadsfri skolskjuts från en plats i anslutning till elevens hem till den plats där utbildningen bedrivs och tillbaka, om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet.³ Det är kommunen som ansvarar för denna trafik.

Landstinget är vid sjukresor skyldigt att lämna ersättning för sjukresor. Det finns dock inte något uttalat ansvar för anordnande av sjukresor.⁴

Den regionala kollektivtrafikmyndigheten ska regelbundet i ett trafikförsörjningsprogram fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken. Programmet ska upprättas efter samråd med motsvarande myndigheter i angränsande län och samråd ska även ske med övriga berörda myndigheter, organisationer, kollektivtrafikföretag samt företrädare för näringsliv och

¹ Lag (2010:1065) om kollektivtrafik, 2 Kap. 2 §.

² *Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2011*, rapport 2011:9, Stockholm: Trafikanalys, 2011.

³ Skollagen (2010:800).

⁴ Lagen (1991:419) om resekostnadsersättning.

resenärer.⁵ Tanken är att dessa program ska vara inriktade på att ge en helhetsbild av länens behov av kollektivtrafik.

Varje RKTМ ska en gång om året offentliggöra en samlad rapport om den allmänna trafikplikten inom sitt område, om de utvalda kollektivtrafikföretagen samt om ersättningar och ensamrätt som dessa kollektivtrafikföretag beviljats som kompensation. Rapporten ska skilja mellan busstrafik och spårbunden trafik, den ska möjliggöra kontroll och utvärdering av kollektivtrafiknätets effektivitet, kvalitet och finansiering samt, i förekommande fall, ge information om eventuella beviljade ensamrätters art och omfattning.⁶

Statens roll

Statens roll inom det offentliga åtagandet för kollektivtrafik är i huvudsak att ansvara för viss *infrastruktur* och att upphandla viss *interregional persontrafik*.⁷ Trafikverket har uppdraget att ”verka för en grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektivtrafiken, att ”verka för kollektivtrafikens utveckling” och att ”ingå och ansvara för statens avtal om transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik, inklusive flygtrafik, som inte upprätthålls i annan regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift, samt linjesjöfart till Gotland”. Det framgår även i instruktionen att Trafikverket får ingå avtal om transportpolitiskt motiverad *internationell* kollektivtrafik som inte upprätthålls i de regionala kollektivtrafikmyndigheternas regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift. Trafikverket får på egen hand fatta beslut om att teckna avtal om ny trafik och om villkoren för denna trafik, om att förändra utbudet av trafik, samt besluta om att lägga ned trafik som bedrivs under avtal, under förutsättning att regeringen inte beslutat något annat, och de får även göra insatser för att komplettera trafik som i huvudsak faller under de regionala kollektivtrafikmyndigheternas ansvar om det bedöms viktigt för den interregionala kollektivtrafiken, och under förutsättning att sådana insatser inte ersätter det ansvar de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. I de avtal Trafikverket svarar för ska Trafikverket väga in behovet av funktionella arbetsmarknadsregioner.⁸ Verket ska även verka för att de transportpolitiska målen uppnås.

Det är även av betydelse att understryka att statens ansvar för infrastruktur hänger samman med och påverkar behovet av att upphandla trafik. Staten kan genom underhåll av befintlig infrastruktur och byggandet av ny infrastruktur, exempelvis en bro, ny järnväg eller väg, påverka behovet av trafikupphandling.

En ofta diskuterad fråga är huruvida skattefinansierad interregional kollektivtrafik riskerar att slå undan förutsättningarna för att driva kommersiell kollektivtrafik. Den trafik som idag upphandlas får per definition inte vara möjlig att driva

⁵ Lag (2010:1065) om kollektivtrafik 2 Kap. 8 §.

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 (artikel 7, punkt 1). Förordningen trädde i kraft den 3 december 2009 och är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

⁷ *Rikstrafiken – vissa principfrågor*, SOU 1998:148, Stockholm: Fritzes, 1998, sid. 18f.

⁸ *Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket*.

kommersiellt. Det är därför snarare så att det endast är de trafiksystem som har sämst utvecklingsmöjligheter är statens ansvar.⁹

2.2 Varför behövs ett offentligt åtagande?

Frågan om vad det statliga åtagandet bör omfatta har utretts ett antal gånger.¹⁰ Vad staten bör göra och vad som bör överlämnas till marknader eller till det civila samhället är också en i grunden ideologisk fråga och bör inte ses som avgjord en gång för alla.

Offentliga åtaganden

Den offentliga sektorn brukar sägas rymma ”verksamheter som är av gemensamt intresse för medborgarna och som bedöms inte kunna utföras av andra på ett tillfredställande sätt”.¹¹ Med det offentliga avses stat och kommun (dvs. även landstingskommuner). Den offentliga sektorn diskuteras ofta som en motsats till marknadsekonomin och antas agera när marknaden misslyckas. Ett marknadsmisslyckande innebär att en fri marknad inte uppnår en samhällsekonomiskt optimal resursanvändning. Marknaden kan misslyckas på ett antal olika sätt, exempelvis genom att inte tillgodose medborgarnas *alla grundläggande behov* eller genom att inte tillgodose *alla medborgares grundläggande behov*. Vissa funktioner måste därför garanteras genom offentliga åtaganden. Marknaden garanterar exempelvis inte säkerställandet av en *grundläggande tillgänglighet* för människor som bor glest eller som har låga inkomster.¹² Vad som anses vara medborgarnas grundläggande behov är en stor ideologisk stridsfråga.¹³

Ett offentligt åtagande innebär en form av offentligt ingripande i samhället. Det kan exempelvis handla om produktion i offentlig regi, regelstyrning, ekonomiska styrmedel som skatter och bidrag eller informationsinsatser. Avgörande för om något är ett offentligt åtagande eller inte är vem som styr eller finansierar en verksamhet. Det innebär således att det offentliga kan vara utförare, men inte att det offentliga måste vara utförare. Trafikverket sköter t.ex. inte trafiken som bekostas via anslag 1.7 *Trafikavtal*. Det offentliga åtagandet är därmed inte knutet till specifika verksamhetsformer och behöver inte heller alltid betyda att det offentliga tar på sig ett finansieringsansvar för insatserna.

⁹ Jfr. *Rikstrafiken – vissa principfrågor*, SOU 1998:148, Stockholm: Fritzes, 1998, sid. 28.

¹⁰ Se t.ex. *Omprövning av statliga åtaganden*, SOU 1995:93, Stockholm: Fritzes, 1995, *Former för statligt åtagande*, SOU 1994:147, Stockholm: Fritzes 1994 och *Styra och ställa! – förslag till en effektivare statsförvaltning*, SOU 2008:118, Stockholm: Fritzes, 2008.

¹¹ Premfors, Rune m.fl., *Demokrati och byråkrati*, 2:a upplagan, Lund: Studentlitteratur, 2009, sid. 93f.

¹² Pyddoke, Roger, Nilsson, Jan-Eric och Eriksson, Torbjörn, *Nya former för ersättning i kollektivtrafiken*, VTI rapport 625, Norrköping: VTI, 2009, sid. 6 och Nilsson, Jan-Eric, *Kollektivtrafik utan styrning. En rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)*, 2011:6, Stockholm: Fritzes, 2011, sid. 29ff.

¹³ Premfors, Rune m.fl., *Demokrati och byråkrati*, 2:a upplagan, Lund: Studentlitteratur, 2009, sid. 94.

Genom förvaltningspolitiken har regeringen under de senaste två decennierna understrukit att statens uppgifter ska renodlas och att uppgifter som inte hör till statens kärnområden ska avvecklas eller överlåtas till någon annan. Vidare har det tydliggjorts att offentliga aktörer som agerar på en konkurrensutsatt marknad inte får göra det på ett sätt som hämmar det privata företagandet, det vill säga myndighetsuppgifter ska hållas isär från kommersiell verksamhet och statligt stöd får inte snedvrída konkurrensen.¹⁴ Detta kan till viss del tolkas som att staten minskar eller förändrar sitt åtagande. Det finns även exempel på att det funnits förhoppningar om att kunna begränsa det statliga åtagandet när det gäller trafikavtal. Ett exempel är att det i avtalet för Gotlandstrafiken står att trafiken "bör utvecklas med ambitionen att statens åtagande på sikt kan minska genom att resandet och godstransporterna fortsätter att utvecklas positivt".¹⁵

Marknaden och tillgänglighet

En kollektiv vara eller tjänst utmärks av att en individs konsumtion av varan eller tjänsten inte påverkar den kvantitet eller kvalitet som en annan individ kan konsumera (ickerivalitet) och att konsumtionen inte utesluter någon annan från att konsumera (icke exkluderbarhet). Kollektivtrafik är i princip en semikollektiv tjänst, då den delvis uppfyller dessa kriterier tills trängsel uppstår. Att tillhandahålla kollektiva varor brukar ofta betecknas som den offentliga sektorns kärnuppgift.¹⁶ Egenskaperna för kollektiva varor gör att marknaden inte klarar att tillhandahålla en samhällsekonomiskt optimal kvantitet.

Förekomsten av s.k. marknadsmisslyckanden gör att offentliga åtaganden kan vara motiverade av samhällsekonomiska skäl. Exempel kan vara naturliga monopol och stordriftsfördelar eller olika former av externa effekter, dvs. icke internaliserade värderingar av miljöpåverkan, olyckor eller trängsel som gör att vissa tjänster inte erbjuds i tillräcklig omfattning av marknaden eller till ett pris som gör att efterfrågan hämmas eller uteblir. Möjligheten att genom ökad järnvägstrafik tillgodogöra sig tidsvinster, bättre tillgänglighet, miljö- och säkerhetsvinster eller positiva effekter på tillväxt och näringsliv talar för att samhället då bör åta sig ansvaret för trafiken. Av samma skäl kan det vara motiverat att samhället ansvarar för trafik som ger upphov till utökad trafik utöver den trafik som bedrivs på kommersiella villkor.¹⁷

Företagsekonomiskt olönsamt, men samhällsekonomiskt lönsamt

Från transportekonomisk teori brukar följande argument för offentlig subventionering av kollektivtrafik hämtas:

¹⁴ *Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald*, prop. 1999/2000:140.

¹⁵ *Avtal. Linjesjöfart till och från Gotland*, 1 januari 2009 – 31 januari 2015, påskrivet 2007-11-23, s. 5, § A1.

¹⁶ Jordahl, Henrik, "Ekonomisk-teoretiskt perspektiv", bilaga 5 i Berger, Christian, *Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat*, Konkurrensverkets rapportserie 2004:4, Stockholm: Konkurrensverket, 2004, sid. 193.

¹⁷ *Konkurrens på spåret*, betänkande från Järnvägsutredningen 2, SOU 2008:92, Stockholm: Fritzes, 2008, sid. 114f.

- Kollektivtrafik har en lägre marginalkostnad än genomsnittskostnaden för trafiken. Som en följd av relativt höga fasta kostnader för kollektivtrafik (depåer, administration och fordon) finns skalfördelar genom lägre marginalkostnad för nya resenärer. Skalfördelar gör det ekonomiskt lönsamt för samhället att utöka kollektivtrafiken.¹⁸ En oreglerad marknad kan inte förväntas tillhandahålla kollektivtrafik i en samhällsligt önskvärd omfattning. Vinstmaximerande operatörer tillhandahåller färre linjer och färre avgångar till högre priser än vad som är samhällsekonomiskt effektivt.¹⁹ Detta kan förklaras av att företagen inte beaktar de positiva externaliteter som uppkommer för befintliga resenärer av att nya resenärer tillkommer vilket leder till att en samhällsekonomiskt effektiv omfattning av turtäthet och linjenät är större än motsvarande utbud vid vinstmaximering.²⁰
- Positiva externa effekter av ökad efterfrågan (den s.k. Mohringeffekten). Detta kan sägas vara en specifik skalfördel för kollektivtrafik, nämligen att en ökning av t.ex. turtätheten leder till ökad efterfrågan, som i sin tur kan leda till utbudsökning.²¹
- Kompensation för vägtrafikens externa effekter (trängsel, olyckor, utsläpp). Ytterligare ett skäl att subventionera kollektivtrafik kan vara att man inte vill prissätta biltrafikens negativa externaliteter, men ändå vill stimulera ett ökat användande av kollektivtrafik.²²
- Regionalpolitiska effekter (kompensation för brister på arbetsmarknaden och bostadsmarknaden). Förutsättningen för att de ska uppstå är att det genereras ett stort resande, att andelen arbets- eller tjänsteresor är hög, samt att resandet bidrar med förbättrade förutsättningar för sysselsättnings- och produktivitetstillväxt.²³

En bedömning av huruvida det är samhällsekonomiskt lönsamt att subventionera en linje eller ej kan på ett övergripande plan göras genom att kontrollera om en eller flera av följande kriterier är uppfyllda:

- Låg marginalkostnad för att tillhandahålla ett ökat utbud i förhållande till priset.
- Lågt pris för att låta en efterfrågeökning leda till ökat utbud i form av t.ex. ökad turtäthet, nya busslinjer eller längre tåg.
- Hög vägträngsel och en kollektivtrafik som kan bli ett attraktivt alternativ samtidigt som kollektivtrafiken är mer miljövänlig.

¹⁸ Eliasson, J, m.fl., *När bör kollektivtrafik subventioneras?*, rapport 2009:9, Stockholm: WSP Analys & Strategi, 2009, sid. 2.

¹⁹ Pyddoke, Roger, Nilsson, Jan-Eric och Eriksson, Torbjörn, *Nya former för ersättning i kollektivtrafiken*, VTI rapport 625, Norrköping: VTI, 2009, sid. 6.

²⁰ Pyddoke, Roger, Nilsson, Jan-Eric och Eriksson, Torbjörn, *Nya former för ersättning i kollektivtrafiken*, VTI rapport 625, Norrköping: VTI, 2009, sid. 6.

²¹ Eliasson, J, m.fl., *När bör kollektivtrafik subventioneras?*, rapport 2009:9, Stockholm: WSP Analys & Strategi, 2009, sid. 2.

²² Pyddoke, Roger, Nilsson, Jan-Eric och Eriksson, Torbjörn, *Nya former för ersättning i kollektivtrafiken*, VTI rapport 625, Norrköping: VTI, 2009, sid. 6.

²³ Eliasson, J, m.fl., *När bör kollektivtrafik subventioneras?*, rapport 2009:9, Stockholm: WSP Analys & Strategi, 2009, sid. 2.

- Ett stort totalt resande på de subventionerade linjerna, där de samtidigt utgör ett attraktivt alternativ till bil.
- En hög andel arbets- och tjänsteresor.
- Möjlighet för resandet att bidra till förbättrade förutsättningar för sysselsättnings- och produktivitetstillväxt i regionen.²⁴

WSP Analys & Strategi menar att även sträckor som subventionerats av Rikstrafiken i vissa fall även kan motiveras med transportekonomiska argument. Exempelvis pekar de på att Stångådalsbanan är samhällsekonomiskt lönsam, främst som en följd av Mohringeffekten.²⁵

Fördelningspolitiska skäl

Utöver samhällsekonomiska skäl finns det även *fördelningspolitiska skäl*. Även om det råder en ekonomiskt effektiv jämvikt på en marknad kan jämvikten anses vara fördelningspolitiskt oacceptabel. Marknaden garanterar t.ex. inte säkerställandet av en *grundläggande tillgänglighet* för människor som bor gles eller som har låga inkomster.²⁶ Skälen kan vara antingen *socioekonomiska* (t.ex. för att gynna invånare med låg tillgång till bil som unga, mycket gamla, låginkomsttagare) eller *geografiska* (för att det ska vara attraktivt att bo i glesbygd och mindre tätorter).²⁷ Det finns därför ofta även fördelningspolitiska mål som handlar om att tillförsäkra medborgarna en mer jämn fördelning av service, exempelvis geografiskt, än vad marknaden annars förväntas åstadkomma. När det gäller interregional kollektiv persontrafik tycks huvudargumentet för subvention vara geografiska fördelningspolitiska skäl (särskilt för Gotlandstrafiken).²⁸ Rikstrafiken har även uttryckt detta explicit i en rapport från 2006: "Rikstrafikens upphandlingar syftar i första hand till att skapa en grundläggande resmöjlighet överallt i landet, dvs. målet är i första hand fördelningspolitiskt".²⁹

Sammanfattningsvis kan marknaden inte garantera kollektivtrafik i tillräcklig omfattning för att tillgodose de samhälleliga behoven. Detta utgör en grund för ett offentligt åtagande och för att kollektivtrafik subventioneras på olika sätt. Ett offentligt åtagande är också nödvändigt för att kunna forma ett sammanhållet kollektivtrafiksystem. Vidare motiveras ett offentligt åtagande inom kollektivtrafiken av fördelningspolitiska skäl, exempelvis att alla oavsett inkomst, ålder eller funktionshinder ska kunna ta sig till arbete, utbildning, vård eller service. Kollektivt resande kan även bidra till att minska trafikens miljöpåverkan, öka framkomligheten i städerna och arbetskraftsförseringen.³⁰

²⁴ Eliasson, J, m.fl., *När bör kollektivtrafik subventioneras?*, rapport 2009:9, Stockholm: WSP Analys & Strategi, 2009, sid. 5.

²⁵ Eliasson, J, m.fl., *När bör kollektivtrafik subventioneras?*, rapport 2009:9, Stockholm: WSP Analys & Strategi, 2009, sid. 4.

²⁶ Pyddoke, Roger, Nilsson, Jan-Eric och Eriksson, Torbjörn, *Nya former för ersättning i kollektivtrafiken*, VTI rapport 625, Norrköping: VTI, 2009, sid. 6.

²⁷ Eliasson, J, m.fl., *När bör kollektivtrafik subventioneras?*, rapport 2009:9, Stockholm: WSP Analys & Strategi, 2009, sid. 2.

²⁸ Se även Eliasson, J, m.fl., *När bör kollektivtrafik subventioneras?*, rapport 2009:9, Stockholm: WSP Analys & Strategi, 2009, sid. 3 och 11.

²⁹ *Flyg i glesbygd*, rapport Rt 2006-94/41, Rikstrafiken, 2006.

³⁰ *En ny kollektivtrafiklag*, delbetänkande av Utredningen om en ny kollektivtrafiklag, SOU 2009:39, Stockholm: Fritzes, 2009, sid. 286.

Nationellt, regionalt eller lokalt offentligt ansvar?

Hur bör det offentliga engagemang i kollektivtrafiken vara organiserat? Vad bör staten ansvara för och vad bör vara kommunernas ansvar? Förvaltningskommittén gjorde följande bedömning:

Det statliga åtagandet är i Sverige och de flesta andra stater endast en del av det sammanlagda offentliga åtagandet. Uppdelningen av offentliga uppgifter på olika förvaltningsnivåer uppvisar stor variation mellan stater, samhällsområden och över tiden. Bedömningar av hur uppgifter bör fördelas måste göras från fall till fall och med iakttagande av de särskilda förutsättningar som råder vid bedömningstillfället. Såväl demokrati-, rättsäkerhets- som effektivitetsargument måste beaktas. En generell princip är att en uppgift inte bör ligga på en högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till dem som direkt berörs.³¹

Förvaltningskommittén lyfter fram principer, som i sin tur kan delas in i tre kategorier, som kan användas vid fördelning av offentliga uppgifter mellan olika huvudmän.³² En första kategori av verksamhet handlar om att tillhandahålla varor och tjänster av endast ett lokalt intresse. Det rör t.ex. vatten- och avloppsnät, lokala vägar, brandförsvaret och vissa lokalt knutna anordningar för fritid och kultur. Statliga myndighetsuppgifter är här i första hand begränsade till föreskrifts- och tillsynsverksamhet.

En andra kategori av verksamhet handlar om att tillhandahålla offentliga varor och tjänster som – även om de primärt är av lokalt intresse – kan ha externa effekter på omgivande regioner, t.ex. vissa väg-, transport- och miljöfrågor. Här krävs förmodligen en statlig medverkan – utöver nyss nämnda – avseende planering och samordning av olika lokala aktörer. Själva förvaltningen av sådana uppgifter kan dock till stor del fortfarande vara lokal.

Slutligen finns en tredje kategori offentliga varor och tjänster som kan tillhandahållas på lokal nivå, men där dessa varor och tjänster också fyller viktiga nationella funktioner och ska tillgodose krav på rättsäkerhet och medborgerlig likabehandling. Det rör t.ex. utbildning samt hälso- och sjukvårdsfrågor där nationella ambitioner ligger till grund och där verksamheten ofta har en omfördelade karaktär. Om man antar att lokala eller regionala beslutsorgan bäst kan bedöma behovet av en viss tjänst, behöver ändå en harmonisering göras med nationella bestämmelser och som sannolikt till betydande del påverkar utförandet och omfattningen av verksamheten.

Kollektivtrafiken platsar i denna inledning till viss del in i samtliga tre kategorier. En stor del av den lokala kollektivtrafiken bör planeras och drivas på lokal nivå. Men det finns också behov av att organisera ett sammanhängande kollektivtrafiksystem på nationell nivå. För att detta övergripande systemperspektiv ska fungera bör viss samordning finnas på regional och

³¹ *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*, SOU 2008:118, Stockholm: Fritzes, 2008, sid. 31.

³² *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*, SOU 2008:118, Stockholm: Fritzes, sid. 35.

nationell nivå. Slutligen finns även argument som faller inom den tredje kategorin, nämligen tillgänglighet i hela landet, vilket får anses vara ett statligt ansvar. Det kan således finnas skäl till att det statliga åtagandet för kollektivtrafik skulle kunna omfatta bl.a. en övergripande planering och samordning av olika lokala aktörer, men eventuellt även ytterligare åtgärder som upphandling av trafik.

Den kommunala nivån (kommuner och landstingskommuner) ansvarar för kollektivtrafik som *ökar de berörda invånarnas välfärd*. Kommunernas allmänna eller generella kompetens innebär att kommuner och landstingskommuner själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har *anknytning till kommunens eller landstingets område* eller *deras medlemmar* och som *inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan*.³³ Det innebär att de nybildade RKTMs ansvar i huvudsak omfattar invånarna i länet, men att åtagandet, om det kan motiveras i förhållande till de egna invånarna (exempelvis tillförsäkra möjligheter till arbetspendling), även kan gå över en länsgräns.

Kommunernas allmänna kompetens innebär att kommunerna, eller RKTMs, inte utvecklar ett nationellt sammanhållet kollektivtrafiksystem som bidrar till ökad tillgänglighet i hela landet. I syfte att knyta samman trafiken i hela landet krävs ett nationellt perspektiv. Utredningen om en ny kollektivtrafiklag förslög att RKTMs även skulle svara för viss interregional trafik och att de ekonomiska medel som staten, då via Rikstrafiken, lämnar till interregional trafik skulle införlivas i det kommunalekonomiska utjämnningssystemet alternativt fördelas genom specialdestinerade statsbidrag.³⁴ Utredningen föreslog således en decentralisering av ansvaret för tillgängligheten i hela landet. Trafikanalys bedömer dock att en sådan lösning skulle leda till att den trafik som bekostas via anslag 1:7 *Trafikavtal* inte alltid skulle prioriteras och att tillgängligheten i hela landet därmed skulle försämrats. Trafikanalys menar dessutom att det med hänsyn till de transportpolitiska målen är önskvärt att behovsanalyser och bedömningar av tillgängligheten i hela landet görs av en nationell myndighet. Trafikanalys föreslår därför att ansvaret för kollektiv interregional persontrafik även fortsatt bör vara nationellt, och att uppgiften bör ligga på Trafikverket.

2.3 Lämpliga avgränsningar

Sammanfattningsvis bedömer Trafikanalys att ansvaret för skapandet av grundläggande tillgänglighet i hela landet genom såväl infrastruktur som interregional kollektiv persontrafik bör vara ett statligt åtagande. Detta för att garantera ett nationellt helhetsperspektiv och skapa tillgänglighet inte bara från alla delar av landet utan även till dessa. Innebörden av begreppet grundläggande tillgänglighet bedömer Trafikanalys vara en ideologisk fråga som kräver ett politiskt ställningstagande.

³³ I 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900).

³⁴ *En ny kollektivtrafiklag*, delbetänkande av Utredningen om en ny kollektivtrafiklag, SOU 2009:39, Stockholm: Fritzes, 2009.

3 Anslag för trafikavtal

3.1 Trafikavtal före 1999

Kollektivtrafikens organisering var vid tiden före Rikstrafikens bildande mycket annorlunda jämfört med idag. Den kommersiella interregionala tågtrafiken bedrevs med ensamrätt av SJ och den långväga busstrafiken skadeprövades fram till 1 januari 1999 gentemot den kollektivtrafik som trafikhuvudmännen bedrev.³⁵ SJ hade trafikeringsrätt på stornätverket och trafikhuvudmännen på stornätet inom länet (sedan 1996) och på länsjärnvägarna. Den trafik som SJ inte ansåg sig kunna bedriva med företagsekonomisk lönsamhet anmäldes till staten för eventuell upphandling. Därigenom definierade SJ vilken trafik som borde upphandlas. I ett fall, sträckan Malmö – Göteborg, tog regeringen initiativ till upphandling. Staten upphandlade sedan trafik som ansågs vara av regionalpolitiskt intresse.³⁶

Den 1 januari 1999 skulle skadeprövningen av linjetrafiken med buss gentemot den interregionala persontrafiken på väg avskaffas, vilket innebar att långväga busstrafik fritt skulle kunna trafikera de sträckor där järnvägstrafiken tidigare varit skyddad.

Kollektivtrafik upphandlades av det offentliga på tre olika sätt. *För det första* inom länen genom trafikhuvudmännen. *För det andra* för statens räkning genom *Delegationen för köp av viss kollektivtrafik* som var knuten till Banverket. *För det tredje* genom en särskild förhandlare som upphandlade färjetrafik mellan Gotland och fastlandet.³⁷

Trafikhuvudmännens upphandling

Trafikhuvudmännen upphandlade även interregional busstrafik, som t.ex. expressbusstrafik mellan Sundsvall och Luleå. Även "ersättningstrafiken" längs inlandsbanan på sträckan Mora – Gällivare upphandlades av trafikhuvudmännen, men finansierades av staten som en följd av den så kallade principöverenskommelsen.³⁸

Delegationen för köp av viss kollektivtrafik

Delegationen för köp av viss kollektivtrafik upphandlade interregional persontrafik på järnväg som inte kunde bedrivas på företagsekonomiska grunder samt flygtrafik på sträckan Östersund – Umeå. Delegationen hade bildats efter den 1 januari 1996, då den förhandlare som skött upphandlingen sedan 1991 inordnades i Banverket. Dessförinnan sköttes upphandlingen av Transportrådet.

³⁵ *Rikstrafiken – vissa principfrågor*, SOU 1998:148, Stockholm: Fritzes, sid. 21.

³⁶ *Rikstrafiken – vissa principfrågor*, SOU 1998:148, Stockholm: Fritzes, bilaga, sid. 125.

³⁷ *Rikstrafiken – vissa principfrågor*, SOU 1998:148, Stockholm: Fritzes, bilaga, sid. 125.

³⁸ *Förslag till statsbudget för budgetåret 1991/92*, prop. 1990/91:100 bilaga 8, sid. 67f., bet. 1990/91:TU19.

Delegationen bestod av förhandlaren och en handläggare vars tjänst motsvarade en halv årsarbetskraft.³⁹ Upphandlingen gick till så att regeringen och riksdagen, efter SJ:s anmälan om olönsam trafik eller på eget initiativ, tog ställning till vilken trafik som borde upphandlas och vilka budgetmedel som skulle avsättas för upphandlingen. Den ansvariga enheten på det dåvarande Kommunikationsdepartementet beredde ärendet och regeringen beslutade, cirka ett år innan trafikstart, om ett uppdrag till *Delegationen för köp av viss kollektivtrafik* där de linjer som skulle upphandlas specificerades. *Delegationen för köp av viss kollektivtrafik* begärde därefter in anbud och förhandlade om dessa och samrådde med olika intressenter om en trafiklösning. *Delegationen för köp av viss kollektivtrafik* tecknade ett preliminärt avtal med den utsedda utföraren, varefter regeringen godkände avtalet (ca 6 mån innan trafikstart). Avtalslängden var maximalt fem år.⁴⁰

Inför 1999 hade *Delegationen för köp av viss kollektivtrafik* upphandlat persontrafik på järnväg på följande linjer:

- Nattåg mellan Stockholm och Övre Norrland inkl. Malmbanan,
- Nattåg mellan Göteborg och Övre Norrland under perioder med hög efterfrågan
- Östersund – Storlien
- Sundsvall – Östersund
- Västerås – Katrineholm
- Mjölby – Örebro
- Borlänge – Mora
- Gävle – Avesta Krylbo – Hallsberg
- Gävle – Borlänge – Hallsberg
- Uddevalla – Herrljunga – Borås
- Nässjö – Falköping – Skövde
- Kalmar/Karlskrona – Alvesta – Göteborg
- Karlstad – Göteborg

Därutöver hade även SJ anmält trafiken på sträckorna Stockholm – Falun och Stockholm – Östersund som olönsamma. De skulle därmed ingå i upphandlingen för år 2000. Regeringen hade även tagit initiativ till och beslutat om upphandling av den långväga persontrafiken på Västkustbanan mellan Malmö och Göteborg med trafikstart 1 januari 2000.

Upphandlingen av flyg hade sin bakgrund i att regeringen den 2 december 1993 beslutat att införa allmän trafikplikt på sträckan Östersund – Umeå. Huvudskälet var att få till stånd en fungerande trafiklösning mellan universitetssjukhuset i Umeå och sjukhusets upptagningsområde i Jämtland.⁴¹

Gotlandstrafiken

1995 beslutade riksdagen att staten även fortsättningsvis skulle garantera en tillfredställande person- och godstrafikförsörjning mellan fastlandet och

³⁹ *Rikstrafiken – vissa principfrågor*, SOU 1998:148, Stockholm: Fritzes, bilaga, sid. 126.

⁴⁰ *Rikstrafiken – vissa principfrågor*, SOU 1998:148, Stockholm: Fritzes, bilaga, sid. 126.

⁴¹ *Rikstrafiken – vissa principfrågor*, SOU 1998:148, Stockholm: Fritzes, bilaga, sid. 128.

Gotland.⁴² Utgångspunkten skulle vara en av staten garanterad bastrafik från två fastlandshamnar. Vid den senaste upphandlingen innan Rikstrafikens bildande tecknades ett avtal med Rederi AB Gotland (Destination Gotland) utan bortre tidsgräns, men med löpande uppsägning. Motivet till denna lösning var att det var möjligt att "löpande diskutera förnyelse inom avtalets ram, samt att staten har möjlighet att säga upp avtalet med förnyad upphandling när man befarar att utvecklingen av trafikprodukten har upphört".⁴³

Vid tiden för Rikstrafikens bildande upphandlade staten således framför allt färjetrafiken till Gotland och persontrafik på järnväg. Endast en flyglinje upphandlades och ingen statlig upphandling av interregional busstrafik förekom även om en viss busstrafik var statligt finansierad.⁴⁴

Det trafikpolitiska beslutet 1998

Den 2 juni 1998 fattade riksdagen med anledning av regeringens transportpolitiska proposition *Transportpolitik för en hållbar utveckling* beslut om den framtida transportpolitiken.⁴⁵ Beslutet innebar att ett transportpolitiskt mål fastställdes: "Det övergripande målet för transportpolitiken skall vara att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar trafikförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet".⁴⁶ Målet delades upp i fem delmål: Ett tillgängligt transportsystem, En hög transportkvalitet, En säker trafik, En god miljö och En positiv regional utveckling.⁴⁷ Därutöver antogs följande transportpolitiska principer:

*Transportkonsumenterna skall ha så stor valfrihet som möjligt att inom ramen för det befintliga transportutbudet själva avgöra hur de skall ordna sina transporter. Samverkan mellan olika transportmedel och trafikslag skall stärkas. Sektortänkandet måste överges till förmån för samverkan mellan trafikslagen. En effektiv konkurrens mellan olika trafikutövare och transportalternativ skall främjas. Beslut om transportproduktion skall ske i så decentraliserade former som möjligt.*⁴⁸

Beslutet innebar även att en myndighet för rikstrafikfrågor – Rikstrafiken – skulle inrättas. Syftet uppgavs vara att utveckla den interregionala kollektivtrafiken och myndighetens huvuduppgift skulle vara att verka för samordning och upphandling av viss interregional trafik. Därutöver beslutades även att transportsystemet skulle utformas så att alla människor har en god tillgång till de transporter som krävs för att de skall kunna ha ett arbete, upprätthålla goda sociala kontakter, utföra vardagens bestyr och på ett sådant sätt att den

⁴² *Konkurrensverkets ställning i överklagandeärenden enligt konkurrenslagen (1993:20)*, prop. 1994/95:44, bet. 1994/95:TU7, rskr. 1994/95:99.

⁴³ *Rikstrafiken – vissa principfrågor*, SOU 1998:148, Stockholm: Fritzes, bilaga, sid. 130.

⁴⁴ *Rikstrafiken – vissa principfrågor*, SOU 1998:148, Stockholm: Fritzes, bilaga, sid. 131.

⁴⁵ *Transportpolitik för en hållbar utveckling*, prop.1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266.

⁴⁶ *Transportpolitik för en hållbar utveckling*, prop.1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266

⁴⁷ *Transportpolitik för en hållbar utveckling*, prop.1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266

⁴⁸ *Transportpolitik för en hållbar utveckling*, prop.1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266

personliga integriteten och friheten främjas. Samtidigt slogs det i propositionen fast att den interregionala kollektivtrafiken så långt det är möjligt bör drivas på kommersiella villkor och i ökad utsträckning samordnas med lokal och regional kollektivtrafik. Det fastslogs även att det statliga ansvarstagandet för de kommunala flygplatserna skulle öka.⁴⁹

För att genomföra bildandet av den nya myndigheten beslutade Regeringen att utse en särskild utredare med uppgift att utreda verksamhetsmål, preciserade arbetsuppgifter och organisation för den nya myndigheten Rikstrafiken.⁵⁰ I direktiven angavs att myndighetens huvuduppgift skulle vara att verka för samordning av den interregionala persontrafiken, samt att upphandla viss kollektiv trafik. Innan Rikstrafiken bildades fanns det inte någon myndighet med sektorövergripande ansvar för hela kollektivtrafiksystemet, varför regeringen ansåg att statens ansvar för viss interregional kollektiv persontrafik borde slås fast.⁵¹

Rikstrafikens föreslagna uppgifter

Den utredning som förberedde bildandet av Rikstrafiken menade att myndigheten "utifrån ett kundorienterat helhetsperspektiv skulle verka för att åstadkomma ett samverkande interregionalt kollektivtrafiksystem som bidrar till att de transportpolitiska målen uppfylls".⁵² Detta avgränsades till att främst handla om delmålen om ett tillgängligt transportsystem och delmålet om en positiv regional utveckling. Myndigheten skulle ha en "samlande, stödjande, stimulerande och pådrivande" roll i förhållande till sektorns aktörer.

Samverkan var ett nyckelord för Rikstrafiken vid starten.⁵³ Tanken var att Rikstrafiken skulle fungera som en samordnare i statens arbete med att utveckla kollektivtrafiksystemet och vara en myndighet för all kollektivtrafik. En uppgift skulle exempelvis vara att verka för ett ökat resenärs- och konsumentinflytande oavsett om kollektivtrafiken var lokal, regional eller interregional, och oavsett om det handlade om kommersiell eller upphandlad trafik.⁵⁴ Ett uppdrag skulle vara att särskilt verka för att de brister som, ur resenärernas perspektiv, fanns i den interregionala kollektivtrafikförsörjningen åtgärdades. Myndigheten föreslogs också verka för samordning av kollektivtrafiken och årligen ta fram en beskrivning av kollektivtrafikens utveckling.⁵⁵ Rikstrafiken skulle även ansvara för ett samordnat system för kvalitetsgranskning och uppföljning av den interregionala kollektivtrafiken och särskilt verka för att den interregionala kollektivtrafikens konkurrensförmåga stärktes. Därutöver skulle även metoder utvecklas för upphandling av

⁴⁹ *Transportpolitik för en hållbar utveckling*, prop.1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266

⁵⁰ *Rikstrafiken – mål, arbetsuppgifter och organisation m.m.*, kommittédirektiv 1998:46. Utredare var Gunnel Färm.

⁵¹ I varje län skulle det dock finnas länstrafikansvariga som svarar för den lokala och regionala linjetrafiken för persontransporter. Motsvarande fanns ej för interregionala persontransporter. *Rikstrafiken – vissa principfrågor*, SOU 1998:148, Stockholm: Fritzes, sid. 19.

⁵² *Rikstrafiken – vissa principfrågor*, SOU 1998:148, Stockholm: Fritzes, sid. 85.

⁵³ Se t.ex. *Rikstrafiken – vissa principfrågor*, SOU 1998:148, Stockholm: Fritzes, kap 4.

⁵⁴ *Rikstrafiken – vissa principfrågor*, SOU 1998:148, Stockholm: Fritzes, sid. 75.

⁵⁵ *Rikstrafiken – vissa principfrågor*, SOU 1998:148, Stockholm: Fritzes, sid. 93.

interregional kollektivtrafik så att bästa möjliga samhällsekonomiska utfall säkrades.⁵⁶

Rikstrafiken skulle endast finansiera trafik som ansågs vara "genuint interregional", med vilket avsågs trafik som endast i relativt liten utsträckning var frekvent och repetitiv och som inte avsåg daglig arbetspendling eller dylikt.⁵⁷ Den "genuint interregionala" trafiken definierades som trafik mellan län som överstiger tio mil, vars syfte inte var att tillgodose behov av daglig arbetspendling.⁵⁸ Interregional kollektivtrafik som föll utanför den definierade "genuina" skulle upphandlas i samarbete mellan huvudmännen och Rikstrafiken.⁵⁹

Den interregionala kollektivtrafiken syftade således till att nå det transportpolitiska målet om tillgänglighet, dvs. persontrafik. När det gällde Gotlandstrafiken ansåg utredaren att Rikstrafiken i samråd med Godstransportdelegationen borde upprätta ett förslag till tydligare ansvarsfördelning vad gäller persontrafikförsörjningen och godstransportförsörjningen mellan Gotland och fastlandet.⁶⁰

3.2 Anslagsutveckling

Det anslag som Rikstrafiken fick att förvalta från och med år 2000 var en sammanslagning av ett anslag för transportstöd till Gotland, ett anslag för köp av interregional persontrafik på järnväg och ett anslag för ersättning till trafikhuvudmän för köp av viss kollektivtrafik. Sammantaget låg dessa anslag på 800 miljoner kronor 1998, vilket motsvarar cirka 971 miljoner kronor i 2011 års prisnivå.

I tabell 3.1 och figur 3.1 redovisas nivån på anslagsmedlen till trafikupphandling för perioden 1999 till 2010 i jämförelse med kostnadsutfall. Samtliga uppgifter är hämtade från regeringens budgetpropositioner.

Anslagsnivån har rört sig mellan 802 miljoner kronor år 2000 till som mest 1 096 miljoner kronor år 2008, se figur 3.1. Med undantag från år 2000, då flera avtal avslutades inför Rikstrafikens övertagande av upphandlings- och förvaltningsansvaret, har nivån på anslaget, i reall penningvärde, aldrig varit lägre än det är idag. I beaktande av att kostnaderna för färjetrafiken till Gotland ökat kraftigt, se nästa avsnitt, har möjligheterna att upphandla interregional kollektivtrafik minskat under perioden 1999 till 2010.

⁵⁶ Rikstrafiken – vissa principfrågor, SOU 1998:148, Stockholm: Fritzes, sid. 85.

⁵⁷ Rikstrafiken – vissa principfrågor, SOU 1998:148, Stockholm: Fritzes, sid. 33.

⁵⁸ Rikstrafiken – vissa principfrågor, SOU 1998:148, Stockholm: Fritzes, sid. 35.

⁵⁹ Rikstrafiken – vissa principfrågor, SOU 1998:148, Stockholm: Fritzes, sid. 33.

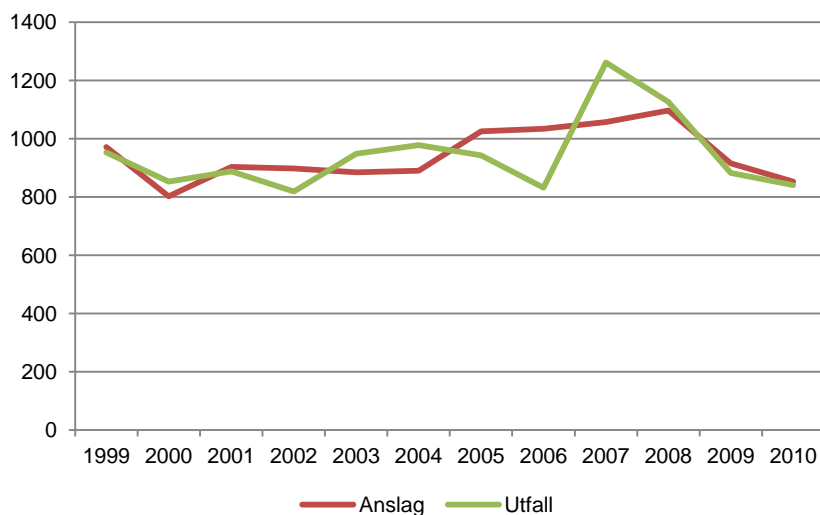
⁶⁰ Rikstrafiken – vissa principfrågor, SOU 1998:148, Stockholm: Fritzes, sid. 33.

Tabell 3.1 Anslag och utfall för medel till Rikstrafiken för trafikavtal under perioden 1999 till 2011. Miljoner kronor i löpande priser samt 2011 års prisnivå.

År	Löpande priser				Fasta priser	
	Anslag	Utfall	Utgiftsprognos	Anslagssparande	Anslag	Utfall
1999	805	789	778	53	971	952
2000	671	714	703	10	802	853
2001	775	761	766	24	904	887
2002	786	717	754	93	897	819
2003	790	847	831	35	885	949
2004	798	877	873	-44	890	978
2005	923	849	882	31	1025	943
2006	943	759	1 042	215	1033	832
2007	986	1176	1 183	24	1057	1261
2008	1058	1087	1 082	-5	1096	1126
2009	881	849	872	27	916	882
2010	831	819	838	0 ¹	853	841

Källa: Regeringens budgetpropositioner för 1999 – 2010.

Anm: Fastprisberäkning enligt KPI. 1) Anslagssparandet borde ligga på 39 miljoner 2010, men är i prop. 2011/12 utgiftsområde 22 satt till noll kronor.



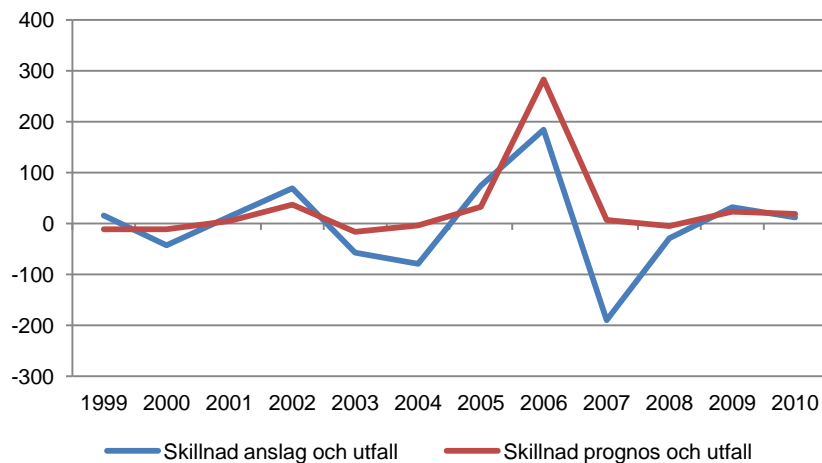
Figur 3.1 Anslag och utfall för medel till Rikstrafiken för trafikavtal under perioden 1999 till 2011. Miljoner kronor i 2011 års prisnivå.

Källa: Regeringens budgetpropositioner för 1999 – 2010.

Anm: Fastprisberäkning enligt KPI.

Variationen i anslagsnivån förklaras av kostnadsutvecklingen för den trafik som upphandlats och även i stor utsträckning av rörelsen i bränslepriser. Variationen i anslagsnivån tycks emellertid vara större än vad som skulle kunna förklaras av

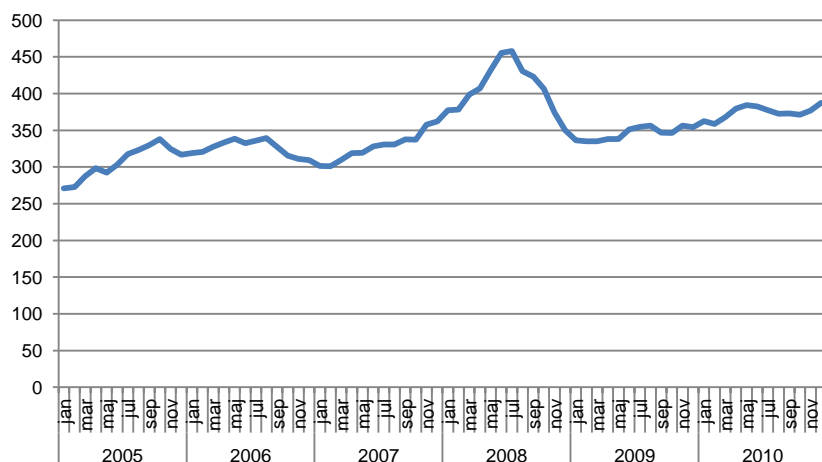
svårigheter att göra utgiftsprognoser, se figur 3.2. Jämförs utgiftsprognoserna med utfallet har skillnaden, med undantag av 2006, varierat mellan -16 till +37 miljoner. År 2006 hamnade prognosen 283 miljoner kr högre än utfallet, vilket förklaras av att Rikstrafiken beräknade att de skulle behöva betala ut en inestående transferering till Destination Gotland AB till följd av en pågående tvist. Utbetalningen gjordes istället år 2007 och kunde hanteras via ett stort anslagssparande mellan 2006 och 2007. Variationen mellan anslagsnivå och utfallsnivå är betydligt högre. Anslagsnivån har som mest legat 184 miljoner kronor över och som minst 190 miljoner kronor under kostnadsutfall. Bortsett från dessa extremvärden har skillnaden legat mellan -79 och +74 miljoner kronor. Budgetprocessen verkar med andra ord inte fullt ut ha dragit nytta av den information som lämnats i utgiftsprognoserna.



Figur 3.2 Differens mellan anslags- och utfallsnivåer samt prognos- och utfallsnivåer. Miljoner kronor i löpande priser.

Källa: Regeringens budgetpropositioner för 1999 – 2010.

Att det kan vara svårt att prognostisera kostnadsutvecklingen illustreras i figur 3.3. Det har varit kraftiga rörelser i priset på dieselolja under perioden 2005 till 2010. Figuren förklarar också den kraftiga kostnadsutvecklingen för upphandlad trafik under perioden från januari 2007 till juni 2008. Efter denna oljeprischock föll priset tillbaka till en nivå som kan jämföras med situationen under hösten 2005. Under 2009 och 2010 steg återigen oljepriset, men ökningstakten var inte lika dramatisk.



Figur 3.3 Volymindex för priset på diesellojla 2005 till 2010, 1990=100.

Källa: SCB

Det har inte gjorts något försök att inom detta projekt göra någon djupare analys av sambandet mellan utgiftsprognoserna och oljeprisutvecklingen. En analys av ett sådant samband försvåras av att bränslekostnaderna för Gotlandstrafiken terminssäkras. Eftersom Gotlandstrafiken utnyttjar en så pass stor del av det totala anslaget inverkar terminssäkringen relativt mycket på det totala kostnadsutfallet.

3.3 Användning av anslaget

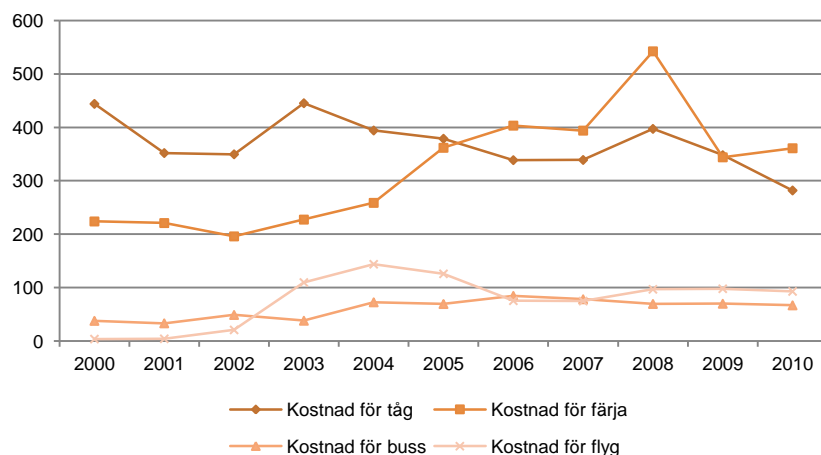
Avsikten med följande avsnitt är att övergripande beskriva hur anslagsmedlen använts under perioden 1999 till 2010. Uppgifterna har i huvudsak hämtats från Rikstrafikens årsredovisningar samt de samverkans- och trafikavtal som Trafikanalys tagit del av.

I tabell 3.2 och figur 3.4 redovisas hur anslagsmedlen fördelats på olika trafikslag år 2000 till 2010. Kostnaderna för 1999 finns inte specificerade i årsredovisningen och har därför lämnats utanför denna sammanställning. De största förändringarna är att kostnaderna för upphandlad tågtrafik sjunkit från som mest cirka 600 miljoner till strax under 300 miljoner kronor 2010. Innan anslaget till trafikupphandling skapades låg anslaget för köp av interregional persontrafik på järnväg på cirka 490 miljoner i 2011 års priser. Ersättningen till färjetrafiken till Gotland har under samma period ökat från drygt 200 miljoner till ungefär 350 miljoner kronor. Innan anslaget till trafikupphandling kom till låg anslaget för transportstöd till Gotland på cirka 230 miljoner kr i 2011 års prisnivå. Den tredje större förändringen är en mer omfattande upphandling av flyglinjer. Innan anslaget för trafikupphandling bildades var det endast flyglinjen Östersund – Umeå som upphandlades. Utgifterna för flygtrafik har därför ökat från ungefär fem miljoner till knappt 100 miljoner kronor per år. Busstrafiken har också blivit mer omfattande då den årliga ersättningen har ökat från cirka 50 till cirka 70 miljoner kronor.

Tabell 3.2 Utgifter för upphandlad trafik per trafikslag 2000 till 2010; miljoner kronor löpande priser.

År	Tåg	Färja	Buss	Flyg
2000	444	224	38	4
2001	352	221	33	4
2002	615	196	49	21
2003	445	228	38	110
2004	394	259	73	144
2005	379	362	69	126
2006	339	403	85	76
2007	339	394	78	75
2008	397	542	70	97
2009	348	344	70	98
2010	282	361	67	93

Källa: Rikstrafikens årsredovisningar för 2000 – 2010.



Figur 3.4 Utgifter för upphandlad trafik per trafikslag 2000 till 2010; miljoner kronor löpande priser.

Källa: Rikstrafikens årsredovisningar för 2000 – 2010.

Förklaringen till den kraftiga utgiftsökningen för tågtrafik mellan 2001 och 2002 är att flera avtal tilläts löpa ut 2000 och 2001 så att den nybildade myndigheten Rikstrafiken skulle kunna upphandla ny trafik. Utgiftsökningen för färjetrafiken mellan 2007 och 2008 förklaras av den oljeprischock som omnämndes i föregående avsnitt. Om ersättningen till färjetrafiken 2008 jämförs med ett genomsnitt för övriga år mellan 2005 och 2010 kan oljeprischocken uppskattningsvis ha resulterat i en kostnadsökning för Gotlandstrafiken på knappt 40 procent.

De avtal som fortfarande var gällande i slutet av 2010 redovisas i tabell 3.3. Störst kvarvarande åtagande fanns vid tillfället för avtalet angående Gotlandstrafiken. Avtalet sträcker sig till slutet av januari 2015 och innebar ett kvarvarande åtagande på 1,6 miljarder kronor. Flyglinjerna har under arbetet med detta projekt förlängts vilket innebär ett ökat åtagande för flygtrafiken till och med 2015.

Generellt har det skett en avveckling av tågavtal i södra Sverige, framförallt av trafik inom de tidigare så kallade länsjärnvägarna, mot utökad buss- och flygtrafik i norra Sverige. Det sker även en del förändringar till följd av uppstarten av Botniabanan, vilket gör att en del busstrafik på sikt kan komma att ersättas med tågtrafik och att upphandling kommer att ske via Norrtåg AB, ett aktiebolag som bildats och ägs av de fyra nordligaste länen. Norrtåg AB ska organisera och upphandla persontrafik i Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland och Jämtlands län.

Tabell 3.3 Upphandlad trafik i december 2010.

Avtal	Avtalstyp	Rörliga komponenter		Löptid	Återstående åtagande 1000-tals kr	Kommentar
		Avgift	Drivmedel			
Gotlandstrafiken	Netto	Hamnavgift o.dyl.	Ja	2015-01-31	1 596 075	
Östersund – Umeå	Netto	Nej	Ja	2011-10-29	11 240	Nytt avtal till och med 2015
Arvidsjaur – Arlanda	Netto	Nej	Ja	2011-10-29	2 850	Nytt avtal till och med 2012
Gällivare – Arlanda	Netto	Nej	Ja	2011-10-29	9 364	Nytt avtal till och med 2012
Hemavan – Arlanda	Netto	Nej	Ja	2011-10-29	3 155	Nytt avtal till och med 2012
Lycksele – Arlanda	Netto	Nej	Ja	2011-10-29	2 850	Nytt avtal till och med 2012
Villhelmina – Arlanda	Netto	Nej	Ja	2011-10-29	9 465	Nytt avtal till och med 2012
Sveg – Arlanda	Netto	Nej	Ja	2011-10-29	7 330	Nytt avtal till och med 2015
Pajala – Luleå	Netto	Nej	Ja	2011-10-29	11 898	Nytt avtal till och med 2015
Torsby – Hagfors – Arlanda	Netto	Nej	Ja	2011-10-29	13 030	Nytt avtal till och med 2015
Tåg i Väst	-	-	-	2015-06-30	112 000	Avslutas 2015
Tåg i Bergslagen	-	Nej	Nej	2016-12-17	230 896	
Tåg i Småland och Halland	-	Nej	Nej	2015-12-12	50 000	fr.o.m 2010 endast Nässjö-Värnamo-Halmstad
Natttåg	Netto			2013-06-15	178 136	
Dagtag BD län	Netto	Nej	Nej	2011-07-31	6 198	Nytt avtal till juni 2013
Kalmar-Göteborg	-	-	-	2011-12-31	5 000	Avslutas 2011; under 2010 reducerad till Kalmar/Karlskrona-Alvesta
Tåg i Stångdal, Tjust	-	Nej	Nej	2014-06-15	72 529	
Karlskrona-Kristianstad	-	Infrastrukturavgift	Nej	2013-06-30	27 198	
Sundsvall – Storlien (Trondheim)	Netto	Nej	Nej	2011-07-31 ¹	3 920	
(Örebro) – Karlstad – Oslo	-	Nej	Nej	2012-12-18	9 932	
Ludvika – Kristinehamn	-	Nej	Nej	2011-06-15	756	
Samverkandesystem	-	Nej	Nej	2012-06-30	52 500	
Umeå – Haparanda	-	Nej	Ja	2015-06-15 ²	62 864	Från och med 2011 endast Umeå-Haparanda
Sundsvall – Långsele	-	-	-	2011-12-31		Förlängt till 2012-07-31
Mora - (Östersund) – Gällivare	-	Nej	Nej	2011-06-15	3 472	Förlängs till och med 2016
Norrtåg		-	-	2021-07-31	510 491	Träder i kraft 2011-08-01 och ersätter på sikt Dagtag BD-län samt Sundsvall-Trondheim

Källa: Rikstrafikens årsredovisning 2010.

Anm: 1) Avslutas i juni 2012 enligt senaste avtal. 2) Avslutas 2015-10-31 enligt senaste avtal.

Ett förhållande som gör det svårt att följa användningen av anslaget till trafikavtal (tidigare trafikupphandling) är att flera olika linjer kan hanteras inom ett gemensamt avtal. Det avtal som omfattar flest linjer är det avtal som går under benämningen *Samverkande system för busstrafik*⁶¹. Avtalet rymmer idag 17 linjer⁶², men har tidigare gällt för 20 linjer. Vissa sträckningar är också uppdelade i en kortare och en längre linje.

De nuvarande 17 linjerna är:

- Östersund – Örnsköldsvik
- Östersund – Umeå
- Umeå – Mo i Rana (Blå vägen)
- Kiruna – Pajala – Haparanda
- Bodö – Skellefteå
- Sundsvall – Sollefteå
- Funäsdalen – Östersund
- Ånge – Sveg
- Luleå – Kiruna
- Arvidsjaur – Boden – Luleå
- Arjeplog – Skellefteå
- Gällivare – Jokkmokk – Luleå
- Pajala – Luleå
- Kiruna – Riksgränsen – Narvik
- Skellefteå – Sorsele
- Lycksele – Skellefteå
- Arjeplog – Piteå

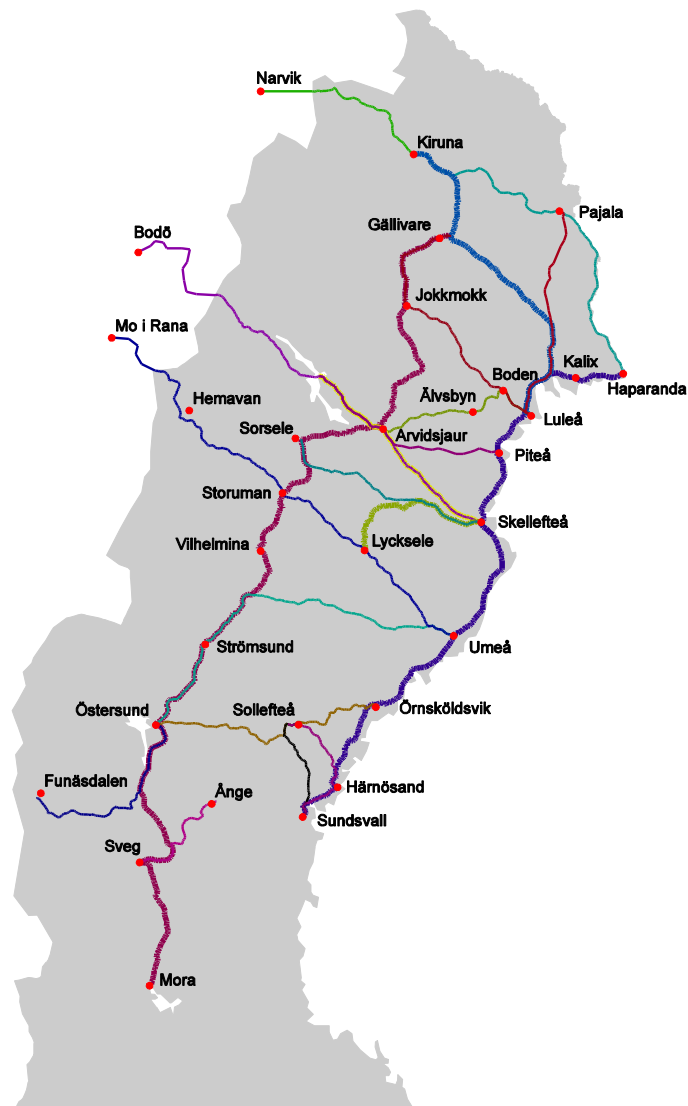
Förutom busslinjerna inom avtalet Samverkande system har anslaget använts till att upphandla busstrafik längs norrlandskusten (Sundsvall – Haparanda) och längs riksväg 45 (Mora – Gällivare). Det har även upphandlats två linjer som ersätter tågtrafik längs Ådalsbanan (Sundsvall-Sollefteå och Sundsvall – Långsele). Mellan 2005 och 2008 användes anslaget även till busstrafik mellan Oskarshamn och Berga. Utöver de 17 linjer som upphandlas genom det samverkande systemet var därmed även följande linjer upphandlade i slutet av 2010:

- Mora – Östersund – Gällivare (2008 –)
- Sundsvall – Umeå – Luleå – Haparanda (2010 –)
- Sundsvall – Långsele (Ådalsbanetraffiken) (2002 –)

Samtliga busslinjer som var upphandlade i december 2010 finns redovisade i figur 3.5.

⁶¹ *Samverkansavtal mellan Rikstrafiken och Trafikhuvudmännen Länstrafiken i Norrbotten AB, Länstrafiken i Västerbotten AB, Västernorrlands läns Trafik AB och Länstrafiken i Jämtland AB kring interregional och lokal/regional trafik med buss i norra Sverige i ett Samverkande system, (2007-06-17 – 2012-06-30)*

⁶² Redovisat som 15 linjer i *Årsredovisning Rikstrafiken 2009*.



Figur 3.5 Upphandlade busslinjer i december 2010

Källa: Rikstrafikens årsredovisning 2010 samt avtal om busstrafik.

I och med Botniabanans färdigställande och upprustningen av Ådalsbanan kommer busstrafiken längs norrlandskusten att framöver endast gälla sträckan Umeå – Haparanda och busslinjerna längs Ådalsbanan kommer att kunna ersättas med tåg. Senast tillgänglig statistik för linjerna inom avtalet Samverkande system är från 2008 och redovisas i tabell 3.4.

Tabell 3.4 Antal resor och personkilometer för linjerna inom avtalet Samverkande system 2008

Linje	Sträckning	Ansvarig	Antal resor	Personkm	mil/resa
63	Östersund – Umeå	Jämtland	68 662	9 844 291	14,3
26	Ånge – Sveg	Jämtland	1 798	173 864	9,7
164	Östersund – Funäsdalen	Jämtland	41 700	3 107 227	7,5
40	Örnsköldsvik – Östersund	Västernorrland	79 543	4 994 105	6,3
331	Sollefteå – Sundsvall	Västernorrland	16 926	1 511 964	8,9
31, 300	Umeå/Vännäs – Mo I Rana	Västerbotten	179 641	28 479 312	15,9
32	Lycksele – Norsjö – Skellefteå	Västerbotten	82 502	7 433 869	9,0
29	Sorsele – Skellefteå	Västerbotten	16 108	1 810 432	11,2
21	Arvidsjaur – Boden – Luleå	Norrbottn	38 400	1 324 847	3,5
53	Kiruna – Pajala – Haparanda	Norrbottn	20 574	1 882 781	9,2
10, 91	Luleå – Kiruna, Kiruna – Riksgränsen – Narvik	Norrbottn	45 126	6 881 778	15,3
55	Luleå – Överkalix – Pajala	Norrbottn	27 794	3 649 732	13,1
44	Gällivare – Jokkmokk – Luleå	Norrbottn	68 074	5 030 030	7,4
200, 26	Skellefteå – Arvidsjaur – Arjeplog – Bodö	Norrbottn	26 603	2 857 918	10,7
17	Arjeplog – Piteå	Norrbottn	12 042	1 606 250	13,3

Källa: Rikstrafikens årsredovisning 2008.⁶³

Genomsnittligt antal personkilometer per resa tyder på att de längre linjerna i stor utsträckning utnyttjas av trafikanter i närområdet kring huvudorterna.

Tabell 3.5 Antal resor (1000-tal), personkilometer (1000-tal), genomsnittlig längd per resa och ersättning per resa för Samverkande system totalt samt övriga busslinjer 2008

Avtal/linje	Antal resor	Personkm	mil/resa	Ersättning/resa (kr)
Samverkande system	725	80 588	11,1	48,3
Sundsvall – Haparanda	857	97 276	11,4	27,9
Sundsvall – Långsele + tåg Sundsvall – Härnösand	169	5 248	3,1	17,8
Mora – (Östersund) – Gällivare	132	14 169	10,7	52,6

Källa: Rikstrafikens årsredovisning 2009.

Antal resor och antal personkilometer för övriga linjer, samt en total för Samverkande system redovisas i tabell 3.5. Den enskilt största busslinjen inom anslaget för trafikavtal är bussen längs norrlandskusten (Sundsvall – Haparanda) som utnyttjades till cirka 857 000 resor 2008, vilket gav drygt 97 miljoner personkilometer.

⁶³ Observera att resultatredovisningen i *Årsredovisning Rikstrafiken 2008* görs aggregerat till 15 linjer och inte uppdelat på de 17 linjer som redovisats enligt avtal.

Ersättningen per resa låg 2008 på i genomsnitt 48 kronor för linjerna inom det samverkande bussystemet. För buss längs riksväg 45 låg ersättningen på 53 kronor per resa och för buss längs norrlandskusten och buss längs Ådalsbanan låg motsvarande siffror på 28 respektive 18 kronor.

Tabell 3.6 Utgifter för bussavtalen 2008-2010, tusentals kronor i löpande priser

Avtal/linje	2010	2009	2008
Samverkandesystem	35 000	35 000	35 000
Sundsval I – Haparanda	21 901	24 826	23 940
Sundsvall – Långsele + Sundsvall – Härnösand	3 000	3 000	3 000
Mora – (Östersund) – Gällivare	6 943	6 943	6 943

Källa: Rikstrafikens årsredovisning 2010.

Utgifterna för det samverkande bussystemet uppgick i slutet av perioden till 35 miljoner kronor per år. Utgifterna för busstrafiken längs norrlandskusten uppgick till drygt 20 miljoner kronor, medan busstrafiken längs riksväg 45 låg på knappt sju miljoner kronor per år. Trafik längs Ådalsbanan har legat på tre miljoner kronor årligen.

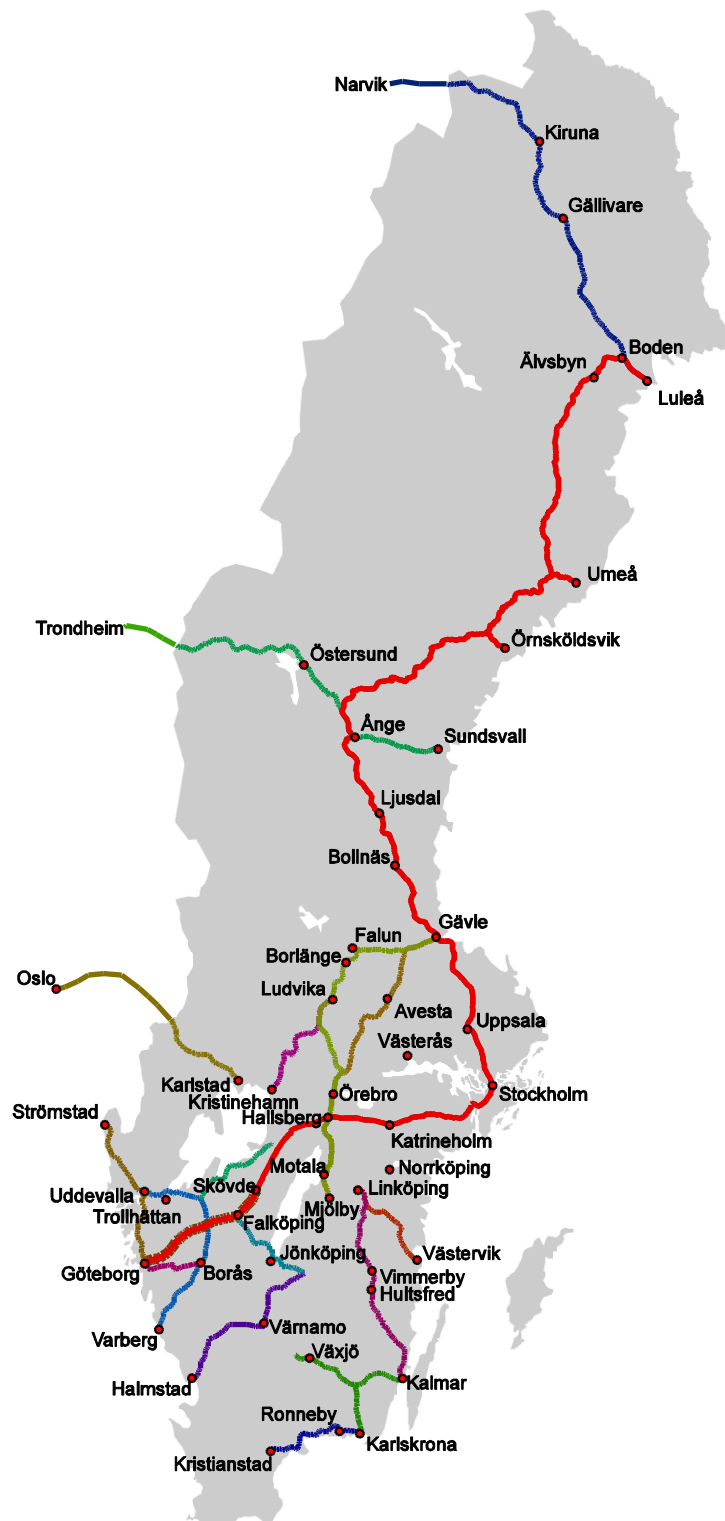
Upphandlade tåglinjer i slutet av 2010 redovisas i figur 3.5. Även när det gäller tågtrafik har flera linjer varit paketerade i samverkansavtal med trafik huvudmän. I slutet av 2010 fanns fyra sådana avtal kvar: Tåg i väst, Tåg i Bergslagen, Tåg i Småland och Halland samt Tåg i Stångdal/Tjust. I slutet av perioden var emellertid trafiken i Småland och Halland reducerad till enbart linjen Nässjö – Värnamo – Halmstad. Tåg i väst bestod av följande linjer 2010⁶⁴:

- Göteborg – Trollhättan – Vänersborg
- Göteborg – Skövde – Töreboda
- Göteborg – Falköping – Jönköping – Nässjö
- Göteborg – Uddevalla – Strömstad
- Göteborg – Borås
- Uddevalla – Herrljunga – Borås – Varberg
- Töreboda – Skövde – Falköping – Jönköping – Nässjö
- Göteborg – Herrljunga – Lidköping – Mariestad – Hallsberg - Örebro

⁶⁴ Avtal tågtrafik, Tåg i väst, (2010-07-01 – 2015-06-30).

Avtalet gällande Tåg i väst gäller till och med juni 2015 och kommer sedan att avslutas. Tåg i Bergslagen innefattade tre linjer 2010: Gävle – Borlänge – Hallsberg, Gävle – Avesta – Hallsberg samt Örebro – Mjölby, och Tåg i Stångdal/Tjust linjerna Linköping – Kalmar, samt Linköping – Västervik. I övrigt var följande sträckor upphandlade:

- Nattågtrafik mellan Göteborg – Luleå och Stockholm – Luleå
- Luleå – Narvik (Dagtag i Norrbottens län)
- Sundsvall – Östersund – Trondheim
- Karlstad – Oslo
- Ludvika – Kristinehamn
- Kalmar – Alvesta
- Karlskrona – Alvesta
- Karlskrona – Kristianstad



Figur 3.5 Upphandlade tåglinjer i december 2010

Källa: Rikstrafikens årsredovisning 2010 samt avtal om tågtrafik.

Tabell 3.7 Antal resor (1000-tal), personkilometer (1000-tal), genomsnittlig längd per resa och ersättning per resa för avtalad tågtrafik 2008

Avtal/Linje	Antal resor	Personkm	mil/resa	Ersättning/resa (kr)
Tåg i Väst	6 396	393 193	6,1	13,3
Tåg i Bergslagen	2 644	177 944	6,7	24,2
Tåg i Småland och Halland	1 255	57 671	4,6	23,8
Nattåg	565	438 359	77,6	139,1
Dagtag Norrbottens län	37	7 961	21,5	179,5
Kalmar-Göteborg	2 135	188 223	8,8	25,7
Tåg i Stångdal/Tjust	557	45 124	8,1	40,4
Karlskrona-Kristianstad	1 570	86 137	5,5	11,1
Sundsvall – Östersund – Storlien (Trondheim)	321	33 002	10,3	21,5
(Örebro) – Karlstad – Oslo	221	27 236	12,3	22,7
Ludvika – Kristinehamn	23	1 099	4,8	71,7
Uppsala – Norrköping [*]	1 545	105 088	6,8	10,8

Källa: Rikstrafikens årsredovisning 2009.

Anm: Uppsala – Norrköping var upphandlad 2008, men avtalet avslutades under 2009.

Senast tillgänglig statistik över resande inom avtalen är från 2008 och redovisas i tabell 3.7. Flest resor görs inom avtalet Tåg i väst där det 2008 efterfrågades knappt 6,4 miljoner resor. För linjerna inom Tåg i Bergslagen efterfrågades totalt drygt 2,6 miljoner resor. Resandet har överlag ökat för den upphandlade tågtrafiken. Både inom Tåg i Väst och Tåg i Bergslagen har resandet ökat fram till och med 2008. För Tåg i Väst har antalet resor ökat från att ha legat på knappt fem miljoner 2003 och för Tåg i Bergslagen från knappt 1,4 miljoner samma år. Tåg i Småland och Halland har under perioden 2003 till 2008 ökat resandet från cirka 0,9 miljoner till knappt 1,3 miljoner och Stångdal/Tjust från 0,5 till 0,6 miljoner.

Högst ersättning per resa går till nattågstrafiken, samt till tåg mellan Luleå och Narvik. Detta förklaras dock av att den genomsnittliga reslängden är relativt sett längre än för övriga linjer. Linjen Ludvika – Kristinehamn kräver också relativt hög ersättning per resa, men i detta fall förklaras resultaten av ett lågt utnyttjande.

De senaste åren har åtagandet inom Tåg i väst, Tåg i Bergslagen och Tåg i Småland och Halmstad minskat, se tabell 3.8. Tidigare redovisat resultat angående resandet gäller därmed för fler linjer än vad som redovisats som upphandlad trafik 2010. Nedgången i ersättningen för trafiken mellan Kalmar och Göteborg förklaras av att trafiken reducerats till att endast gälla Kalmar/Karlskrona – Alvesta. Det avtal som belastar anslaget mest är avtalet gällande nattågstrafiken. Ersättningen har här legat på mellan 75 och 80 miljoner kronor per år. Avvecklingen av Tåg i väst samt det minskade åtagandet i linjerna i Mellansverige har erbjudit och kommer att erbjuda en möjlighet att upphandla ny trafik inom nuvarande anslagsnivå.

Tabell 3.8 Tabell 3.8: Utgifter för tågavtalen 2008-2010, löpande priser

Avtal/Linje	2010	2009	2008
Tåg i Väst	53 902	84 998	85 000
Tåg i Bergslagen	53 750	60 208	64 000
Tåg i Småland och Halland	19 308	29 836	29 836
Nattåg	75 901	80 598	78 598
Dagtag Norrbottens län	11 159	11 914	6 641 ¹
Kalmar – Alvesta – (Göteborg)	16 000	23 032	54 918
Tåg i Stångdal/Tjust	20 754	17 036	22 487
Karlskrona – Kristianstad	15 060	16 488	17 407
Sundsvall – Östersund – Storlien (Trondheim)	7 398	7 561	6 914
(Örebro) – Karlstad – Oslo	4 168	5 139	5 006
Ludvika – Kristinehamn	1 650	1 650	1 650
Uppsala – Norrköping ²		7 673	16 740

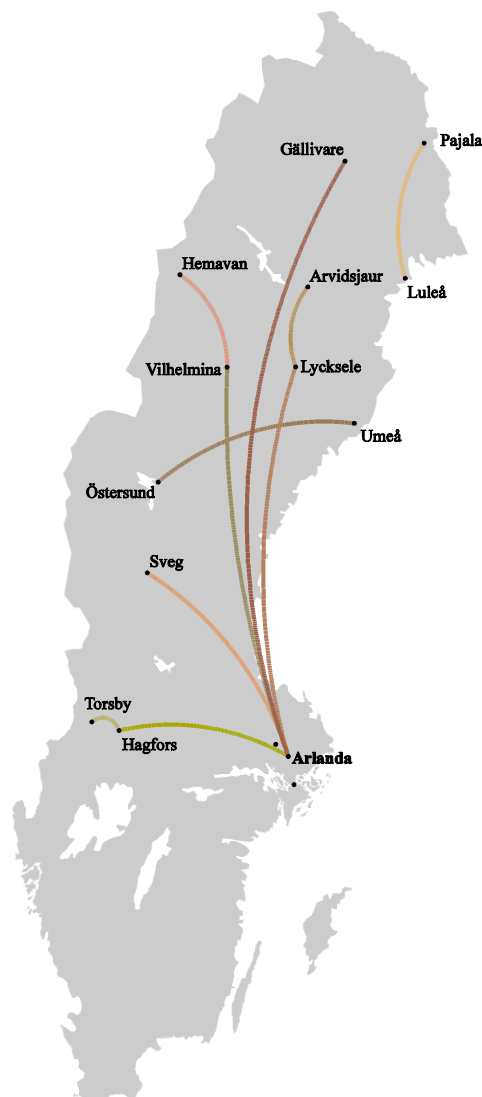
Källa: Rikstrafikens årsredovisning 2010.

Anm: 1) Kostnaden för dagtag i Norrbottens län 2008 gäller halva året. 2) Uppsala – Norrköping var upphandlad 2008, men avtalet avslutades under 2009.

Flygtrafik började, vid sidan av flytrafiken mellan Östersund och Umeå, att upphandlas 2003. Följande flyglinjer har varit upphandlade:

- Östersund – Umeå
- Arvidsjaur – Arlanda
- Gällivare – Arlanda
- Hemavan – Arlanda
- Lycksele – Arlanda
- Storuman – Arlanda
- Vilhelmina – Arlanda
- Sveg – Arlanda
- Pajala – Luleå
- Torsby – Hagfors – Arlanda

Sträckan Storuman – Arlanda avvecklades 2008 och i slutet av 2010 användes anslaget till trafik på de linjer som redovisas i figur 3.6.



Figur 3.6 Upphandlade flyglinjer i december 2010

Källa: Rikstrafikens årsredovisning 2010 samt avtal om flygtrafik.

Ersättningen per resa är betydligt högre för flygavtalen än för övrig trafik. Högst ersättning per resa ges för flygtrafik mellan Pajala och Luleå, där resorna i genomsnitt subventioneras med nästan 3 000 kronor. Flygresorna är relativt dyra att producera och efterfrågan på resor är relativt låg. Antalet resor har sedan 2003 legat på ungefär samma nivå som redovisas för år 2008 i tabell 3.9. Bortsett från sträckan Pajala – Luleå är emellertid flygresorna långa, vilket gör att ersättningen per personkilometer inte blir lika hög som ersättningen per resa i förhållande till trafik med övriga trafikslag. Undantaget är återigen Pajala – Luleå, där ersättningen per personkilometer ligger på cirka 17 kr. Övriga linjer med hög ersättning per personkilometer är Torsby – Hagfors – Arlanda, Sveg – Arlanda och Umeå – Östersund, där ersättningsnivån för de första två linjerna legat på ungefär fem kronor per personkilometer och ersättningen för Östersund-Umeå legat på ungefär fyra kronor per personkilometer. Av flygavtalen är det sträckan

Arvidsjaur – Arlanda, som har lägst kostnad per personkilometer med en ersättning på 0,36 kr. Bland buss- och tågtrafiken betalas högst ersättning per personkilometer till tågtrafiken mellan Luleå och Narvik, 0,86 kr per personkilometer.

Tabell 3.9 Antal resor (1000-tal), personkilometer (1000-tal), längd på sträckan och ersättning per resa för avtalad flygtrafik 2008

Linje	Antal resor	Personkm	Avstånd (mil)	Ersättning/resa (kr)
Östersund – Umeå	9	2 690	29	1 094
Arvidsjaur – Arlanda	32	21 083	66	235
Gällivare – Arlanda	37	31 059	84	559
Hemavan – Arlanda	15	9 962	66	289
Lycksele – Arlanda	24	13 292	55	364
Storuman – Arlanda [†]	8	4 728	59	1 025
Vilhelmina – Arlanda	15	8 030	54	562
Sveg – Arlanda	5	1 597	32	1 599
Pajala – Luleå	3	518	17	2 981
Torsby – Hagfors – Arlanda	6	1 674	28	1 399

Källa: Rikstrafikens årsredovisning 2009.

Anm: Storuman – Arlanda var upphandlad 2008, men avtalet avslutades samma år.

Utgifterna för flyglinjerna har också varierat kraftig över tid, se tabell 3.10. Exakt vad detta beror på har inte kartlagts i detalj, men generellt har flygtrafiken drabbats av operatörer som gått i konkurs. Den svaga trafikutvecklingen gör också att driften blir känslig för förändringar i driftskostnader och då i synnerhet förändringar i bränslepriser.

Tabell 3.10 Utgifter för flygavtalen 2005-2010, tusentals kronor i löpande priser

Linje	2010	2009	2008	2007	2006	2005
Östersund – Umeå	13 008	12 553	10 061	9 600	9 474	8 747
Arvidsjaur – Arlanda	3 286	3 184	7 516	6 251	6 373	18 972
Gällivare – Arlanda	7 928	9 369	20 673	11 529	11 929	27 642
Hemavan – Arlanda	7 156	7 050	4 334	3 115	3 127	14 311
Lycksele – Arlanda	3 286	3 184	8 732	7 339	11 929	12 786
Storuman – Arlanda		0	8 197	8 062	8 094	11 350
Vilhelmina – Arlanda	20 910	27 050	8 433	7 146	7 174	9 240
Sveg – Arlanda	8 405	8 187	7 994	7 824	7 635	6 314
Pajala – Luleå	13 713	13 038	8 944	7 636	7 728	10 577
Torsby – Hagfors – Arlanda	14 815	14 554	8 392	6 829	6 661	5 970

Källa: Rikstrafikens årsredovisning 2010.

Den enda trafiklösning som utnyttjar sjöfart är färjelinjerna mellan Gotland och fastlandet. Två linjer är upphandlade; Visby – Nynäshamn och Visby – Oskarshamn, se figur 3.7.



Figur 3.7 Upphandlad färjetrafik i december 2010.

Källa: Rikstrafikens årsredovisning 2010.

Antalet resor med färjetrafiken har under de senaste åren legat på ungefär 1,5 miljoner per år. Tidigare under 2000-talet låg antalet resor närmare 1,4 miljoner och antalet resor ser ut att kunna närma sig 1,6 miljoner (antalet resor 2009 hamnar enligt Trafikverket på denna nivå). Antalet personkilometer tyder på att reslängden i genomsnitt blir ungefär 14 mil fördelat över de två linjerna. Ersättningen per resa låg 2008 på 344 kr, vilket är i nivå med flygresorna från Hemavan och Lycksele. Ersättningen per personkilometer hamnade samma år på 2,4 kronor.

Tabell 3.11 Antal resor (1000-tal), personkilometer (1000-tal), genomsnittlig längd per resa och ersättning per resa för avtalad flygtrafik 2008

Avtal	Antal resor	Personkm	mil/resa	Ersättning/resa (kr)
Gotlandstrafiken	1 554	221 568	14,3	344

Källa: Rikstrafikens årsredovisning 2009.

Årligt utbetalt belopp för Gotlandstrafiken har, som tidigare konstaterats, varierat kraftigt under perioden 2005 – 2010, se tabell 3.12. Överlag har ersättningen ökat från cirka 250 miljoner (230 miljoner i 2011 års priser då anslaget till trafikupphandling skapades) till nuvarande nivå på drygt 360 miljoner kronor per år. Utbetalt belopp 2007 förklaras av att en inestående ersättning på cirka 300 miljoner kronor, på grund av en tvist med Destination Gotland AB, betalades ut detta år. Som tidigare nämnts var den höga ersättningen 2008 en följd av kraftigt stigande oljepriser.

Tabell 3.12 Utgifter för Gotlandstrafiken 2005 – 2010, löpande priser

Avtal	2010	2009	2008	2007	2006	2005
Gotlandstrafiken	361 011	343 835	535 087	672 751	241 746	241 746

Källa: Rikstrafikens årsredovisning 2010.

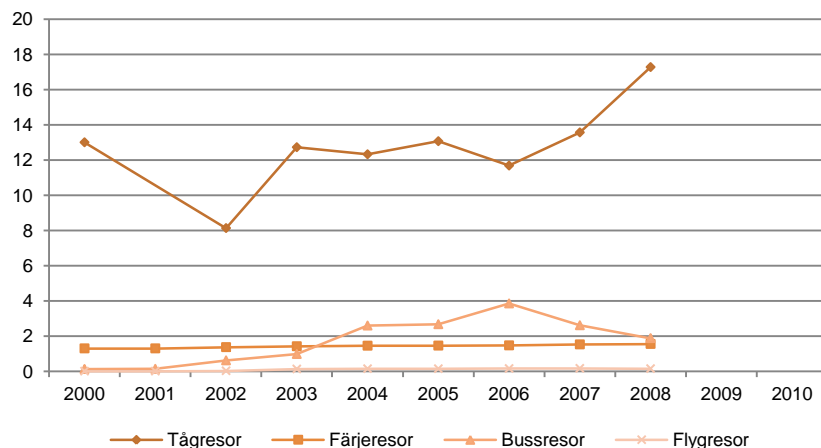
I tabell 3.13 och figur 3.8 redovisas antalet resor per trafikslag under perioden 2000 till 2008. Uppgifter från 2009 och 2010 saknas i de årsredovisningar som fanns att tillgå vid denna sammanställning. Totalt har resandet med upphandlad trafik inom anslaget för trafikavtal ökat från 14,4 miljoner resor år 2000 till 20,9 miljoner resor år 2008, se figur nedan. Utvecklingen påverkas till stor del av en kraftig ökning i redovisat antal tågresor mellan 2007 och 2008. Enligt årsredovisningen ökade resandet kraftigt, mellan tio och 30 procent på alla tåglinjer, utom Stångdal/Tjust där ökningen endast var två procent, sträckan Karlstad – Oslo där antalet resor sjönk med två procent och nattågstrafiken där efterfrågan på resor sjönk med hela 16 procent. Jämförs åren 2002 och 2007 har antalet resor ökat från 16,3 till 17,8 miljoner resor. Ökningen förklaras av en ökad upphandling av busstrafik. Tågtrafiken har under hela den studerade perioden genererat överlägset flest antal resor. Ersättningen till tågtrafik har också varit ungefär tre gånger så hög som ersättningen till buss- och flygtrafik.

Tabell 3.13 Antal resor per trafikslag 2000 till 2008; tusental

År	Tåg	Färja	Buss	Flyg	Totalt
2000	13 000	1 300	132	10	14 442
2001	9 900	1 300	139	11	11 350
2002	14 309	1 371	621	29	16 330
2003	12 722	1 422	981	132	15 257
2004	12 320	1 454	2 597	148	16 519
2005	13 063	1 459	2 673	148	17 343
2006	11 680	1 472	3 852	159	17 163
2007	13 562	1 527	2 614	169	17 872
2008	17 271	1 554	1 883	153	20 861

Källa: Rikstrafikens årsredovisningar för 2000 – 2008.

Uppgången i antalet bussresor 2006 är en följd av att busstrafik ersatte tågtrafik under den tid Blekinge kustbana elektrifierades, vilket också kan ses i en motsvarande nedgång i antalet resor med tåg.



Figur 3.8 Antal resor per trafikslag 2000 till 2008; miljoner

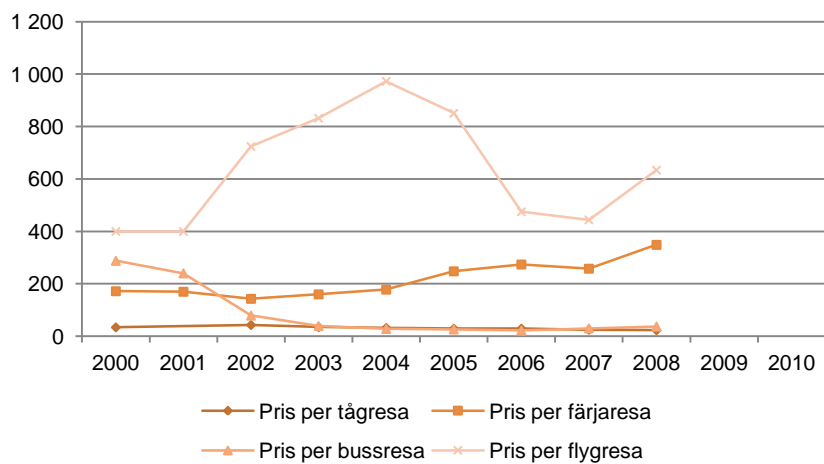
Källa: Rikstrafikens årsredovisningar för 2000 – 2008.

Sammanställs ersättningen per resa för de olika trafikslagen framgår tydligt att stödet till Gotlandstrafiken ökat under perioden. Ersättningen per resa har ökat från cirka 160 kronor till närmare 260 kronor, eller från cirka 200 kronor till närmare 300 kronor i 2011 års prisnivå. Jämförelsen bortser från utfallet 2008. Kostnaden per tågresa har sjunkit, vilket dels kan bero på kostnadsutveckling inom befintliga avtal och utvecklingen i antalet resor, men också av att upphandlat antal linjer har minskat. Sedan 2003 har kostnaden per resa för busstrafiken legat mellan 30 och 40 kronor, år 2006 undantaget. Att 2006 avviker kan möjligen förklaras av ovan nämnda ersättningstrafik för Blekingebanan. Rikstrafikens ersättning per resa är klart högst för flygresor, men som tidigare redovisats varierar ersättningen stort mellan olika flygavtal. Kostnaden för flygresor har också varierat kraftigt över tid, vilket möjligen förklaras av problemen med operatörer som gått i konkurs och variationer i bränslepriser, se figur 3.9.

Tabell 3.14 Ersättning per resa för olika trafikslag 2000 till 2008; kronor

År	Tåg	Färja	Buss	Flyg
2000	34	172	288	400
2001	36	170	240	400
2002	43	143	79	724
2003	35	160	39	832
2004	32	178	28	973
2005	29	248	26	851
2006	29	274	22	475
2007	25	258	30	444
2008	23	344	37	634

Källa: Rikstrafikens årsredovisningar för 2000 – 2008.



Figur 3.9 Ersättning per resa för olika trafikslag 2000 till 2008; kronor

Källa: Rikstrafikens årsredovisningar för 2000 – 2008.

I figur 3.10 görs ett försök att översiktligt beskriva de olika avtalsperioder och de operatörer som vid olika tillfället hanterat trafiken som upphandlats under perioden 1999 till 2016. Eftersom många avtal löper från halvårsskiften eller har trafikstart någon gång under ett år, motsvarar förändringar i figuren endast en övergripande bild av de förändringar som skett. Figuren visar att väldigt många operatörer varit inblandade i den upphandlade flygtrafiken, i synnerhet mellan 2002 och 2006. Det verkar också ha varit relativt stor konkurrens vad gäller anbud att köra tågtrafik. Det blev även problem med en del av tåglinjerna när BK Tåg gick i konkurs 2005. Gotlandstrafiken har däremot haft samma operatör under hela perioden och erfarenheten från tidigare upphandlingar visar att det är svårt att konkurrensutsätta trafiken. Vid den senaste upphandlingen lämnades endast ett anbud. Statens åtagande för tillgänglighet och infrastruktur, som diskuteras utförligare i kapitel 2 Subventionering av interregional kollektivtrafik, har i detta fall hanterats så att ett privat monopol som delvis finansieras av statliga medel har skapats. Det är därför angeläget att diskutera hur staten bör hantera åtagandet gällande Gotlandstrafiken, exempelvis när det gäller vad som upphandlas och upphandlingens utformning.

Avtal	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gotlandstrafiken	Gotlandstrafiken AB		Destination Gotland AB								Destination Gotland AB							
Östersund-Umeå	Reguljärr	Nordic East Airlink AB		Nordic Regional		Nordic Airways		Nextjet AB			Svenska direktflyg AB							
Arvidsjaur-Arlanda	DAT			Skyways Express AB			Nextjet AB											
Gällivare-Arlanda	DAT			Swedline		Nordic Regional		Nextjet AB										
Hemavan-Arlanda	DAT			Swedline		Skyways Express AB		Nextjet AB										
Lycksele-Arlanda	DAT			Skyways Express AB			Nextjet AB											
Storuman-Arlanda	DAT			Skyways Express AB			Nextjet AB											
Villhelmina-Arlanda	DAT			Skyways Express AB			Nextjet AB											
Sveg-Arlanda	European Executive Express AB				Nextjet		Avies Sverige AB											
Pajala-Luleå	European Executive Express AB				Nordkalottflyg		Scandinavian Air Ambulance A		Avies Sverige AB									
Torsby-Hagfors-Arlanda	Värmland:Swedline				Nextjet		Avies Sverige AB											
Tåg i Väst	SJ	SJ AB		DBS First														
Tåg i Bergslagen	SJ	SJ AB		Tågkompaniet AB														
- Örebro-Mjölby	SJ	SJ AB																
Tåg i Småland och Halland	Länsjärnväg	SJ AB		BK Tåg AB		Merresor		DSB Småland										
Natttåg	SJ	Svenska Tågkompaniet AB		Connex		Veolia		SJ AB		SJ AB								
Dagtåg BD län	SJ	SJ AB		SJ AB						SJ AB								
Kalmar-Göteborg	SJ	SJ AB		SJ AB						SJ AB								
Tåg i Stångdal, Tjust	Länsjärnväg	SJ AB		BK Tåg AB		SJ AB		Veolia										
Karlskrona-Kristianstad	Länsjärnväg	SJ AB		Öresundståg, DBS First														
Uppsala-Norrköping	SJ (Västerås-Katrineholm)	SJ AB		SJ AB		SJ AB		Veolia + NSB										
Sundsvall-Östersund-Storlien (Trondheim)	SJ	SJ AB		Svenska Tågkompaniet AB														
- Sundsvall-Östersund	SJ	SJ AB		BK Tåg AB						Tågkompaniet AB								
- Östersund-Storlien (Trondheim)	SJ	SJ AB		Tågkompaniet AB														
(Örebro)-Karlstad-Oslo				Tågkompaniet AB														
Ludvika-Kristinehamn				Tågkompaniet AB														
Samverkandesystem	Länsjärnväg	Lokala operatörer		Lokala operatörer														
Sundsvall-Haparanda + Umeå-Haparanda	Linjebuss		Veolia		Veolia													
Sundsvall-Långsele + tåg sundsvall-Härnösand	Länsjärnväg	KR Trafik, SJ		KR Trafik														
Mora-(Östersund)-Gällivare	Länsjärnväg	Kr Trafik, Inlandsbuss		Lokala operatörer						Lokala operatörer								

Figur 3.10. Avtalsperioder och operatörer för trafikupplägg 1999 till 2016

Källa: Rikstrafikens årsredovisningar för 2000 – 2008 samt samverkans och trafikavtal

3.4 Rikstrafikens behovsanalyser

Det transportpolitiska tillgänglighetsmålet

Det övergripande transportpolitiska målet är "att säkerställa en ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet".⁶⁵ Detta mål kan brytas ned i två jämbördiga mål, ett funktionsmål som rör tillgänglighet och ett hänsynsmål. Tillgänglighetsmålet innebär att "transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet".⁶⁶ Därtill sägs att transportsystemet likvärdigt ska svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Tillgänglighetsmålet motiveras med att det för att ta till vara utvecklingskraften i alla delar av landet behövs en god tillgänglighet och res- och transportmöjligheter som är anpassade efter lokala och regionala förutsättningar. Ytterligare argument är att underlätta pendling och ge människor ökad tillgång till jobb och arbetsgivarna bättre möjligheter att rekrytera kompetenta medarbetare.

Styrning mot tillgänglighetsmålet förväntas resultera i följande förbättringar:

1. "Medborgarnas resor förbättras genom ökad tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet.
2. Kvaliteten för näringslivets transporter förbättras och stärker den internationella konkurrenskraften.
3. Tillgängligheten förbättras inom och mellan regioner samt mellan Sverige och andra länder.
4. Arbetsformerna, genomförandet och resultaten av transportpolitiken medverkar till ett jämställt samhälle
5. Transportsystemet utformas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning.
6. Barns möjligheter att själva på ett säkert sätt använda transportsystemet och vistas i trafikmiljöer ökar
7. Förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel förbättras."⁶⁷

I propositionen Mål för framtidens resor och transporter skriver regeringen att den "ser positivt på den långsiktiga trenden att tillgängligheten förbättras inom och mellan regioner och över tid och strävar efter att ytterligare främja den i alla delar av landet och mellan Sverige och andra länder".⁶⁸ Regeringen skriver dessutom att "tillgängligheten inom och mellan regioner måste förbättras" och att "förutsättningarna för hållbar regionförstoring och/eller regionintegrering [måste] stärkas".

⁶⁵ *Mål för framtidens resor och transporter*, prop. 2008/09:93, sid. 14.

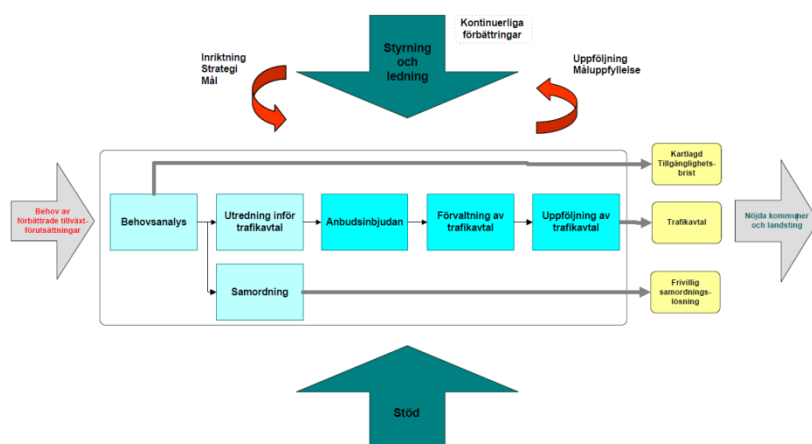
⁶⁶ *Mål för framtidens resor och transporter*, prop. 2008/09:93, sid. 16.

⁶⁷ *Mål för framtidens resor och transporter*, prop. 2008/09:93, sid. 18.

⁶⁸ *Mål för framtidens resor och transporter*, prop. 2008/09:93, sid. 22.

Med regionförstoring avses att en lokal arbetsmarknadsregion knyter till sig en eller flera regioner och därigenom skapar en vidgad arbetsmarknad genom ökad arbetspendling över kommungräns. Med regionintegrering avses ökad rörlighet inom en arbetsmarknadsregion. Vidare framgår i propositionen att förutsättningarna för att välja kollektivtrafik ska förbättras. Regeringen noterar även att det i utpräglade glesbygder finns ett relativt litet utbud av allmän kollektivtrafik, medan den särskilda kollektivtrafiken kan vara relativt omfattande i förhållande till befolkningen. Därför menar regeringen att det behövs en väl fungerande samordning av olika sorters kollektivtrafik för att utnyttja offentliga medel optimalt i syfte att skapa tillgänglighet.⁶⁹

Val av upplägg genom tillgänglighetsanalys



Figur 3.11 Rikstrafikens processkarta. Källa: Rikstrafikens årsredovisning 2010.

Figur 3.11 beskriver Rikstrafikens arbetsprocess för att välja trafikupplägg, förvalta avtal och följa upp den upphandlade trafiken.⁷⁰ Utifrån en behovsanalys (tillgänglighetsanalys) gjordes endera en utredning inför upphandling av trafik alternativt försök att etablera en frivillig samordningslösning för att fylla identifierade behov. En utredning inför trafikavtal låg till grund för en anbudsinbjudan som i sin tur ledde till behov av löpande förvaltning samt återkommande uppföljning av ingångna avtal. Arbetsprocessen skulle styras av förändringar i verksamhetens inriktning, strategi och mål, men också av behov av förbättrade tillväxtförutsättningar. Målsättningen var, enligt processkartan, nöjda kommuner och landsting, vilket kan ses som ett avsteg från den transportpolitiska målbeskrivningen där insatser görs för medborgare och näringsliv. Det sammantagna resultatet avsågs även kunna påverka den övergripande styrningen av verksamheten.

⁶⁹ Mål för framtidens resor och transporter, prop. 2008/09:93, sid. 28.

⁷⁰ Årsredovisning Rikstrafiken 2010, RT2010/256

Hur mäts tillgänglighet idag?

Användningen av anslaget har över tid fått en allt tydligare inriktning mot att reducera brister i interregional tillgänglighet. Mot bakgrund av detta tog Rikstrafiken 2007 fram en modell för tillgänglighetsanalys som skulle användas för att avgöra vilken trafik som var lämplig att upphandla. En viktig del av arbetet var att identifiera vad som skulle kunna betraktas som en "bas-standard" för interregional kollektivtrafik. Arbetet bedrevs med stöd av en referensgrupp som lämnade synpunkter på föreslagna kriterier. Referensgruppen innehöll representanter för SIKA, Vägverket, Banverket, Glesbygdsverket, Sjöfartsverket, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket, trafikhuvudmän, länsstyrelser, NUTEK samt Sveriges Kommuner och Landsting. Tillgänglighetsanalyserna automatiserades sedan i en datamodell kallad Rt-Till. Arbetet avslutades under 2007 och sedan dess har tillgänglighetsmodellen använts som stöd för att prioritera mellan olika trafikupplägg. Modellen har sedan 2007 successivt vidareutvecklats.

Kriterier för grundläggande tillgänglighet

Grundtanken i modellen är att det inom vissa tidsgränser ska gå att resa mellan olika kommunala huvudorter med kollektivtrafik. Inom sju olika kriterier klassificeras tillgängligheten för en kommun som "god" (grön standard), "inte fullgod men acceptabel" (gul standard) eller "bristande" (röd standard). Inom vissa tidsgränser ska en resenär kunna resa:

1. till Stockholm
2. från Stockholm
3. till internationella målpunkter
4. till utpekade målpunkter för kultur och service/inköp
5. till region- eller universitetssjukhus
6. till universitet eller högskolor samt
7. till alternativa målpunkter i angränsande län

Rikstrafiken genomförde 2010 en översyn av kriterierna och förslog ett åttonde kriterium som berör besöksnäringen. De reviderade kriterierna remissbehandlades och skulle vara klara i början av sommaren 2010.⁷¹ Inget nytt kriterium infördes dock, utan besöksnäringens behov skulle beaktas på annat sätt (se nedan).

Tillgänglighetsnivåerna för varje kriterium preciseras enligt följande:

Kriterium 1: Till Stockholm

Grön standard: Möjlighet att måndag – fredag nå centrala Stockholm (ej Arlanda eller Bromma) över dagen med en vistelsetid på minst 6 timmar så att man är framme före klockan 10:00 och kan resa hem efter klockan 16:00. Restiden ska inte vara längre än 4 timmar.

Gul standard: Möjlighet att måndag – fredag nå centrala Stockholm (ej Arlanda eller Bromma) över dagen med vistelsetid på minst 6 timmar. Restiden ska inte vara längre än 5 timmar.

⁷¹ Rikstrafikens nyhetsbrev, nr 2, 2010.

Kriterium 2: Från Stockholm

Grön standard: Möjlighet att på vardagar ta sig från Stockholm till kommunen med en vistelsetid på minst 6 timmar och sedan kunna resa hem samma dag. Man ska kunna resa ut efter 06:00 och vara tillbaks före 24:00. Restiden ska inte vara längre än 4 timmar.

Gul standard: Möjlighet att på vardagar ta sig från Stockholm till kommunen med en vistelsetid på minst 4 timmar och sedan kunna resa hem samma dag. Man ska kunna resa ut efter 06:00 och vara tillbaks före 24:00. Restiden ska inte vara längre än 5 timmar.

Kriterium 3: Internationella resor

Grön standard: Möjlighet att ta sig vidare internationellt, genom att ta sig till någon av flygplatserna Arlanda, Landvetter, Kastrup eller Gardemoen på vardagar med en ankomsttid senast 8:30. Resan ska inte behöva starta tidigare än 06:00.

Gul standard: Möjlighet att ta sig vidare internationellt, genom att ta sig till någon av flygplatserna Arlanda, Landvetter, Kastrup eller Gardemoen på vardagar med en ankomsttid senast 8:30. Resan ska inte behöva starta tidigare än 04:00.

I modellen har kriteriet preciserats till att ankomsten till hemorten i både grön och gul standard ska ske senast 24:00. För grön standard ska återresan från flygplatsen inte börja tidigare än 17:00 och för gul standard ska återresan inte börja tidigare än 15:00.

Kriterium 4: Kultur, service och speciella inköp

Tillgänglighet till Stockholm, Göteborg, Malmö, Sundsvall, Umeå, Luleå, Köpenhamn eller Oslo.

Grön standard: Det ska vara möjligt att nå dessa orter en enkeltur på förmiddagen och en på eftermiddagen sju dagar i veckan. Från varje kommun analyseras resmöjligheten till den storstad eller storstadsalternativ man har bäst resmöjligheter till. Restiden ska inte vara längre än tre timmar. Krav på fyra timmars vistelsetid mellan 10:00 och 18:00.

Gul standard: Det ska vara möjligt att nå dessa orter en enkeltur på förmiddagen och en på eftermiddagen sex dagar i veckan. Från varje kommun analyseras resmöjligheten till den storstad eller storstadsalternativ man har bäst resmöjligheter till. Restiden ska inte vara längre än fem timmar. Krav på fyra timmars vistelsetid mellan 10:00 och 18:00.

Med tanke på syftet med denna typ av resor har flygresor uteslutits för kriterium 4.

Kriterium 5: Region- och universitetssjukhus

Följande orter har universitets- eller regionsjukhus: Umeå, Stockholm, Uppsala, Örebro, Linköping, Göteborg, Malmö och Lund.

- Grön standard: Möjlighet att från varje kommun nå det regionsjukhus som man tillhör sju dagar i veckan med ankomst före 12:00 samt med avresa efter klockan 16:00. Restiden från varje kommuncentrum till tillhörande regionsjukhus ska inte vara längre än 3 timmar. Resan får inte starta före kl 03:00.
- Gul standard: Möjlighet att från varje kommun nå det regionsjukhus som man tillhör fem dagar i veckan med ankomst före 12:00 samt med avresa efter klockan 16:00. Restiden från varje kommuncentrum till tillhörande regionsjukhus ska inte vara längre än 4 timmar. Resan får inte starta före kl 03:00.

Kriterium 6: Universitets- och högskoleorter

- Grön standard: Goda veckopendlingsmöjligheter till minst tio av de 23 orterna. Det skall gå att resa från orten fredag efter klockan 16:00 och till orten på söndag efter klockan 12:00. Restiden ska inte vara längre än 5 timmar.
- Gul standard: Goda veckopendlingsmöjligheter till minst fem av de 23 orterna. Det skall gå att resa från orten fredag efter klockan 16:00 och till orten på söndag efter klockan 12:00. Restiden ska inte vara längre än 5 timmar.

Kriterium 7: Alternativa målpunkter i angränsande län

- Grön standard: Möjlighet att från varje kommun nå huvudorten i minst tre kommuner med 50 000 invånare eller mer med en restid till respektive kommun på max tre timmar.
- Gul standard: Möjlighet att från varje kommun nå huvudorten i minst två kommuner med 50 000 invånare eller mer med en restid till respektive kommun på max fyra timmar.

Med tanke på syftet med denna typ av resor har flygresor uteslutits för kriterium 7.

Tur- och returreSOR avgränsas till resor som sker under samma dag.

Modellen har dock inte tillämpats som helt styrande utan även andra faktorer har påverkat användningen av anslagsmedlen.

Under 2010 utvecklade Rikstrafiken sin argumentation för att kunna stödja kollektivtrafik till orter där besöksnäringen är av stor betydelse för den regionala ekonomin.⁷² Rikstrafiken menade att för många kommuner med bristande interregional tillgänglighet är besöksnäringen viktig för sysselsättning och tillväxt. För vissa kommuner kunde det därmed vara minst lika viktigt att göra kommunen tillgänglig för potentiella besökare som att kommunens invånare skulle ha god tillgänglighet till målpunkter utanför regionen. Att det skulle vara möjligt att ta sig till en kommunhuvudort för en turist eller besökare (förutom för dagsbesök) ingick inte i Rikstrafikens tillgänglighetsmodell. Rikstrafiken övervägde därför att införa ett åttonde kriterium i modellen, men kom fram till att det inte skulle få avsedd effekt. För att Rikstrafiken skulle ta hänsyn till besöksnäringen på en ort

⁷² Flyg 2011-2015, Rikstrafiken, RT 2009/221, 2010-06-28, sid. 7.

ansåg de att besöksnäringen på orten skulle vara etablerad och betydande för den regionala ekonomin. Utan särskilda bedömningar av besöksnäringen riskerade myndigheten att finansiera tomma flygstolar till orter med förhoppningar om en växande besöksnäring. För att kunna ta hänsyn till besöksnäringens betydelse använde Rikstrafiken ett besöksnäringindex (en sammanvägning av nio besöksnäringrelaterade variabler) som Handels Utredningsinstitut (HUI) hade tagit fram. Indexet användes för att rangordna kommunerna och endast för de tio högst placerade blev det möjligt att särskilt beakta besöksnäringen. Angreppssättet innebar att besöksnäringen blev en utslagsgivande faktor till fördel för vissa regioner.⁷³

Ett annat exempel där tillgänglighetsmodellen, enligt beskrivningen ovan, inte kunnat användas för att motivera ersättning är Gotlandstrafiken. Färjetrafiken till Gotland ger ingen tillgänglighetsförbättring enligt specificerade kriterier, men ger resenärer ett alternativ till flyget, möjlighet att resa med bil och gör det möjligt att transportera gods med lastbil till och från Gotland. Ytterligare ett exempel är nattåget, som inte heller uppfyller tillgänglighetskriterierna, men som Rikstrafiken ansåg gav möjlighet för andra kundkategorier och upprätthöll resmöjligheter.⁷⁴ I den senaste nattågsutredningen har modellberäkningar möjliggjorts genom att restiden under natten räknats bort så att starttiden likställs med en tidig morgonresa dagen efter avgång och sluttiden tillåts motsvara den för en kvällsresa dagen innan ankomst.⁷⁵

Kriterier för avtal om trafik

Utöver den behovsbild som tillgänglighetsmodellen gav arbetade Rikstrafiken med ytterligare ett antal kriterier för att avgränsa uppdraget. Förutom bristande tillgänglighet skulle följande tio kriterier vara uppfyllda innan anslagsmedlen kunde användas till upphandling av interregional kollektiv persontrafik:

1. En betydande del av resandet skulle vara *interregionalt* (och i vissa fall internationellt). Med interregionalt resande avsågs en resa som dels var minst 100 kilometer och dels passerade minst en länsgräns eller minst två kommungränser.
2. Trafiken skulle vara *transportpolitiskt motiverad*. Med trafik som är transportpolitiskt motiverad avsågs trafik som var angelägen för att upprätthålla en grundläggande interregional transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i alla delar av landet. En viktig grund för bedömningen var ovan beskrivna tillgänglighetsanalyser, men därutöver gjorde Rikstrafiken en sammanvägd bedömning av möjligheter till interregionalt resande med buss, flyg, färja och tåg i det geografiska området samt en samhällsekonomisk kalkyl för trafiken.
3. Trafiken skulle *inte kunna bedrivas på kommersiella grunder*. Utgångspunkten är att den interregionala kollektiva persontrafiken ska

⁷³ Flyg 2011-2015, Rikstrafiken, RT 2009/221, 2010-06-28, sid. 7.

⁷⁴ Samlad bedömning av Rikstrafikens långsiktiga åtagande, RT 2009/22, 2009-02-25, sid.

4.

⁷⁵ Nattågstrafik 2013-2021, Rikstrafiken, 2010-08-16, kap. 8.

drivas på kommersiella grunder. Att trafiken inte kan drivas på kommersiella grunder, innebär att den normalt inte kan drivas med vinst. Trafik som inte kan upprätthållas utan offentligt stöd eller som efter förfrågan till trafikhuvudmän och trafikoperatörer bedöms av dem att inte kunna drivas med vinst, anses inte heller kunna bedrivas kommersiellt.

4. Trafiken skulle *inte upprätthållas av trafikhuvudman*. Trafikhuvudman skulle vid denna tid tillhandahålla lokal och regional trafik inom respektive län. Det var även trafikhuvudmännens ansvar att upprätthålla trafik för arbets- och skolpendling. Trafik som var trafikhuvudmännens ansvar, skulle inte vara föremål för Rikstrafikens engagemang. Rikstrafiken fick dock komplettera, men inte ersätta, trafik som i huvudsak föll under trafikhuvudmännens ansvar om den även möjliggjorde interregionalt resande.
5. Trafiken skulle ha en *interregional karaktär*. Trafik som Rikstrafiken träffade avtal om skulle ha en interregional karaktär, med vilket man avsåg att den inte skulle gå för långsamt, inte ha för många uppehåll och ha tider som är rimligt anpassade till interregionalt resande. Rikstrafiken menade att interregional trafik normalt endast har uppehåll på större orter i det geografiska området. Det bör vara flera mil mellan uppehållen. Trafik av interregional karaktär skulle även ha resmöjligheter spridda över dagen.
6. Trafiken skulle vara på *grundläggande nivå*. Rikstrafiken menade att verksamheten avsågs tillgodose medborgarnas och näringslivets *grundläggande transportbehov*. Rikstrafiken gav därför ersättning för ett basutbud. Basutbudet var normalt minst två dubbelturer per dag. Därutöver kunde fler dubbelturer motiveras om det interregionala resandet var stort. Att trafiken skulle vara på grundläggande nivå, innebar också att myndigheten normalt inte gav ersättning till linjer där det fanns, eller skulle komma att finnas, parallell trafik oavsett transportslag.
7. *Resenärerna skulle stå för en del av kostnaderna för trafiken*. Rikstrafiken stod normalt inte för subvention av biljettpriset. Om trafikhuvudmän önskade subventionera resenärer skulle dessa subventioner bekostas av trafikhuvudmännen själva. Myndigheten ställde dessutom krav på en kostnadstäckningsgrad på minst 20 procent för linjen, dvs. att *resenärerna själva skulle betala minst 20 procent av kostnaderna*.
8. *En betydande andel av resandet skulle vara interregionalt*. Rikstrafiken gav stöd för interregional kollektiv persontrafik. Därför skulle en betydande andel av resandet vara interregionalt. Om Rikstrafiken skulle stödja en linje skulle minst 20 procent av det totala antalet personkilometer på linjen vara interregionalt, exklusive daglig pendling till och från eget arbete eller utbildning. Andelen interregionalt resande beräknades genom resvaneundersökningar.

9. Resandet skulle *inte vara av karaktären daglig pendling till och från eget arbete eller utbildning*. Det var trafikhuvudmännens ansvar att skapa förutsättningar för daglig pendling till och från eget arbete eller utbildning. Rikstrafiken gav inte ersättning för resande som dels översteg tio tur- och returesor per månad, dels var till och från eget arbete samt till eller från utbildning. Resandets karaktär bestämdes genom resvaneundersökning.
10. *Kostnader för trafiken ryms inom Rikstrafikens anslag för trafikavtal*. Rikstrafiken tilldelades varje år en budgetram, som bestämde omfattningen av myndighetens avtalsverksamhet. Det innebar att även om trafik kunde vara motiverad utifrån övriga ovanstående kriterier, var de ekonomiska resurserna en begränsning. Rikstrafiken kunde utifrån ekonomiska argument ge annan ersättning än vad som motiverades av utredningarna eller helt avstå från att ge ersättning för viss trafik.⁷⁶

Koppling till transportpolitiska mål

Det övergripande transportpolitiska målet tycks inte fullt ut ha varit styrande för trafikavtalen. Varken den samhällsekonomiska effektiviteten, den långsiktiga hållbarheten eller hänsynsmålet tycks ha stått i centrum, utan fokus har legat på det delmål om tillgänglighet som gällde fram till och med 2009. Samtidigt har målformuleringarna kring "utvecklingskraft i hela landet" inte varit helt styrande. Rikstrafiken konstaterade att det fanns ett antal kommuner med bristande tillgänglighet där Rikstrafiken inte var engagerad i trafik. Rikstrafiken menade att det för dessa kommuner inte fanns några åtgärder inom ramen för Rikstrafikens uppdrag som kunde förbättra den interregionala tillgängligheten.⁷⁷ I målen står det att tillgängligheten ska förbättras inom och mellan regioner samt mellan Sverige och andra länder och att förutsättningarna för att välja kollektivtrafik ska förbättras. Arbetet med trafikavtal har dock visserligen bidragit till att tillgängligheten blivit bättre för vissa kommuner, men samtidigt har strävan inte på ett tydligt sätt varit att sammantaget verka för en ökad tillgänglighet i hela landet. Hänsyn till regionförstoring (transportpolitiska målen) eller till "funktionella arbetsmarknadsregioner" (enligt instruktion) tycks inte heller ha varit en utgångspunkt för tillgänglighetsmodellen eller de tillhörande kriterierna.

3.5 Anslagsmedlens effekter

I avsnitt 3.4 redovisades det tillvägagångssätt som Rikstrafiken har använt för att besluta om var insatser ska göras. I följande avsnitt studeras vilken effekt anslagsmedlen haft på tillgängligheten för Sveriges kommuner. Det är tyvärr inte möjligt att följa utvecklingen av den interregionala tillgängligheten över tid eftersom den tillgänglighetsmodell som utvecklats för att mäta tillgänglighet inte började utvecklas förrän år 2007. För att få jämförbara resultat över tid bör användare dessutom undvika resultaten från år 2007 och 2008. Mot bakgrund av detta jämförs i huvudsak tillgänglighet med och utan åtgärd år 2010. Effekterna

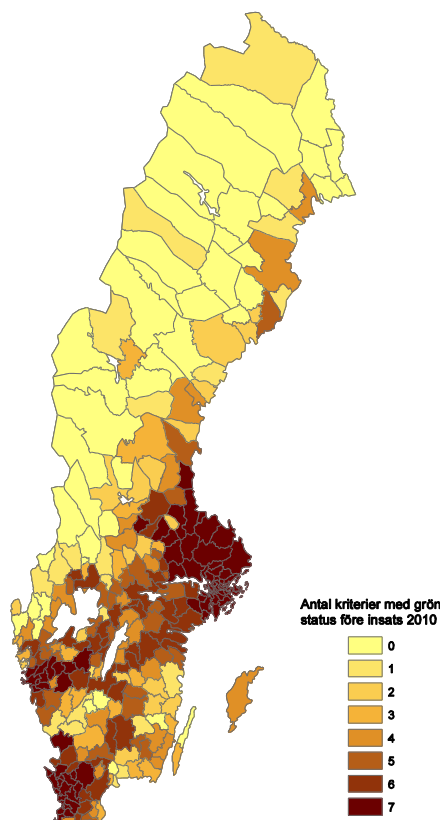
⁷⁶ Samlad bedömning av Rikstrafikens långsiktiga åtagande, RT 2009/22, 2009-02-25.

⁷⁷ Samlad bedömning av Rikstrafikens långsiktiga åtagande, RT 2009/22, 2009-02-25, sid. 4.

kan då studeras mot bakgrund av redovisad trafik enligt avsnitt 3.3. Det görs dock vissa jämförelser mellan åren 2009, 2010 och 2011.

Tillgänglighet före insats 2010

Innan insats år 2010 hade 18 av 290 kommuner oacceptabelt låg tillgänglighet enligt samtliga sju specificerade tillgänglighetskriterier. Utan insats hade samtidigt 157 kommuner en tillgänglighet som enligt kriterierna bedömdes som acceptabel. Dessa siffror varierar inte nämnvärt under perioden 2009 – 2011. Figur 3.12 nedan visar beräknad interregional tillgänglighet år 2010 exklusive Riktrafikens insatser. Figuren redovisar hur många av de specificerade tillgänglighetskriterierna, enligt avsnitt 3.4, som en kommun bedöms uppfylla enligt kraven på god tillgänglighetsstandard.



Figur 3.12 Interregional tillgänglighet 2010 exkl. Riktrafikens insatser

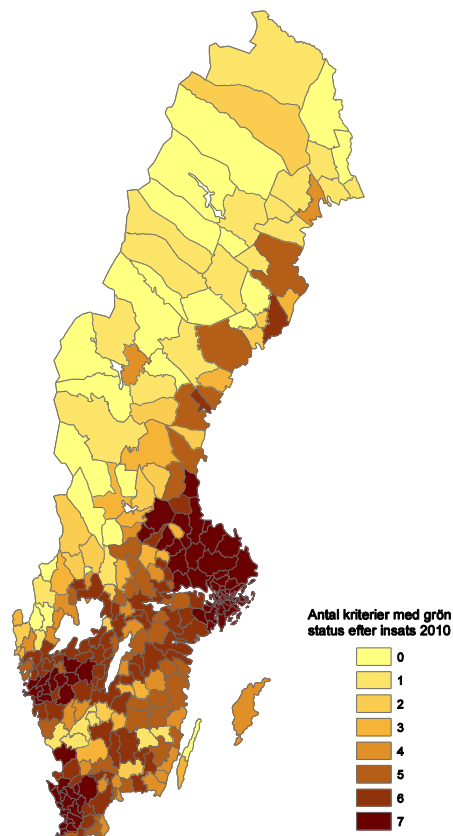
Källa: Trafikverkets tillgänglighetsmodell

Kommunernas tillgänglighet innan insats, enligt detta mått, är starkt associerat till kommunens befolkningsutveckling 2002 – 2010 ($r=-0,56$, $P<0,001$). Kommuner med dålig tillgänglighet tenderar att ha en negativ befolkningsutveckling. Naturligtvis samvarierar kommuners tillgänglighet till interregional kollektivtrafik

med en mängd andra faktorer som också påverkar kommuners befolkningsutveckling. Det går därför inte att, baserat på en enkel regression, dra slutsatsen att det finns ett kausalt samband mellan dåliga resmöjligheter med interregional kollektivtrafik och en svag eller negativ befolkningsutveckling. Att Rikstrafikens satsningar på interregional kollektivtrafik ändå motverkat den negativa utvecklingen i kommuner med dålig tillgänglighet är ändå en rimlig hypotes.

Tillgänglighet efter insats 2010

Rikstrafikens insatser 2010 reducerade antalet kommuner med oacceptabelt låg tillgänglighet i samtliga sju kriterier från 18 till 8. Insatserna ökade också antalet kommuner med god tillgänglighet i samtliga sju kriterier från 157 till 189, se Figur 3.13.



Figur 3.13 Interregional tillgänglighet 2010 inkl. Rikstrafikens insatser

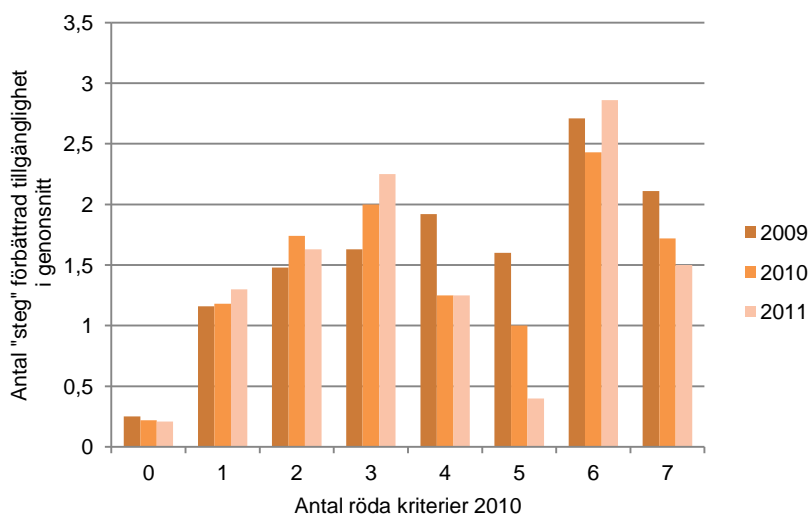
Källa: Trafikverkets tillgänglighetsmodell

Kommunernas tillgänglighet efter insats, enligt detta mått, är också starkt associerat till kommunens befolkningsutveckling 2002 – 2010 ($r=-0,55$, $P<0,001$). Sambanden mellan tillgänglighet (före och efter insats) och befolkningsutveckling

skiljer sig alltså inte åt på ett betydelsefullt sätt. Hypotesen att Rikstrafikens satsningar på interregional tillgänglighet leder till förbättrad befolkningsutveckling i kommuner med dålig tillgänglighet har därför inget stöd. Inte heller genom multivariata analyser (inte redovisade) går det att finna stöd för att Rikstrafikens satsningar signifikant påverkat kommunernas befolkningsutveckling. Därmed inte sagt att sådana effekter inte skulle kunna identifieras i mer sofistikerade analyser.

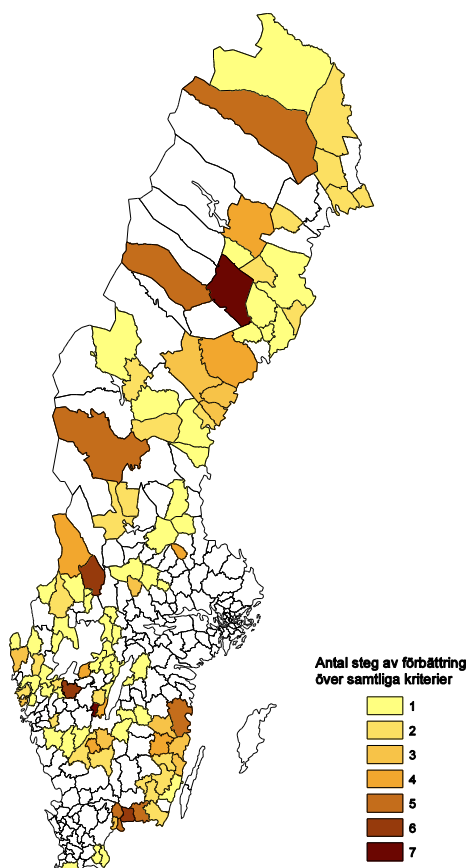
Tillgänglighetsförbättring 2010

En kommuns tillgänglighet kan förbättras från röd (bristande) till gul (icke fullgod men acceptabel), från gul (icke fullgod men acceptabel) till grön (god) och direkt från röd (bristande) till grön (god) för vart och ett av de sju kriterierna. Ett sätt att mäta en kommuns tillgänglighetsförbättring är att addera dessa steg. I princip kan en kommuns tillgänglighet förbättras med maximalt 14 steg, men i praktiken förekommer inga värden över sju. I Figur 3.14 nedan redovisas hur många steg av "standardförbättring" som Rikstrafikens insatser inneburit för kommunernas tillgänglighet 2009, 2010 och 2011. Ett rimligt antagande är att kommuner med mycket dålig tillgänglighet borde erhålla störst effekt av Rikstrafikens insatser. Så verkar också vara fallet, men sambandet är inte tydligt. Kommuner med sju röda tillgänglighetskriterier år 2010 förbättrade sin tillgänglighet 1,7 steg (2,1 steg år 2009 och 1,5 steg år 2011) med hjälp av Rikstrafikens insatser. Tidsserien är kort, men resultaten indikerar att anslagsmedlen i allt mindre utsträckning hjälper kommuner med riktigt dålig tillgänglighet. För kommuner med endast en till tre röda kriterier innan insats tycks utveckling vara den motsatta. Många av de kommuner som uppvisar oacceptabel tillgänglighet inom flertalet av tillgänglighetskriterierna ligger i Norrlands inland.



Figur 3.14 Tillgänglighetsförbättring genom Rikstrafikens insatser 2009 – 2011

Källa: Trafikverkets tillgänglighetsmodell



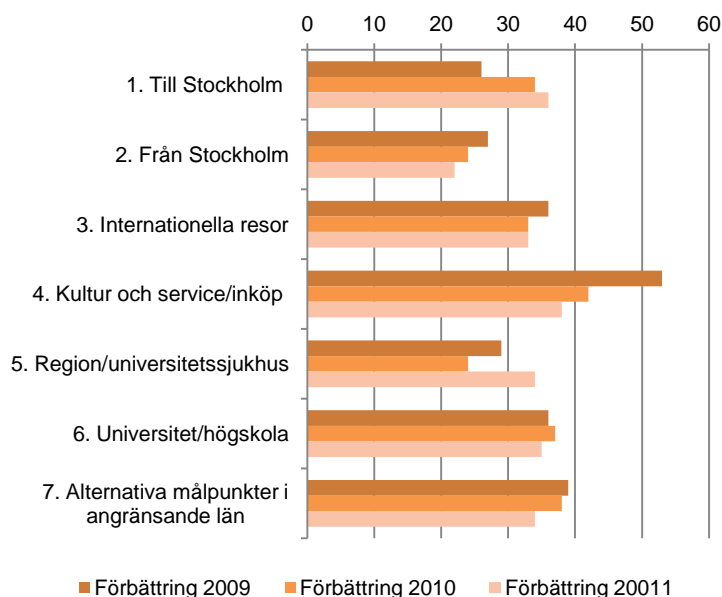
Figur 3.15 Tillgänglighetsförbättringar som följd av Rikstrafikens insatser 2010Källa: Trafikverkets tillgänglighetsmodell

I Figur 3.15 redovisas tillgänglighetsförbättringarna för år 2010 geografiskt. Tydligt är att många kommuner med mycket dålig interregional tillgänglighet inte fått förbättrad tillgänglighet av genomförda insatser (vit yta indikerar att kommunens tillgänglighet inte påverkats alls av den upphandlade trafiken). Det finns visserligen ett signifikant samband mellan tillgänglighet innan insats och tillgänglighetsförbättring av den upphandlade trafiken, men också ett relativt stort antal kommuner med lägsta möjliga tillgänglighet som inte alls får någon tillgänglighetsförbättring. År 2010 hade 43 kommuner inte något grönt tillgänglighetskriterium. Av dessa fick 15 (Borgholm, Bengtsfors, Vansbro, Malung, Älvdalen, Ragunda, Strömsund, Åre, Berg, Sorsele, Dorotea, Åsele, Arjeplog, Jokkmokk och Övertorneå) inte någon mätbart förbättrad tillgänglighet enligt modellen. Ytterligare 16 kommuner (Högsby, Dals-Ed, Färgelanda, Eda, Munkfors, Orsa, Bräcke, Bjurholm, Vindeln, Norsjö, Malå, Överkalix, Kalix, Pajala, Älvsbyn och Haparanda) fick bara ett till två "steg" förbättrad tillgänglighet, dvs. ett kriterium har förbättrats två steg eller två kriterier har

förbättrats ett steg. De flesta, 31 av 43, kommuner med den lägsta tillgängligheten får alltså inga eller mycket små tillgänglighetsförbättringar.

Det finns dock områden där insatsernas träffbild får anses vara god. Kommunerna i Blekinge och östra Småland har dålig tillgänglighet innan insats och standarden förbättras relativt mycket av den upphandlade trafiken. Kommunerna i Blekinge och östra Småland har emellertid inte lika dålig tillgänglighetsstandard innan insats som kommunerna i Norrlands inland.

Sammanfattningsvis kan konstateras att användningen av anslaget ur ett tillgänglighetsperspektiv inte har förmått hjälpa de kommuner som har sämst standard. Det finns flera möjliga förklaringar till detta. För det första är det möjligt att tillgänglighetsmodellen inte förmår mäta de tillgänglighetsförbättringarna som trots allt tillfaller kommunerna med sämst tillgänglighet. Resmöjligheterna kan ha förbättrats, men inte den utsträckningen att de registreras enligt de fastställda kritiska gränserna. Det är också möjligt att de kommuner som har sämst tillgänglighet ligger så pass geografiskt avsides att nödvändiga insatser blir orimligt kostsamma. Kostnaderna för att förbättra tillgängligheten för vissa av kommunerna i Norrlands inland kanske helt enkelt blir för höga för att rymmas inom anslaget.



Figur 3.16 Tillgänglighetsförbättringar per kategori till följd av Rikstrafikens insatser 2009 till 2011; summan av alla kommuners steg av standardförbättring

Källa: Trafikverkets tillgänglighetsmodell

I figuren 3.16 visas i vilken grad de sju olika tillgänglighetskriterierna förbättras av insatserna. Kriterium fyra (tillgänglighet till Kultur och Service/inköp) är det kriterium som förbättras mest av insatserna. Trenden, från 2009 till 2011, är dock att detta kriterium gradvis förbättras mindre och mindre. Tillgängligheten till Stockholm är det kriterium som gradvis förbättrats allt mer under samma period.

Uppföljning och utvärdering

I nuläget bedömer Trafikanalys att uppföljningen och utvärderingen av anslagets användning och effekter i hög grad försvåras av det fragmentariska uppföljnings- och utvärderingssystemet. Konsistenta tidsserier finns bara undantagsvis att tillgå. Utvecklingen av tillgänglighetsmodellen får dock bedömas som mycket lyckad. Förbättringsmöjligheterna ligger därför i huvudsak utanför tillgänglighetsmodellen.

Trafikanalys föreslår att Trafikverket årligen:

1. Beskriver tillgänglighetsmodellen och anslagets betydelser för tillgängligheten till interregional kollektivtrafik.
2. Beskriver och analyserar linjerna och avtalen med avseende på kostnader, biljettintäkter, utbud, belägningsgrad, kostnad per resa, kvalitetsindikatorer etc.

Underlaget för punkt ett finns redan tillgängligt. För att kunna följa linjernas och avtalens utveckling i olika avseenden behövs förbättringar och systematiseringar av uppföljnings- och utvärderingssystemet.

För att kunna följa hur trafikavtalsmedlen använts över tid föreslår Trafikanalys att bestämda uppgifter sammanställs årligen för varje avtal och linje. Dessa uppgifter bör göras tillgängliga för flexibla uttag ur en databas. Trafikanalys har i samband med detta uppdrag försökt få tillgång till det data som i nuläget samlas in för de flesta avtal, men inte kunnat få ut hela datamängden. Detta har i hög grad försvårat möjligheten att beskriva hur anslaget använts och utvärdera vilka effekter anslaget gett upphov till. För att möjliggöra uppföljning och utvärdering av verksamheten som helhet måste dessa uppgifter vara konstanta över tid och trafikavtal. För att avtal skall kunna jämföras med varandra och verksamheten följas över tid måste datainsamlingen bli konsistent och heltäckande.

Trafikanalys rekommenderar att Trafikverket framöver:

1. Arbetar fram en lista med variabler som behövs för uppföljning och utvärdering. Det finns redan en god grund för en sådan lista i det existerande systemet för uppföljning av avtal.
2. Definierar och specificerar variablerna/uppgifterna så att det inte blir för stora problem med olika tolkningar i olika avtal. Variablerna/uppgifterna bör vara definierade på ett sådant sätt att de i så hög grad som möjligt är relevanta för alla avtalstyper och färdmedel (buss, tåg, flyg, färja).
3. Samlar in samma uppgifter från alla avtal och linjer (de som behövs för en systematisk årlig sammanställning). En kärna av avtals- och linjegendomsamma variabler bör finnas. Utöver dessa kan specifika variabler samlas in för olika linjer och avtal. Detta kan t.ex. vara specifika kvalitetsindikatorer och liknande som inte går att göra generiska.
4. Skriver in i trafikavtalen med operatörerna hur, och med vilka intervall, uppgifter skall återrapporteras till Trafikverket. Dessa villkor bör vara samma

i alla avtal och data bör rapporteras in i samma system oberoende av färdmedel eller avtalstyp. Vissa krav finns redan inskrivna i befintliga avtal.

5. Sammanställer uppgifterna från operatörerna i en databas och gör flexibla uttag ur denna databas möjliga. Vissa uppgifter (t.ex. avtalets kostnad under ett år, trafikslag, platskilometer etc.) kan komma direkt ifrån avtalet eller från Trafikverkets budget/redovisningssystem och behöver således inte samlas in från operatörerna.
6. Varje avtal och varje linje bör ha en kod. Detta för att göra det möjligt att följa "trafikuppläggen" och avtalen över tid. Historiskt har "trafikuppläggen" och avtalen bytt namn, vilket försvårar en jämförelse över tid. Det måste också vara tydligt vilka linjer som ingår i ett avtal eftersom detta kan förändras över tid. I praktiken måste Trafikverket skapa en relationsdatabas som kopplar samman uppgifter från avtal med inrapporterade uppgifter från trafikföretagen (trafikinformation, kvalitetsindikatorer, resenärsundersökningar etc.). Resenärsundersökningarna som utförs av trafikföretagen bör i så hög grad som möjligt standardiseras så att dessa blir jämförbara över tid och linje/avtal.

Sammanfattningsvis anser Trafikanalys att Trafikverket framöver särskilt bör fokusera på att ta fram ett mer systematiskt system för uppföljning och utvärdering. Detta borde framöver i hög utsträckning kunna leda till bättre beslut om trafikavtal. Problemen med dagens system består i huvudsak i att data inte går att koppla ihop. Data är fragmentiserat och någon helhetsbild är därför svår att ta fram.

Trafikanalys föreslår ett system där avtalen utgör kärnan. Grundläggande information om avtalen finns i avtalen och behöver inte rapporteras in till Trafikverket av trafikföretagen. Till avtalen knyts sedan information vilka linjer som ingår i avtalen. Trafikföretagen rapporterar in bestämda och väl definierade uppgifter om linjerna till Trafikverket med bestämda intervaller. Dessa uppgifter är t.ex. antal resenärer, förseningar, inställda turer, beläggning, person kilometer etc. Standardiserade resenärsundersökningar rapporteras in till Trafikverket uppdelat på linje. Det kan vara viktigt att påpeka att all information som inhämtas via nuvarande system, och som framförallt är uppbyggt för att hantera löpande avtalsförvaltning, inte behöver ingå i den samlade systematiska datasammanställningen.

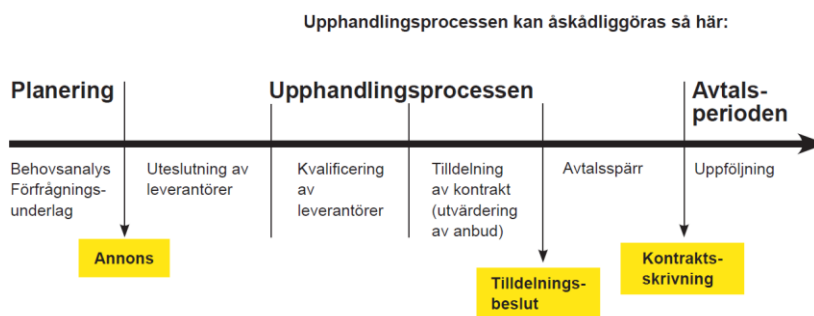
3.6 Upphandling och avtal om trafik

Offentlig upphandling av kollektivtrafik

Ibland används beteckningen "trafikavtal" för alla de avtal som tecknas för upphandlad, kommersiellt olönsam, långväga kollektivtrafik. Det kan dock, för enkelhetens skull, vara bra att särskilja tre typer av trafikavtal som tecknats för nämnda kollektivtrafik. Den första typen av avtal är de avtal som tecknas mellan operatören och ansvarig myndighet (Rikstrafiken/Trafikverket) eller mellan operatören och trafikhuvudman (RKTM) – dessa avtal kallas *trafikavtal*. De avtal som tecknas mellan ansvarig myndighet och trafikhuvudman (RKTM) kallas

samverkansavtal och de avtal som tecknas mellan trafik huvudmän (i de fall dessa tillsammans tecknat samverkansavtal med ansvarig myndighet) kallas *samarbetsavtal*. Samverkansavtalen är, till skillnad mot, trafikavtalen en typ av ekonomisk överenskommelse mellan ansvarig myndighet och trafik huvudman (RKTМ); samverkansavtalen föregås alltså inte av ett upphandlingsförfarande.

I vissa fall är det reglerat i samverkansavtalet hur trafikavtalet ska se ut – det finns till exempel i de nyare avtalen nästan alltid specificerat att de krav som ställs på trafik huvudmannen (RKTМ) i samverkansavtalet, gällande till exempel kvalitet och kvantitet på trafik, även ska ställas på operatören i det trafikavtal som trafik huvudmannen (RKTМ) tecknar med operatören – däremot är det mindre vanligt att det står föreskrivet i samverkansavtalet vilken avtalstyp trafikavtalet ska utgöras av.



Figur 3.6 Upphandlingsprocessen. Källa: Konkurrensverket

I huvudsak används i dag två principer för upphandling av kollektivtrafik i Sverige, upphandling genom brutto- eller upphandling genom nettoavtal.

Trafikanalys bedömning är att de flesta avtal som reglerar den av trafik huvudmännen upphandlade trafiken för 2012 utgörs av bruttoavtal, det vill säga operatören får en bestämd summa pengar av trafik huvudmannen oavsett antalet resenärer. I bruttoavtalen ställs därför, i de flesta fall, krav på punktlighet, kvalitetskrav på utförandet, olika incitament för operatören för att skapa en ökad efterfrågan etc., det vill säga krav som ska göra det attraktivt att välja en resa med den upphandlade trafiken. Rena nettoavtal för trafik, där operatören för sina intäkter är helt beroende av antalet resenärer, förekommer, men de är inte lika vanligt förekommande.⁷⁸

Redan i slutet av 1990-talet gjordes försök av trafik huvudmän att upphandla med nettoavtal, bland annat i Helsingborg, Varberg och Sundsvall. Det bedömdes då som sannolikt att trafik huvudmän i allt större utsträckning skulle komma att söka sig från bruttoupphandling och i stället använda sig av nettoupphandling. Av de avtal som staten tecknat den senaste tioårsperioden har också en allt större andel varit nettoavtal. Detta gäller i första hand avtal som staten tecknat med

⁷⁸ *Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2011*, rapport 2011:9, Stockholm: Trafikanalys, 2011, sid. 73f.

operatör. För samverkansavtalen är fortfarande bruttoavtal den vanligaste avtalsformen.⁷⁹

Bruttoupphandling

Bruttoupphandling innebär att anbudsgivarens intäkt för trafiken regleras i avtal mellan den upphandlande enheten (staten eller THM/ RKTU) och anbudsgivaren. Möjligheten att reglera lönsamheten ligger i kostnaderna, som anbudsgivaren har viss kontroll över. Upphandlingen bygger på att beställaren mer eller mindre i detalj definierar kvalitet och utbud. Anbudsunderlagen kan göras relativt detaljerade med avseende på kvalitetsaspekter m.m. Även viten och incitament kan byggas in i avtalen för att stimulera anbudsgivaren att uppnå den avtalade kvaliteten i trafiken. Den ekonomiska risken för anbudsgivaren är begränsad till kostnaderna då denne på förhand vet vilken intäkt som avtalet ger. Möjligheten att öka sin lönsamhet har anbudsgivaren endast genom att försöka minska kostnaden för trafiken. En av de kostnadsposter som anbudsgivaren kan påverka i det sammanhanget är kostnader för personal.

Det finns ett antal problem med användandet av bruttoupphandlingar för trafikavtal. *För det första* kräver bruttoupphandling stora resurser hos den upphandlande enheten för planering av de trafiklösningar som ska handlas upp. *För det andra* riskerar de trafiklösningar som upphandlas att inte bli tillräckligt flexibla och inte heller i tillräcklig utsträckning ta hänsyn till resenärernas behov. Tvärtom riskerar trafiklösningarna att bli schablonartade, dvs. att upphandlande enhet, för att underlätta sin egen planering, väljer lösningar eller kombinationer av lösningar som inte tar hänsyn till de faktiska förhållandena i olika delar av landet och för det aktuella trafikförsörjningsproblemet. *För det tredje* kan användningen av bruttoavtal (med en förutbestämd trafiklösning) leda till att andra potentiella lösningar, som skulle kunna vara bättre alternativ, aldrig kommer fram i processen. Möjligheten att jämföra hur olika möjliga trafiklösningar bidrar till att uppfylla de transportpolitiska målen blir således mindre då bruttoavtal används. *För det fjärde* riskerar upphandlingen att inte i tillräcklig stor utsträckning ta hänsyn till anbudsgivarnas egna erfarenheter och kunskaper.⁸⁰ *För det femte* är incitamenten för operatör och trafikhuvudman att öka kvalitet och trafikvolym små.

Nettoupphandling

Nettoupphandling innebär att anbudsgivaren står för hela den ekonomiska risken, det vill säga för såväl kostnader som intäkter. Nettoupphandling medför att anbudsgivaren kan ges en större frihet vad gäller biljettpriser, tidtabeller m.m. I det faktum att ett ökat resande också ökar intäkterna och därmed den vinst anbudsgivaren kan göra, kan denna princip sägas ha ett inbyggt incitament för att stimulera efterfrågan. Modellen överläter kontroll över en större mängd påverkbara faktorer till anbudsgivaren. Å andra sidan tar anbudsgivaren en större risk beträffande faktorer som inte går att påverka, som konjunktursväng-

⁷⁹ *Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2011*, rapport 2011:9, Stockholm: Trafikanalys, 2011, sid. 74.

⁸⁰ *Rikstrafiken – vissa principfrågor*, SOU 1998:148, Stockholm: Fritzes, sid. 44ff.

ningar, ekonomiska kriser etc. Även i denna upphandlingsmodell kan dock beställaren specificera vissa baskrav för trafiken.

Även om upphandlande enhet i en nettoupphandling kan styra anbuden i önskvärd riktning kan detaljplaneringen för ett trafikupplägg i större utsträckning lämnas till anbudsgivarna. Istället för att själva försöka optimera biljettpriser, tidtabeller etc. kan de upphandlande enheterna istället lägga resurser på att analysera de trafiklösningar som presenteras i respektive anbud.⁸¹

En jämförelse av hur netto- respektive bruttoavtal påverkar den trafik som trafikhuvudmännen (numera RKTm) handlar upp visar att nettoavtal ger en lägre kostnad per resenär och bidraget från staten blir mindre. Resenärerna är också generellt sett mer nöjda med nettoavtal.⁸² Samtidigt ger nettoavtal inte självklart starkare incitament att öka det kollektiva resandet. Nettoavtal ger i genomsnitt högre biljettpriser än bruttoavtal och resandet per capita blir lägre än med bruttoavtal.⁸³ Denna risk för monopolprissättning kan dock mildras, eller helt elimineras, genom införande av så kallad pristaksreglering, det vill säga att upphandlande enhet sätter en övre gräns för det biljettpris som operatören får ta ut.⁸⁴

En intressant observation är att flera huvudmän (numera RKTm) bedömer att nettoavtal enbart lämpar sig för stadstrafik, och inte för landsbygdstrafik.⁸⁵ Pyddoke m.fl. menar att "[...] om trafiken är olönsam och om den motiveras av önskemålet att tillhandahålla en minsta anständig tillgänglighet så är det svårt att förändra trafiken på affärsmässiga grunder utan att tillgängligheten försämras".⁸⁶ Detta skulle således tala för att samverkans- och trafikavtalen bör vara bruttoavtal.

Tjänstekoncession

Tjänstekoncession är ett begrepp som ofta sätts i samband med nettoupphandling. En tjänstekoncession är "ett kontrakt av samma typ som ett offentligt tjänstekontrakt med den skillnaden att ersättningen för tjänsternas utförande utgörs antingen av endast rätten att utnyttja tjänsten eller av dels en sådan rätt, dels betalning".⁸⁷ Ett *offentligt tjänstekontrakt* är "andra offentliga kontrakt än offentliga byggentreprenad- eller varukontrakt" som avser utförande av vissa i direktivet uppräknade tjänster som till exempel "[f]lygtransport av passagerare

⁸¹ *Rikstrafiken – vissa principfrågor*, SOU 1998:148, Stockholm: Fritzes, sid. 44ff.

⁸² Pyddoke, Roger, Nilsson, Jan-Eric och Eriksson, Torbjörn, *Nya former för ersättning i kollektivtrafiken*, VTI rapport 625, Norrköping: VTI, 2009, sid. 7.

⁸³ Pyddoke, Roger, Nilsson, Jan-Eric och Eriksson, Torbjörn, *Nya former för ersättning i kollektivtrafiken*, VTI rapport 625, Norrköping: VTI, 2009, sid. 7.

⁸⁴ *Rikstrafiken – en liten myndighet med stort uppdrag*, rapport 2003:25, Stockholm: Statskontoret, 2003, sid. 66.

⁸⁵ Pyddoke, Roger, Nilsson, Jan-Eric och Eriksson, Torbjörn, *Nya former för ersättning i kollektivtrafiken*, VTI rapport 625, Norrköping: VTI, 2009, sid. 7.

⁸⁶ Pyddoke, Roger, Nilsson, Jan-Eric och Eriksson, Torbjörn, *Nya former för ersättning i kollektivtrafiken*, VTI rapport 625, Norrköping: VTI, 2009, sid. 7.

⁸⁷ *Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG* av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster, art. 1 §4.

och gods, med undantag av postbefordran”.⁸⁸ Tjänstekontrakt ska upphandlas i enlighet med lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF).

Tjänstekoncessioner är undantagna från reglerna i LOU och LUF, men den upphandlande myndigheten måste, enligt EG-domstolen, följa de grundläggande principerna om likabehandling, transparens, proportionalitet, icke-diskriminering och ömsesidigt erkännande som är gällande vid offentlig upphandling. Vid tjänstekoncession gäller inte heller LOU:s regler om *överprövning*, men den upphandlande myndigheten måste motivera avvisanden och avslag av anbud – i syfte att anbudsgivaren ska ha möjlighet att *överklaga* avslaget.

På ett övergripande plan skulle man kunna säga att nettoavtal faller under tjänstekoncessioner och bruttoavtal under tjänstekontrakt. Detta då ett nettoavtal innebär att operatören snarare ges rätten att utföra en viss tjänst än *betalas* för att utföra tjänsten ifråga (även om en viss ersättning utgår). Operatören ges i en tjänstekoncession/ nettoupphandling stor frihet när det kommer till taxor och utformandet av trafikutförandet, den står för risken för verksamheten, samt tar ut en avgift av användaren.

Ett flertal av de upphandlingar som Rikstrafiken gjorde utgörs av tjänstekoncessioner, bland annat upphandlingen av nattåget (2007-10-08 – 2013-08-31) och upphandlingen av Gotlandstrafiken (2009-01-01 – 2015-01-31).⁸⁹

Funktionell upphandling

I utredningen som föregick Rikstrafikens bildande förordades så kallad funktionell upphandling.⁹⁰ Upphandlingen är funktionell i avseendet att förfrågningsunderlaget endast specificerar ett trafikförsörjningsbehov och lämnar det till anbudsgivarna att föreslå lösningar med olika trafikslag. Upphandlingen blir därmed inte låst till ett förutbestämt trafikslag. En funktionell upphandling kan göras i såväl bruttomodellen som nettomodellen. En funktionell upphandling innebär att upphandlande enhet överlåter både val av trafikslag och den praktiska utformningen av trafiksystemet till anbudsgivarna. Trafikupplägget ska naturligtvis baseras på de mål och förutsättningar som finns angivna i förfrågningsunderlaget.⁹¹

Andra former av upphandling

Upphandlingsformerna utvecklas kontinuerligt och för närvarande pågår exempelvis arbete med s.k. innovationsvänlig upphandling och upphandling av

⁸⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster, art. 1 § 2d, bilaga 2A § 3.

⁸⁹ *Avtal om persontrafik på järnväg, Nattåg till övre Norrland* (2007-10-08 – 2013-08-31), *Avtal. Linjesjöfart till och från Gotland*, (2009-01-01 – 2015-01-31).

⁹⁰ *Rikstrafiken – vissa principfrågor*, SOU 1998:148, Stockholm: Fritzes, sid. 44ff.

⁹¹ Se Nilsson, Jan-Eric, Bergman, Mats och Pyddoke, Roger, *Den svåra beställarrollen. Om konkurrensutsättning och upphandling i offentlig sektor*, Stockholm: SNS Förlag, 2005, sid. 170f.

innovation. Regeringen fattade också nyligen beslut att ge Trafikverket i uppdrag att arbeta med upphandling av innovation.⁹² Detta handlar om att upphandla lösningar som inte existerar på marknaden. Syftet är att inte enbart begränsa upphandling till befintliga lösningar, utan att se till att upphandling aktivt kan bidra till att utveckla varor, tjänster och sätt att arbeta för framtiden. På sikte vore det önskvärt att även upphandlingen av Gotlandstrafiken och övriga trafikavtal tog intryck av arbetet med upphandling av innovationer.

Innovationsvänlig upphandling innebär att ta tillvara nya innovativa lösningar i offentliga upphandlingar. Avsikten är att se till att man inte avsläpplar äldre versioner av produkter eller det man redan känner till när nya kan vara mer effektiva.

Avtalstider

När det gäller upphandling av trafik är avtalens längd en central fråga. Hur långa olika avtal får vara finns reglerat i framförallt EU-förordningar. Kollektivtrafikförordningen innehåller regler som är tillämpliga på all nationell och internationell kollektivtrafik på väg och bana. Trafik som i första hand bedrivs av historiska intressen eller på grund av ett turistvärde faller dock utanför förordningens tillämplighetsområde.⁹³ För järnvägstrafik föreskrivs i kollektivtrafikförordningen en maximal avtalslängd på 15 år. Avtalstiden får under vissa omständigheter förlängas med upp till 50 procent, alltså med sju och ett halvt år.⁹⁴ För buss föreskrivs en avtalslängd på maximalt tio år. Även i detta fall kan avtalstiden, under vissa omständigheter, förlängas med 50 procent, det vill säga med fem år.⁹⁵

För linjesjöfart finns det ingen lag som reglerar avtalens maximala längd. Kommissionen skriver dock i ett tolkningsmeddelande till Cabotageförordningen⁹⁶, den förordning som reglerar sjötransporter som Gotlandstrafiken, att en avtalstid för sjötransporter inte bör överstiga sex år.⁹⁷ Vid en direkt fråga från Rikstrafiken till kommissionen, om möjligheten att ha längre avtalstider för sjötransporter, svarade kommissionen dock att avtalstider på upp till tio år kan vara rimliga för Sverige.⁹⁸

Lufttrafikförordningen reglerar avtalens maximala längd inom luftfartsområdet. Enligt förordningen får avtalens maximala längd vara fyra år.⁹⁹ Det är också denna avtalslängd som har tillämpats på de senast tecknade flygavtalen.¹⁰⁰

Utöver den reglering som finns i ovan nämnda EU-förordningar ställer även valet av upphandlingsmodell olika krav på avtalstidens längd. I en upphandling enligt

⁹² *Ökad innovationsupphandling för framtidens samhällslösningar och affärsidéer*, pressmeddelande, Regeringskansliet, 2012-04-19.

⁹³ *Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 1370/2007*, 1 art. 2 p.

⁹⁴ *Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 1370/2007*, 4 art. 3-4 p.

⁹⁵ *Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 1370/2007*, 4 art. 3-4 p.

⁹⁶ Rådets förordning (EEG) 3577/92.

⁹⁷ *Tolkningsmeddelande till rådets förordning (EEG) 3577/92*, KOM (2003) 595.

⁹⁸ *Säkerställd linjesjöfart – Handlingsalternativ för Gotlandstrafiken från 2015*, (RT 2008/11).

⁹⁹ *Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 1008/2008*, 16 art. 9 p.

¹⁰⁰ *Information från Bosse Andersson*, Trafikverket, genom mail mottaget av Trafikanalys 2012-02-23

bruttomodellen kan avtalstiderna hållas relativt korta då den ekonomiska risken i allt väsentligt bärs av beställaren. I en upphandling enligt nettomodell, då anbudsgivaren bär en större ekonomisk risk, kan krav på räntabilitet leda till behov av längre avtalstider.

Långa avtalstider ger beställaren mindre möjligheter att korrigera upplägget om förutsättningarna för trafik skulle förändras. Å andra sidan kan den relativa stabilitet som en längre avtalstid erbjuder ge trafikutövaren incitament att, om avtalet tillåter, själv göra justeringar. För att kunna förändra transportvolymen under längre avtal kan även så kallad frivolymspecificeras, det vill säga en procentsats med vilken volymen kan förändras mellan trafikåren utan att avtalet behöver sägas upp.

Korta avtalstider ger beställaren möjlighet att oftare pröva trafiken mot mål och krav och förändra upplägget om så skulle behövas. Allt för frekventa förändringar kan dock av resenärerna upplevas som negativt.¹⁰¹

3.7 Avtal om trafik 1999 till 2010

Enligt de handläggare som förvaltar dagens trafik- och samverkansavtal, bedöms avtalen och avtalsförvaltningen ha förändrats framförallt enligt följande punkter:¹⁰²

- Avtalen har blivit tydligare gällande innehåll och krav på kvalitet och kvantitet.
- Den ökade tydligheten har inneburit att det är lättare att använda repressalier om ställda krav inte uppfylls.
- Såväl trafikavtalen som samverksansavtalen har blivit mer likformade.
- Nettoavtal väljs i större utsträckning än tidigare.
- Under Rikstrafikens första tid som myndighet kunde medel *hållas inne* då avtal ej följdes, vilket innebar att operatörens likviditet försämrades under en period. För senare avtal öppnades istället möjligheten att *sänka ersättningen*. Nivån på sänkningen skulle motsvara den brist i kvalitet eller kvantitet som föranledde sänkningen.
- Under Rikstrafikens tidigare år gjordes endast interna utredningar av trafik- och samverkansavtalen (ungefär två år innan avtalstiden är slut). Idag görs både interna och externa utredningar; utredningarna går numera på remiss och görs med en dialog med berörda parter i större utsträckning än tidigare.

¹⁰¹ Rikstrafiken – vissa principfrågor, SOU 1998:148, Stockholm: Fritzes, sid. 47f.

¹⁰² Uppgifter från telefonmöte med handläggarna, 2012-03-27, 2012-03-28, 2012-03-29. Flertalet av handläggarna var tidigare anställda hos Rikstrafiken.

- Rikstrafikens arbete med avtal och utredningar har utvecklats och hanteringen blivit allt mer professionell.

Även kraven på återrapportering har skärpts under senare år.

Flygtrafik

Under perioden 1999 till 2010 har tio flyglinjer varit upphandlade genom trafikavtal. Sju av tio linjer har gått till och från Stockholm och samtliga flygavtal har tecknats efter nettoupphandling. Avtalen har upprättats direkt mellan myndighet och operatör och operatören har behållit alla intäkter från trafiken.

Flygavtalen kan mer eller mindre delas in i tre avtalsperioder: Den första avtalsperioden sträcker sig mellan 2002 och 2004, den andra mellan 2004 och 2008 och den tredje mellan 2008 och 2012.

Flygavtalen har förändrats relativt mycket mellan avtalsperioderna. Det är framförallt två problem som föranlett förändring av avtalen. För det första har bränslepriset stor inverkan på driftskostnaderna och för det andra har operatörerna visat sig känsliga för kostnadsförändringar. Under perioden har operatörer gått i, eller riskerat att gå i konkurs. Innan 2006 var bränslepriset en riskfaktor som helt låg hos operatören. Detta gjorde att många flygbolag hade svårt att hålla sig flytande då bränslepriset gick upp. På grund av detta bad en av operatörerna – Skyways Express AB – om ersättning för ökade bränslekostnader. Rikstrafiken beviljade detta och i enlighet med likabehandlingsprincipen gick ersättning ut även till övriga upphandlade flygoperatörer. Förändringarna fastställdes i tilläggsavtal till respektive trafikavtal i mars 2006. Vid nästa upphandlingsrunda, gällande avtal för perioden 2008 - 2012, förändrades avtalen så att bränslepriset istället utgjorde en rörlig komponent.

Ett problem med nettoupphandling kan vara att anbudsgivarna missbedömer framtida intäkter och kostnader och att verksamheten blir känslig för störningar i form av minskad efterfrågan eller snabbt stigande bränslepriser. Den kraftiga bränsleprisökningen mellan 2006 och 2008 gjorde att många operatörer – inte bara Skyways Express AB – hade svårt att få ekonomin att gå ihop.

Att det kan vara svårt att upphandla flygtrafik på sträckor med tunt resandeunderlag illustreras av utvecklingen på sträckan Umeå – Östersund. När Rikstrafiken bildades var sträckan trafikerad av operatören Reguljair, som gick i konkurs år 2000. Nordic East Air Link AB tog då över trafiken och vann sedan upphandlingen för perioden 2003 – 2006. Under 2004 överlät emellertid Nordic East Air Link AB avtalet till Nordic NR Regional AB, som sedan gick i konkurs. Avtal för nästa avtalsperiod, perioden 2006 – 2009, skrevs därefter med operatören Nordic Airways AB (Nordic NR Regional AB var en del av Nordic Airways AB). För avtalsperioden 2008 – 2012 skrevs avtal med Next Jet AB och för avtalsperioden 2011 – 2016 var Svenska Direktflyg AB vinnande anbudsgivare.

Bränsleprisutvecklingen har inte varit lika dramatisk under senare år, men i och med att bränslepriset idag är en rörlig komponent i flygavtalen kan en kraftig uppgång inverka stort på ersättningsnivån för trafiken. Samtidigt minskar risken för att en operatör ska gå i konkurs.

Busstrafik

Merparten av busstrafiken har varit och är fortfarande reglerad genom ett omfattande samverkansavtal mellan myndighet och trafikhuvudmännen i de fyra nordligaste länen. Hela 17 av 21 upphandlade linjer 2010 (21 är det antal linjer som Trafikanalys har kunnat hitta avtal till) faller inom detta avtal. Nuvarande samverkansavtal gäller för perioden 2007 till 2012 och går under benämningen *Samverkande system*. Övrig trafik gäller buss utmed norrlandskusten, buss längs riksväg 45 mellan Mora och Gällivare samt buss längs Ådalsbanan, se avsnitt 3.3.

Bakgrunden till avtalet *Samverkande system* är att de fyra nordligaste länen sedan 1986 har samarbetat för att resandet mellan länen ska bli enklare. Trafiken har sedan dess upphandlats under det gemensamma namnet Norrlandsresan, med samordnad prissättning, tidtabeller och marknadsföring. Innan nuvarande avtal fanns ett samverkansavtal mellan Rikstrafiken och trafikhuvudmännen från 2004, innehållandes cirka 20 linjer.

Meningen med det nuvarande avtalet är att interregionala resmöjligheter ska upprätthållas samt, om möjligt, att aktuell trafik ska utvecklas på så sätt att den i högre grad än tidigare ska kunna utföra *interregionala* trafikuppgifter. Det samverkande systemet ska innehålla busstrafik som går i längre stråk i och mellan de fyra nordligaste länen. I möjligaste mån ska trafiken även samordnas med övrig trafik och utgöra stöd för ett sammanhållet trafikslagsövergripande system för kollektivtrafik.

Gemensamt för samtliga avtal för buss mellan 1999 och 2010 (som Trafikanalys har kännedom om) är att de utgjorts av samverkansavtal, det vill säga de har tecknats med trafikhuvudman eller trafikhuvudmän som i sin tur tecknat trafikavtal med operatör.

Ytterligare en gemensam nämnare för flera av avtalen är att de syftar till att förbättra tillgängligheten till andra trafikslag, eller till att fungera som substitut för andra trafikslag. För Ådalsbanetraffiken, Sundsvall – Långsele (avtalsperiod 2002 - 2007) stod det till exempel uttryckligen att trafik skulle upphandlas fram till trafikstarten på Botniabanan. Busstrafik ersatte även tågtrafik under den period då Blekingebanan elektrifierades.

Tågtrafik

Generellt för samverkans- och trafikavtalen för tågtrafik gäller att de inte är lika enhetliga sinsemellan som flygavtalen, utan de varierar både i avtalstyp (brutto respektive netto), avtalstid och i kravspecifikationer.

I samband med att Rikstrafiken bildades övertog myndigheten ansvaret för den ersättning som utgick till trafikhuvudmän för att huvudmännen övertagit ansvaret för persontrafiken längs vissa länsjärnvägar. Rikstrafiken fick därför tidigt göra bedömningar av vilken trafik längs länsjärnvägarna som skulle vara föremål för fortsatt statligt stöd. Rikstrafiken övertog även ansvaret för att avgöra om den trafik som upphandlats via ett anslag för statens köp av interregional persontrafik på järnväg skulle få fortsatt stöd. Den trafik som upphandlades de första åren blev också i stor utsträckning bantrafik.

Under perioden 1999 till och med 2001 trafikerades alla linjer utom tre av SJ. Undantagen utgjordes av linjerna Göteborg – Narvik och Stockholm – Narvik (nattågstrafiken) som under perioden 2000 till och med 2003 trafikerades av Svenska Tågkompaniet AB samt linjen Skövde – Jönköping – Nässjö som under perioden 2001 till och med 2002 trafikerades av BK Tåg AB (denna sträcka blev senare en del av Tåg i Väst).

Från och med 2002 körde Svenska Tågkompaniet AB linjen Sundsvall – Östersund. BK Tåg AB trafikerade linjerna för Tåg i Småland och Halland, linjen Östersund – Storlien – (Trondheim) och från och med 2003 även linjerna Linköping – Kalmar och Linköping – Västervik, men gick sedan i konkurs i mars 2005. På linjerna för Tåg i Småland och Halland fick Merresor ta över, på linjen Östersund – Storlien – (Trondheim) tog Tågkompaniet AB över och på linjerna Linköping – Kalmar samt Linköping – Västervik övertog SJ trafiken. Vid den här tidpunkten körde SJ fortfarande alla andra upphandlade linjer, utom två; Sundsvall – Östersund som fortfarande kördes av Svenska Tågkompaniet AB och nattåget som kördes av Connex.

I slutet av 2010 körde SJ endast nattåget, sträckan Luleå – Narvik och sträckan Kalmar – Göteborg. DSB First körde flera linjer; de åtta linjerna inom Tåg i väst och Karlskrona – Kristianstad. Veolia (f.d. Connex) körde Linköping – Kalmar och Linköping – Västervik samt, tillsammans med NSB, linjen Sundsvall – Östersund – Storlien (Trondheim). Merresor körde de sex linjerna inom Tåg i Småland och Halland. Av den trafik som kan kopplas till anslaget för trafikavtal har alltså SJ trafikerat färre och färre linjer.

Som nämnts i kapitel 3 fick SJ trafikeringsrätt på stornätverket år 1996. SJ skulle då meddela regeringen om trafik som inte ansågs kunna bedrivas med företagsekonomisk lönsamhet. Denna trafik skulle då kunna bli föremål för statlig upphandling. Detta tillvägagångssätt förändrades i och med den avregleringen av järnvägstrafiken som trädde i kraft i tre steg mellan år 2009 och 2010.

I början av år 2008 skrev Rikstrafiken och SJ AB under ett ramavtal gällande persontrafik på järnväg. Syftet med avtalet var att underlätta för Rikstrafikens planering av upphandling av interregional persontrafik.¹⁰³ Detta avtal skulle ersätta en tidigare överenskommelse mellan Rikstrafiken och SJ från 2001. I avtalet formulerades gemensamma utgångspunkter om bland annat en basstandard för kvaliteten på persontrafiken på järnväg och om "långtgående

¹⁰³ *Avtal mellan SJ AB och Rikstrafiken angående persontrafik på järnväg (2008-02-25 – tills vidare)*, sid. 2.

samverkan på marknadsmässiga villkor” mellan å ena sidan den interregionala trafik som bedrivs av Rikstrafiken och SJ och å andra sidan den trafik som drivs av trafikhuvudman.¹⁰⁴ I det nya avtalets ingress stod att avtalet uteslutande skulle gälla sådan trafik där SJ enligt järnvägsförordningen (2004:526) har trafikeringsrätt.¹⁰⁵ Avtalet gäller därför inte idag.

I avtalet stod det att Rikstrafiken, SJ och trafikhuvudman ”under marknadsmässiga och frivilliga former” skulle ha möjlighet att avtala om lösningar som var lokalt anpassade – till exempel gällande regional pendling med tåg som är interregionala. En sådan lösning kunde, stod det i avtalet, innebära att en trafikhuvudmans kort gällde på SJ-tåg eller att en trafikhuvudman kunde göra tillköp av ”extra tågkapacitet på en befintlig SJ-tåglinje”.¹⁰⁶

SJ skulle årligen, enligt ramavtalet, i samband med planeringen av varje huvudtågplaneskifte, redovisa den totala kommersiella trafik som SJ avsåg att köra under den kommande tågplanen, samt tågplaneprioderna därpå.¹⁰⁷ Parterna skulle i samband med denna årliga rapportering föra en löpande dialog om utveckling av, och förändringar i, trafikutbud eller trafiknät och även ”samråda med varandra om framtida förändringar av den kommersiella och upphandlade tågtrafiken”.¹⁰⁸ Resebehov som identifierades som transportpolitiskt motiverade och som varken rymdes inom Rikstrafikens/trafikhuvudmans upphandlade trafik eller SJ:s gällande trafikplan kunde, enligt avtalet, bli föremål för framtida upphandlingar av Rikstrafiken.¹⁰⁹

I en bilaga till avtalet fanns de tre linjer som enligt avtalet skulle trafikeras av SJ:

- Göteborg – Kalmar (fem dubbelturer per vardag med tåg, tre dubbelturer per lördag/helgdag med tåg)
- Emmaboda – Karlskrona (fem dubbelturer per vardag med buss, tre dubbelturer per lördag/helgdag med buss)
- Sundsvall – Umeå (fyra dubbelturer per vardag med tåg, tre dubbelturer per lördag/helgdag med tåg)¹¹⁰

För att sträckan mellan Sundsvall och Umeå skulle trafikeras av SJ enligt avtalet krävdes en särskild överenskommelse om rätt till trafikering i samband med färdigställandet av Botniabanan.¹¹¹

¹⁰⁴ *Avtal mellan SJ AB och Rikstrafiken angående persontrafik på järnväg* (2008-02-25 – tills vidare), sid. 2.

¹⁰⁵ *Avtal mellan SJ AB och Rikstrafiken angående persontrafik på järnväg* (2008-02-25 – tills vidare), sid. 1.

¹⁰⁶ *Avtal mellan SJ AB och Rikstrafiken angående persontrafik på järnväg* (2008-02-25 – tills vidare), sid. 2.

¹⁰⁷ *Avtal mellan SJ AB och Rikstrafiken angående persontrafik på järnväg* (2008-02-25 – tills vidare), sid. 2.

¹⁰⁸ *Avtal mellan SJ AB och Rikstrafiken angående persontrafik på järnväg* (2008-02-25 – tills vidare), sid. 3.

¹⁰⁹ *Avtal mellan SJ AB och Rikstrafiken angående persontrafik på järnväg* (2008-02-25 – tills vidare), sid. 3.

¹¹⁰ *Avtal mellan SJ AB och Rikstrafiken angående persontrafik på järnväg* (2008-02-25 – tills vidare), bilaga 1.

¹¹¹ *Avtal mellan SJ AB och Rikstrafiken angående persontrafik på järnväg* (2008-02-25 – tills vidare), bilaga 1.

Linjesträckningarna enligt ovan kunde utgå eller läggas till, efter överenskommelse mellan parterna, utan att avtalet i övrigt ändrades.¹¹² Avtalet gällde från dagen för undertecknande (2008-02-25) och skulle gälla tills vidare, med en ömsesidig uppsägningstid om 36 månader.

Avtalslösningarna för tågtrafiken kan bli ganska komplicerade vad gäller ansvarsfördelning mellan aktörer gällande rörlig materiel, stationsansvar, underhållsfrågor etc. Under 2009 gjordes en revision av samverkansavtalet för linjerna Linköping – Kalmar och Linköping – Västervik (Tjust- och Stångådalsbanan) med avtalsperiod 2007 – 2014, som påvisar vilka problem som kan uppstå.¹¹³ Parterna i samverkansavtalet var Rikstrafiken och trafikhuvudmännen Östgötatrafiken AB och Kalmar Läns Trafik AB. Anledningen till revisionen var att kvalitetsbrister hade uppmärksammats i den upphandlade trafiken. Avtalslösningen innefattar tre avtal; ett samverkansavtal mellan myndighet och trafikhuvudmännen, ett samarbetsavtal mellan trafikhuvudmännen och ett trafikavtal mellan huvudmännen och operatören.

Trafiken på Tjust- och Stångådalsbanan var även innan nuvarande avtal upphandlad genom samverkansavtal. Innan 2007 utgjordes trafiken enligt avtalet av två tåglinjer; Linköping – Kalmar (Stångådalsbanan) och Linköping – Västervik (Tjustbanan), samt en busslinje; Berga – Oskarshamn. I det nuvarande avtalet (2007 – 2014) ingår endast de två tåglinjerna.

Avtalet 2007 – 2014 innebar även en del andra förändringar i jämförelse med föregående avtal (2005 – 2008).¹¹⁴ Bland annat innebar avtalet 2007 – 2014 ett utökat basutbud, vitesmöjlighet (i avtalet 2005 – 2008 fanns bara möjligheten för Rikstrafiken att reducera ersättningen) och ökade krav på redovisning och rapportering.

Rikstrafiken ville att Pricewaterhouse Coopers (PWC) som utförde revisionen skulle lägga fokus på att granska fordons- och ersättningsfrågor. Uppdraget innebar även att de handlingsalternativ som Rikstrafiken hade skulle identifieras samt att PWC skulle ge rekommendationer gällande åtgärder som kunde säkerställa en förbättrad trafiksituation under kvarstående avtalstid.

PWC ringade in tre huvudproblem som de uppmärksammade i och med revisionen: fordonsproblem (vilket ansågs ha varit det största problemet), relationsproblem och problem med ansvarsfördelningen.

Enligt revisionen rådde det förvirring kring vad *samarbetsavtalet* (inte samverkansavtalet) respektive trafikavtalet innebar för respektive part. Dessutom ansåg vissa parter att avtalen skapade en orättvis och olämplig uppdelning av ansvaret för bland annat fordonsparken och underhållet av denna. Dessa problem grundar sig alltså i avtal som inte hade Rikstrafiken som part. Enligt föreliggande samverkansavtal hade dock Rikstrafiken rätt att ta del av

¹¹² *Avtal mellan SJ AB och Rikstrafiken angående persontrafik på järnväg, (2008-02-25 – tills vidare), bilaga 1.*

¹¹³ *Verksamhetsrevision avseende tågtrafik, slutrapport, Rikstrafiken, 2009-11-10.*

¹¹⁴ Avtalstiderna överlappar då trafikeringssperioden inträffar en viss tid efter avtalets början.

trafikavtalet och därtill tillhörande avtal och det material som låg till grund för upphandlingen¹¹⁵

Kalmar Läns Trafik ansåg att det förelåg en snedfördelning av ansvar då Östgötatrafiken hade huvudansvaret för fordonsfrågor och för att följa upp Veolias prestationer trots att 58 procent av trafiken ifråga utfördes i Kalmar Läns Trafik och trots att Kalmar Län stod för en större del av de totala kostnaderna. Kalmar Läns Trafik var istället ansvarig för t.ex. tågplanering och ombordservice.¹¹⁶

Problem gällande ansvarsfördelning förelåg även mellan trafikhuvudmännen, Veolia och underhållsansvarige Euromaint som fått i uppdrag av Veolia att sköta underhållet. Enligt trafikavtalet hade Veolia ansvar för att utföra "det trafiknära underhållet av fordonen", men inte ansvaret för revision (besiktning och åtgärdande av upptäckta fel i besiktningen) av fordon eller Y2-komponenter (Y1- och Y2-komponenter är olika typer av motorvagnar) och heller inte underhåll och revision av Y1-komponenter.¹¹⁷ Ansvaret var alltså i trafikavtalet delat mellan Veolia och trafikhuvudmännen.

PWC kom till slutsatsen att denna uppdelning av ansvar för fordon respektive högkostnadskomponenter kunde innebära problem vid till exempel haverier då ansvarfrågan kan bli komplicerad. Euromaint var dock av uppfattningen att det inte är något problem med delat ansvar för fordonsparken förutsatt att alla parter uppfyller sina skyldigheter, vilket enligt Euromaint inte skedde.

Under 2010 tecknades ett tilläggsavtal till samverkansavtalet där det bland annat stod att samtliga parter var överens om att den avtalade trafiken under 2008, 2009 och 2010 inte uppfyllde de krav som uppställts i samverkansavtalet. Ett av de tillägg som då gjordes var att Kalmar Läns Trafik fick ta över ansvaret för fordonsunderhåll och tågdrift och tillhandahållandet av fordon till trafiken, med start i juni 2010. I tilläggsavtalet gavs även Rikstrafiken möjlighet att delta i alla diskussioner/förhandlingar rörande fordonsunderhåll, fordonsägande, tågdrift och andra frågor av strategisk betydelse. Rikstrafiken ägde dock enligt tilläggsavtalet inte rätt att delta i interna förhandlingar mellan trafikhuvudmännen. I de fall Rikstrafiken inte skulle ges möjlighet att delta i diskussionerna som föreskrevs i tilläggsavtalet hade Rikstrafiken rätt att reducera ersättningarna.¹¹⁸

Exemplet med Stångdal- och Tjustbanan visar att arbetet med och ansvaret för trafikavtal ställer stora krav på kunskap om upphandling, avtalsskrivande och avtalsförvaltning. Komplicerade avtalsstrukturer gör att oväntade kostnader kan uppstå vid exempelvis tvister mellan olika avtalsparter. Riskerna för denna typ av kostnadsförändringar är störst inom den upphandlade tågtrafiken.

¹¹⁵ *Samverkansavtal trafik, Linköping - Västervik (Tjustbanan) Linköping – Kalmar (Stångådalsbanan), (2007-05-28 – 2014-06), § 3.1, sid. 6.*

¹¹⁶ *Verksamhetsrevision avseende tågtrafik, slutrapport, Rikstrafiken, 2009-11-10, sid. 22.*

¹¹⁷ *Verksamhetsrevision avseende tågtrafik, slutrapport, Rikstrafiken, 2009-11-10, sid. 22.*

¹¹⁸ *Tilläggsavtal 2 till Samverkansavtal avseende Stångådalsbanan (Linköping-Kalmar) och Tjustbanan (Linköping-Västervik), (2010-06-16 – 2014-06).*

Färjetrafik

Endast två linjer för färjetrafik har varit föremål för upphandling genom trafikavtal; Visby – Oskarshamn och Visby – Nynäshamn, det vill säga den så kallade Gotlandstrafiken.

Linjesjöfarten mellan Gotland och fastlandet har reglerats av staten, samt getts statlig ersättning, sedan 1971.¹¹⁹ Det första avtalet undertecknades den 31 augusti 1996 med staten respektive Gotlandstrafiken AB (i form av Rederi AB Gotland och Silja Line AB) som parter.¹²⁰ Gotlandstrafiken AB bytte senare namn till Destination Gotland AB. Avtalet gällde linjetrafik som skulle bedrivas från och med den 1 januari 1998. Ett nytt avtal tecknades den 23 november 2007 med giltighetstid 1 januari 2009 – 31 januari 2015.¹²¹

För perioden efter 2015 utgår planeringen från att avtalet delas upp i två där en upphandling, och ett avtal, gäller tillhandahållandet av fartyg och där en upphandling, och ett avtal, gäller driften av trafiken. Dessa delar och avtal kommer dock i praktiken fortfarande vara tätt sammanlänkade.¹²²

Linjetrafiken till och från Gotland ska enligt det nuvarande avtalet (2009 – 2015) bidra till:

- att uppfylla det övergripande målet om en tillfredsställande transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet,
- att uppnå delmålen om god tillgänglighet, säker trafik och god miljö,
- att skapa förutsättningar för en positiv regional utveckling.¹²³

Avtalet ska säkerställa att näringslivet och de som bor på eller besöker Gotland får en transportförsörjning till och från fastlandet som är tillfredsställande. Kvaliteten ska vara "bibehållen" och trafiken ska bedrivas med god kvalitet avseende både trafikering och fartyg. Trafikeringen ska kännetecknas av passagerarvänlighet, trafiksäkerhet, acceptabel miljöpåverkan och näringslivs-anpassning.¹²⁴ Det står även i det nuvarande avtalet 2009 – 2015 att trafiken "bör utvecklas med ambitionen att statens åtagande på sikt kan minska genom att resandet och godstransporterna fortsätter att utvecklas positivt".¹²⁵

När det gäller turutbudet specificeras i samma avtal som minst antal dagliga enkelturer för passagerare samt bilburet gods, med speciella villkor för helger och vissa månader med låg efterfrågan. För linjen Visby – Nynäshamn gäller ett basutbud om fyra dagliga enkelturer för passagerare, för linjen Visby – Oskarshamn gäller ett basutbud om två dagliga turer för passagerare.¹²⁶

¹¹⁹ *Avtal. Linjesjöfart till och från Gotland*, (2009-01-31 – 2015-01-31) påskrivet 2007-11-23, sid. 5, § A1.

¹²⁰ *Avtal rörande färjetrafik till och från Gotland*, (1998-01-01 – 2008-12-31) påskrivet 1996-08-31.

¹²¹ *Avtal. Linjesjöfart till och från Gotland*, (2009-01-31 – 2015-01-31).

¹²² *Långsiktigt hållbar linjesjöfart till Gotland 2015-2030*, samrådsversion (RT 2008/38), 2010-01-10, sid. 4.

¹²³ *Avtal. Linjesjöfart till och från Gotland*, (2009-01-31 – 2015-01-31), sid. 5, § A1

¹²⁴ *Avtal. Linjesjöfart till och från Gotland*, (2009-01-31 – 2015-01-31), sid. 5, § A1

¹²⁵ *Avtal. Linjesjöfart till och från Gotland*, (2009-01-31 – 2015-01-31), sid. 5, § A1

¹²⁶ *Avtal. Linjesjöfart till och från Gotland*, (2009-01-31 – 2015-01-31), §. B.3

Minst två enkelturer ska gå dagligen mellan söndag och fredag på respektive linje och "vara anpassade till godstransporternas behov med avgång från Visby sen eftermiddag/kväll".¹²⁷

I det tidigare avtalet (1998 – 2008) specificerades turantalet som basutbud om sammanlagt 2194 enkelturer – enligt avtalet skulle dock en närmare fördelning fastställas genom årliga "turliste- och taxeöversyner av staten" gjorda efter förslag från rederiet.¹²⁸ I detta tidigare avtal var det alltså formellt staten som fastställde taxor och tidtabeller.

I avtalet 2009 – 2015 medges att rederiet självt fastställer taxor, förutsatt att taxorna ligger inom ramen för en takbeloppskonstruktion som i stora drag innebär att den årliga genomsnittsinktet för rederiet inte får överskrida ett fastlagt belopp. Enligt detta avtal ska rederiet även i princip självt fastställa tidtabeller.¹²⁹

Operatören får enligt avtalet 2009 – 2015 tillhandahålla utbud utöver minimiutbud, men då utgår inte någon ersättning. Operatören får även driva trafik på andra hamndestinationer. Enligt avtalet 1998 – 2008 ägde inte rederiet rätt att utan statens medgivande bedriva "[a]nnan inomsvensk linjesjöfart till eller från Gotland". Ett sådant eventuellt medgivande skulle i sin tur förutsätta att parterna gjorde klart de ekonomiska konsekvenser som skulle uppstå av sådan linjesjöfart för linjetrafiken och för statens ekonomiska stöd till denna.¹³⁰

Tidtabeller ska enligt avtalet 2009 – 2015 utformas så att avgångs- och ankomsttider samordnas med kollektivtrafik till och från hamnarna.¹³¹ I avtalet finns även minimikrav på utbud och överfartstider i de fall operatören erbjuder separat godstrafik.¹³²

Operatören får enligt avtalet även flytta vissa turer till följd av ändrat resande förutsatt att efterfrågan tillgodoses. Det finns även särskilda villkor för farligt gods.¹³³

Det ställs i avtalet krav på fartygen gällande framförallt miljö, teknik och säkerhet. Fartygen ska vara i gott skick vad gäller till exempel maskineri och skrov och operatören ska följa det utvecklingsarbete som görs inom området sjöfarts-säkerhet.¹³⁴ Enligt det gamla avtalet skulle Gotlandstrafiken utgöra en "första klassens redare".¹³⁵

Enligt avtalet 2009 – 2015 får Rikstrafiken ta ut "viten", i form av minskad ersättning och innehållande av ersättning, i de fall rederiet inte uppfyller de krav

¹²⁷ *Avtal. Linjesjöfart till och från Gotland*, (2009-01-31 – 2015-01-31), §. B.3

¹²⁸ *Avtal rörande färjetrafik till och från Gotland*, (1998-01-01 – 2008-12-31), 2 kap. § 2.

¹²⁹ *Säkerställd linjesjöfart – Handlingsalternativ för Gotlandstrafiken från 2015*, (RT 2008/11), sid. 113.

¹³⁰ *Avtal rörande färjetrafik till och från Gotland*, (1998-01-01 – 2008-12-31), 2 kap., § 4.

¹³¹ *Avtal. Linjesjöfart till och från Gotland*, (2009-01-31 – 2015-01-31), § B.6

¹³² *Avtal. Linjesjöfart till och från Gotland*, (2009-01-31 – 2015-01-31), § B.3.1

¹³³ *Avtal. Linjesjöfart till och från Gotland*, (2009-01-31 – 2015-01-31), § B.3.2, § B.3.3

¹³⁴ *Avtal. Linjesjöfart till och från Gotland*, (2009-01-31 – 2015-01-31), § C.2

¹³⁵ *Avtal rörande färjetrafik till och från Gotland*, påskrivet 1996-08-31, 7 kap., §1.

som gäller enligt avtalet. Denna sanktionsmöjlighet fanns i princip inte i avtalet 1998 – 2008. Även kravet på återrapportering är starkare i avtalet för 2009 – 2015.¹³⁶

Avtalet 2009 – 2015 innebär även utökad kapacitet då antalet fartyg i och med det nya avtalet ökar från tre till fyra samt innebär att antalet turer ökar.¹³⁷

Avtalet 1998 – 2008 var ett bruttoavtal, med andra ord ett avtal där staten tar alla intäktsrisker. Ersättningen för den utförda trafiken räknades då främst ut genom indexberäkning på varje enskild tur. Operatören fick även ersättning för fartyg, farledsavgifter, hamnavgifter och liknande. I detta gamla avtal tog Rikstrafiken alla intäkter och alla risker, medan operatören alltid hade full kostnadstäckning.¹³⁸

Avtalet för perioden 2009 – 2015 är ett nettoavtal. Ersättningen är indexberäknad med ett index som främst bygger på förändringar i bunkerpris.¹³⁹ Justeringen av ersättningen på grund av ändrat bunkerpris sker månadsvis.

I avtalet för 2009 – 2015 delas således eventuella kostnadsökningar som beror på bunkerprisförändringar mellan staten och rederiet till skillnad från i det tidigare avtalet för perioden 1998 – 2008 då staten betalade alla eventuella ökning av kostnader (eller sparade vid minskade kostnader).¹⁴⁰

Även i det nya avtalet ersätter staten operatören för hamnavgifter och "övriga kostnader i hamnarna" som är direkt hänförliga till det avtalade trafikutbudet.¹⁴¹

Uppföljning och förvaltning av avtal

Målet med den upphandlade trafiken är att möjliggöra god grundläggande tillgänglighet på de sträckor som staten ringat in som föremål för allmän trafikplikt. För att detta ska uppnås krävs både god *avtalsförvaltning* samt god *uppföljning*.

Vid Rikstrafikens skapande var både Rikstrafiken och den upphandlade parten överens om att avtal skulle hållas men det fanns ingen tro på att förvaltning av avtalen, gällande uppföljning av uppfyllande av avtalsvillkor, skulle behöva göras på detaljerad nivå. Idén om behovet av god avtalsförvaltning har kommit löpande under åren. I början var det heller inte särskilt reglerat i avtalen vilka krav som ställdes på den upphandlade trafiken – i samverkansavtalet gällande tågtrafik Örebro – Mjölby (2001 – 2007) var till exempel varken basutbud eller uppgifter

¹³⁶ *Säkerställd linjesjöfart – Handlingsalternativ för Gotlandstrafiken från 2015*, (RT 2008/11), sid. 113f.

¹³⁷ *Säkerställd linjesjöfart – Handlingsalternativ för Gotlandstrafiken från 2015*, (RT 2008/11), sid. 114.

¹³⁸ *Säkerställd linjesjöfart – Handlingsalternativ för Gotlandstrafiken från 2015*, (RT 2008/11), sid. 110.

¹³⁹ *Säkerställd linjesjöfart – Handlingsalternativ för Gotlandstrafiken från 2015*, (RT 2008/11), sid. 113.

¹⁴⁰ *Säkerställd linjesjöfart – Handlingsalternativ för Gotlandstrafiken från 2015*, (RT 2008/11), sid. 113.

¹⁴¹ *Avtal. Linjesjöfart till och från Gotland*, (2009-01-31 – 2015-01-31), § G.1.2.

som skulle rapporteras in till Rikstrafiken (till exempel antal resande) specificerade.¹⁴²

Rikstrafiken tog efter ett tag fram en intern rutin för förvaltning av avtal – denna rutin reviderades 2010-09-01 och används idag som utgångspunkt av handläggarna på Trafikverket. Rutinen beskriver vad det är som ska följas upp, hur dessa uppgifter ska vara analyserade och granskade samt när den avtalsansvarige ska vara klar med analys och förslag på åtgärder. Målet för rutinen är att förvaltningen av trafikavtal ska ge enhetlighet inom alla trafikslag samt ge tydliga anvisningar för hur den avtalsansvarige ska förvalta sina avtal. Själva förvaltningen av avtal ska enligt rutinen ha som mål att befintliga avtal följs upp i syfte att rätt ersättning utgår och att rätt trafik utförs. Förvaltningen av avtal påbörjas så fort ett trafikavtal (eller samverkansavtal) undertecknats.¹⁴³

Enligt rutinen ska bland annat handläggaren träffa avtalsparten minst en gång per år och då få information om minst följande (vilket ska antecknas av handläggaren, anteckningarna ska godkännas av avtalsparten och därefter ska anteckningarna diarieföras):

- Trafikvolym (antal turer, fordonskm eller liknande)
- Antal resenärer (totalt, per biljettyp och/eller per tur om avtalet medger)
- Tillgänglighet för funktionshindrade (beskrivning av fordon och ledsagning)
- Regularitet (verkligt utförda turer mot planerade turer)
- Punktlighet (ankomst och/eller avgång)
- Övriga avvikelser
- Åtgärder för att rätta till brister¹⁴⁴

Runt 2007 sattes ett så kallat webbrapporteringsystem i drift. Detta innebar dels att operatörerna och trafikhuvudmännen själva kunde logga in i systemet och dels att Rikstrafiken kunde få tilläggsrapporter och kommentarer i systemet. Operatörer och trafikhuvudmän kunde således förklara de siffror de rapporterade in direkt i systemet.

I de fall staten tecknat samverkansavtal med THM (RKTm), som i sin tur tecknat trafikavtal med operatör, görs inrapporteringen till systemet av operatören. Därefter godkänns den inrapporterade informationen av THM (RKTm) och först därefter är statistiken tillgänglig för Rikstrafiken/Trafikverket. Denna kvalitets-säkring fungerar enligt handläggarna på Trafikverket oftast väldigt bra. Eftersom trafikhuvudmännen (RKTm) har utförligare statistik för uppföljning av avtalen än webbrapporteringen och god kunskap om den trafik de upphandlat kan de bättre bedöma hur trafiken utförs.

Vad som ska rapporteras in i systemet beror på vad som är reglerat i avtalet. Detta beror i sin tur ofta på vilket trafikslag det är fråga om. Flygavtalen till exempel har mer eller mindre identiska avtalsvillkor vilket innebär att kraven på den information som de ska rapportera in är detsamma för alla flygoperatörer.

¹⁴² *Avtal om trafik för sträckan Örebro – Mjölby* (2001-06-14 – 2005-06).

¹⁴³ *Förvaltning av trafikavtal*, Intern rutin, 2010-09-01, sid. 3.

¹⁴⁴ *Förvaltning av trafikavtal*, Intern rutin, 2010-09-01, sid. 5.

Dessa krav skiljer sig dock från till exempel nattågets och Gotlandstrafikens. Nattåget har krav på sig att rapportera in mer information om kvaliteten i tåget och Gotlandstrafiken har mest detaljerad information av alla som ska rapporteras in – Destination Gotland rapporterar dock in i ett eget system som har samma datamiljö som webbrapporteringens.

Bussbolagen kan ges tillåtelse att lämna information genom sammanställningar gjorda i Excel istället för till webbrapporteringen, vilket samtliga bolag också valt att göra.¹⁴⁵ Även Tåg i Bergslagen har, enligt information till Trafikanalys, valt att istället lämna in information i Excel-format.

Över tid sedan Rikstrafikens bildande har avtalsformuleringarna kring konsekvenser då inrapportering ej sker blivit striktare. Viten är nu en möjlig konsekvens, liksom att den sista utbetalningen hålls inne ifall all inrapportering ej gjorts.

Enligt Trafikanalys uppgifter beror hanteringen av inrapporteringen bland annat på vem som är handläggare – vissa handläggare väljer att ta in en del information muntligt medan andra vill ha det i webbrapporteringen med kommentarer till informationen.

Handläggarna verkar ha god koll på de avtal som de handhar och på hur den upphandlade trafiken utförs – de verkar tycka att de allt som oftast får den information de enligt avtalen ska ha och att informationen håller hög standard. Den inrapporterade information borde dock, enligt Trafikanalys, bli mer lättillgänglig för utomstående då den utgör den främsta källan till kvalitetssäkring av den trafik som upphandlats och då denna utgör grunden till den *uppföljning*, till skillnad mot avtalsförvaltningen, som syftar till att tillse att den upphandlade trafiken stämmer överens med Rikstrafikens/Trafikverkets instruktioner och regleringsbrev – alltså om den stämmer överens med det uppdrag som regeringen gett Rikstrafiken/ Trafikverket.

Sanktionsmöjligheter

En viktig del av avtalsförvaltningen är att kunna utkräva viten eller reducera ersättningar om avtalsvillkoren inte fullgörs. Viten skulle potentiellt även kunna användas för att säkerställa en fullgod återrapportering av trafikinformation

I majoriteten av de samverkans- och trafikavtal som Rikstrafiken tecknade, och som Trafikanalys haft tillgång till, utgjordes konsekvensen, när avtal ej följs, av minskad och/ eller innehållen ersättning från Rikstrafiken. "Repressalien" innebar alltså inte att trafikhuvudmannen eller operatören tvingades betala ersättning till Rikstrafiken (vite). I de avtal där viten nämnts har dock benämningen "vite" eller "avtalsvite" oftast använts för att benämna minskad ersättning eller innehållande av ersättning.

I trafikavtalet för Dagståg (2007 – 2013) finns det relativt strikta krav på kvalitet och kvantitet. Och under rubriken "Avtalsviten" i avtalet står det att: "Om

¹⁴⁵ *Förvaltning av trafikavtal*, Intern rutin, 2010-09-01, sid. 5.

operatören brister i fullgörande av sitt åtagande enligt detta Avtal utfaller avtalsvite genom fastställt avdrag på avtalat ersättning".¹⁴⁶ I avtalet för Kust till Kust (tåglinjer mellan Göteborg-Alvesta-Karlskrona, Alvesta – Kalmar, Emmaboda – Kalmar/Karlskrona) (2001 – 2007) formuleras repressalien som: "Om operatören [...] inte uppfyller avtalets minimikrav utgår viten" och bland annat detta radas upp som vite: "Om en tur enligt utgiven tidtabell ställs in, minskas Beställarens ersättning till Operatören med tre gånger ersättningen för den inställda trafiken".¹⁴⁷

Rörliga komponenter

Det finns ett antal rörliga komponenter i de samverkans- och trafikavtal som Rikstrafiken tecknade. Med rörliga komponenter avses i detta fall komponenter som inverkar på det egentliga utfallet av statlig ersättning från ansvarig myndighet.

Olika typer av rörliga komponenter är:

- *bränslepris* (finns till exempel både i det äldre som i det nyare Gotlandsavtalet liksom i de nyare flygavtalen)
- *avgifter* för till exempel hyra av fordon och lokal (finns i några äldre avtal för tågtrafik) samt till exempel hamnavgift (finns i Gotlandsavtalen)
- *bonus* då kvaliteten är hög i den upphandlade trafiken (finns i avtalet för nattåg)
- *förberedelsekostnader* (finns i avtalet för nattåg)

Rörliga komponenter kan i sin tur påverkas av efterfrågeförändringar och kostnadsförändringar som generellt sett kan bero på:

- *Omvärldsfaktorer som inte kan påverkas av Trafikverket*, t.ex. oljepriser, tillväxt, befolkningsutveckling, kapitalkostnader, internationell politik
- *Faktorer som riksdag och regering kan påverka* som t.ex. transportpolitiska åtgärder för infrastruktur eller förändrade nivåer av olika styrmedel.
- *Faktorer som kan (eller skulle kunna) påverkas av en operatör*, som t.ex. marknadsföring, linjenät, turtäthet, priser, tillförlitlighet, fordon, underhåll av fordon, andrahandsvärde på fordon, städning av fordon, bemötande hos personal.¹⁴⁸

Även *biljettpriser* och *biljettintäkter* kan ses som rörliga komponenter i bruttoavtal. Detta eftersom den statliga ersättningen utgör mellanskillnaden mellan intäkterna för trafiken, som går direkt till staten, och den kostnad som staten ska ersätta trafikhuvudman (RKTm) eller operatör för.¹⁴⁹ Operatören eller trafik-

¹⁴⁶ Avtal om persontrafik på järnväg, Dagtag i övre Norrland, (2007-10-08 – 2013-08-31), § H.2, sid. 18.

¹⁴⁷ Avtal om trafik för sträckan Göteborg – Alvesta – Karlskrona – Kalmar (Kust till kust), (2001-06-14 – 2007-06-01), sid. 15.

¹⁴⁸ Pyddoke, Roger, Nilsson, Jan-Eric och Eriksson, Torbjörn, *Nya former för ersättning i kollektivtrafiken*, VTI rapport 625, Norrköping: VTI, 2009, sid. 7.

¹⁴⁹ I de fall samverkansavtalet respektive trafikavtalet för samma upphandlade trafik utgörs av olika avtalstyper blir situationen mer komplex.

huvudmannen (RKTU) kan därmed som avtalspart i ett bruttoavtal även sägas sakna incitament att öka biljettintäkterna.

En fördel med rörliga komponenter är att risker kan fördelas mellan operatör och beställare vid en ökning av till exempel bränslepris samt att de rörliga komponenterna kan säkerställa att en operatör inte "tar höjd" vid anbudsgivning – alltså att operatören inte ska känna sig tvungen att kräva en högre fast ersättning *utifall att* till exempel bränslepriset skulle öka.

Det finns dock även nackdelar med rörliga komponenter. Det kan till exempel vara svårt för beställaren att säkerställa att en kostnadsökning för operatören faktiskt har uppkommit (en kostnadsökning som ger rätt till ytterligare ersättning) och svårt för beställaren att göra tillförlitliga kostnadsprognoser. Beställaren har dock möjlighet att skriva in ett tak för respektive rörlig komponent, så att komponenten är rörlig upp till en viss nivå – detta för att både minska kostnaderna för avtalet och för att lättare kunna göra kostnadsprognoser. I de fall taknivån nås kan komponenten bli föremål för omförhandling.

Trafikanalys bedömer att nyttan med rörliga komponenter måste avgöras från fall till fall och att ansvarig myndighet måste göra denna bedömning.

4 Interregional kollektivtrafik i Sveriges grannländer

Detta avsnitt bygger i sin helhet på en studie framtagen av WSP Analys & Strategi på uppdrag av Trafikanalys.¹⁵⁰ Arbetet utgick ifrån ett antal uppställda frågeställningar. Studien undersökte om det finns liknande lösningar för interregional kollektivtrafik i våra grannländer, hur användningen av motsvarande anslag i så fall styrs och om det har gjorts några förändringar över tid.

4.1 Landsspecifika förutsättningar

Skälet att jämföra transportpolitiken i Norden – och däribland stödet till transportpolitiskt motiverad trafik – är förstås att länderna liknar varandra mycket i fråga om historia, kultur, geografi och samhällsutveckling. När sådana jämförelser görs finns det ändå anledning att erinra om att det också finns institutionella och naturgeografiska skillnader mellan länderna som kan vara ganska utslagsgivande för utformningen av stödet till trafiken. Några sådana skillnader kommenteras nedan.

Danmark

De geografiska och institutionella förutsättningar som finns i Danmark påverkar vad som betraktas som interregional trafik och bedömningen av vilken trafik som bör få statligt stöd av transportpolitiska och andra skäl. Faktorer som har betydelse i sammanhanget är att Danmark är mindre till ytan än övriga nordiska länder och delvis består av många större och mindre öar. Danmark är också jämförelsevis tätbefolkat. En annan uppgiftsfördelning mellan ministerier och myndigheter samt mellan nationell, regional och lokal nivå än exempelvis i Sverige påverkar också bilden.

Vidare har de statliga stöden och bidragen till trafik en annan struktur och fördelning på ändamål än i Sverige, vilket försvårar direkta jämförelser. Statstödet till trafik innefattar t.ex. bidrag till rabatter till olika resenärsgupper (barn, ungdomar, pensionärer, funktionshindrade). Motivet är att stödja vissa trafikantgrupper och inte att utjämna skillnader i trafikunderlag och tillgänglighet mellan olika delar av landet. I viss utsträckning kommer dock stödet den interregionala trafiken tillgodo och stödet finns därför med i redovisningen. Vidare skiljer sig uppdelningen i nationellt, regionalt och lokalt ansvar från den som gäller i Sverige.

¹⁵⁰ Hugosson, Björn, *Nordisk studie av trafikavtal*, Stockholm: WSP Analys & Strategi, 2012.

Finland

Av övriga nordiska länder är kanske Finland det land som liknar Sverige mest ifråga om naturgeografiska förutsättningar och bebyggelsestruktur. Även i fråga om den offentliga verksamhetens organisation och ansvarsfördelningen mellan olika instanser finns betydande likheter.

Långväga kollektivtrafik benämns i Finland fjärrtrafik och innebär persontrafik med tåg- buss-, eller flygtransportförbindelser som är längre än 100 kilometer i ena riktningen. Till långväga kollektivtrafik räknas också persontrafik som går mellan stadsregioner och anslutningsresor till internationella flygförbindelser. Tåglinjerna delas upp i fjärrtrafik och närtrafik, men en del av den köpta närtrafiken är långväga, till exempel sträckan Helsingfors-Lahtis. Det finns också ett betydande statligt stöd till skärgårdstrafik och färjetrafiken mellan Vasa och Umeå, den s.k. Kvarcentrafiken.

Något som utmärker Finland är Ålands särställning med betydande självstyrelse i många frågor. Som ett örike mitt emellan Finland och Sverige har naturligtvis Åland också särskilda förutsättningar från trafikförsörjningssynpunkt. Detta påverkar även i viss mån stödet till trafik.

Norge

Norge har en förvaltningstradition och institutionell uppbyggnad som uppvisar stora likheter med den som gäller i Sverige. Att Norge till skillnad från övriga här berörda länder står utanför EU kan dock innebära en skillnad i behovet av att anpassa sig till olika gemenskapsregelverk på bl.a. transportområdet.

De naturgeografiska förutsättningarna är också annorlunda än i övriga Norden med stora avstånd och från trafiksynpunkt svårforcerade hinder i form av fjällandskap och djupa fjordar. I kombination med låg befolkningstäthet utanför storstäderna och i vissa kustområdet leder det till höga transportkostnader generellt som påverkar möjligheterna att upprätthålla en tillfredsställande transportförsörjning på marknadsmässiga villkor, särskilt i mer perifera områden.

Norge har också namn om sig att satsa stora resurser på att upprätthålla en levande bygd och livaktigt näringsliv även i landets mindre befolkade och mera otillgängliga delar. Detta är något som man kan anta påverkar även transportpolitiskt motiverat stöd till olika typer av trafik.

4.2 Organisation av stödet

I detta avsnitt lämnas en övergripande redovisningen av hur stödet till trafik är organiserat i de olika länderna. Frågor som berörs är hur anslagsmedlen beslutas och administreras, hur rollfördelningen ser ut mellan departement och myndigheter samt hur ansvaret är uppdelat mellan nationell respektive regional/lokal nivå.

Danmark

Staten ansvarar för huvuddelen av järnvägsnätet och köper tågtrafiktjänster från olika tågoperatörer (DSB, DSB First och Arriva). Kommunerna köper tjänster från sex regionala trafikbolag främst i form av busstrafik och spårtrafik på lokalbanor. Staten äger också tunnelbanan i Köpenhamn tillsammans med Köpenhamns och Fredriksbergs kommuner medan själva trafiken på tunnelbanan är upphandlad.

Det är inte alltid möjligt att särskilja vad som är transportpolitiskt motiverat i det samlade statliga stödet till trafik eftersom stödet i vissa fall alltså utgår också till regional och lokal trafik. I redovisningen för Danmark har det heller inte alltid varit möjligt att skilja mellan anslag till drift av trafik respektive anslag till infrastrukturhållning. Uppgifterna avser alltså löpande årliga utgifter till stöd för trafiken. De transportpolitiskt motiverade anslagen till trafik i Danmark hanteras på varierande sätt mellan olika trafikslag och trafikuppgifter.

När det gäller huvuddelen av järnvägstrafiken görs ingen skillnad mellan nationell, regional och lokal trafik. Därmed blir det också omöjligt att urskilja vilka transportpolitiska motiv som finns för stödet. Viss trafik (DSB) får direkt statsstöd utan upphandling medan annan trafik (Arriva på mellersta och västra Jylland samt DSB First på sträckan från Helsingör till Öresundsförbindelsen) har upphandlats.

Den del av stödet till järnvägstrafiken som går till de statliga järnvägsbolagen DSB administreras direkt av Transportministeriet, medan Trafikstyrelsen, som är en myndighet under Transportministeriet, svarar för huvuddelen av styrningen och uppföljningen av det övriga stödet till interregional trafik. Trafikstyrelsen upphandlar tågtrafik och färjetrafik mellan landsdelar som inte kan drivas kommersiellt. Både bruttoavtal och nettoavtal förekommer i den upphandlade trafiken och i vissa kontrakt finns klausuler om bonus och viten beroende på hur olika kontraktsparametrar faller ut.

Trafikstyrelsen utvärderar olika stödstrategier och ger råd om nya upphandlingar till Transportministeriet och man följer också upp den trafik som upphandlats i olika avseenden. Omfattande rapporter publiceras om upphandlade kontrakt och utfallet av kontrakten enligt de uppföljningar som görs. I denna del liknar Trafikstyrelsens verksamhet i hög grad den som Rikstrafiken tidigare bedrev och som Trafikverket nu övertagit och dokumentationen av verksamheten förefaller vara av minst samma omfattning och detaljeringsgrad som i Sverige.

Finland

Finland delar in det statliga stödet till den köpta långväga kollektivtrafiken i direkt stöd och subventioner genom reseersättningar. Det direkta stödet till den långväga kollektivtrafiken kan jämföras med det svenska stödet. Reseersättningarna betalas ut av försvars- och arbetsmarknadsministeriet för

reskostnader i samband med militär- eller civilförsvartjänst och utbildningsresor. Reseersättningarna omfattar även resor av social- och hälsovårdsskäl.¹⁵¹

I Finland kommer det operativa ansvaret för subventionerad kollektivtrafik att från årsskiftet 2012/2013 flyttas från Kommunikationsministeriet till Trafikverket. Principerna för stöd varierar mellan trafiklagen. Det statliga järnvägsbolaget VR har ett särskilt avtal med Kommunikationsministeriet som reglerar stödnivån fram till slutet av år 2019. Under denna period har VR ensamrätt att trafikera de linjer som man trafikerade i december 2009.

Genom självstyret har Åland en egen organisation för stöd till kollektivtrafik. Ålands landskapsregering ger stöd till flyglinjen Mariehamn-Stockholm och förbindelse med det finska fastlandet via ett nätverk av färjor.

Det finns ett antal fastlagda målsättningar för den långväga trafiken. Medborgarnas behov av långväga resor ska tillgodoses på ett likvärdigt sätt i hela landet. I skrivningarna nämns även att regionernas näringslivsutveckling ställer krav på långväga förbindelser. Klimat- och transportpolitiska motiv anförs dessutom som skäl för att stärka den långväga kollektivtrafikens konkurrenskraft i förhållande till personbilresor.

Den nya kollektivtrafiklagen som trädde i kraft i december 2009 fastställer att det är Kommunikationsministeriets uppgift att definiera kriterier för servicenivån i fjärrtrafiken. Organisationsmässigt delas trafiken upp i nationell trafik, regional trafik och stadstrafik. Ministeriet och Trafikverket har ett särskilt ansvar för att samordna stadstrafiken med den regionala kollektivtrafiken så att den koordineras med fjärrtrafikens utvecklingsbehov och bildar ett heltäckande nätverk. Tabellen nedan sammanfattar de olika myndigheternas ansvar och organisation.

Tabell 4.1 Kollektivtrafikens organisatoriska ansvar efter geografi och trafikslag.

Geografisk nivå	Definition/kriterier	Ansvar - Organisation	Finansiering
Nationell	>100 km, korsar landskapsgränser & trafik mellan stadsregioner Kriterier: Bas och specialservice Bestäms av: Ministeriet, ELY centralerna för trafik mellan stadsregioner	Ministeriet – avtal och linjeutbud med tåg (VR) ELY-centraler – sluter avtal med bussbolag (inkl. övergångsbestämmelser för köp av busstrafik 2014-2019)	I första hand marknadslösning I andra hand: Tåg – Ministeriet Buss – ELY, regioner och kommuner Flyg – Ministeriet, regioner och kommuner
Regional	Inomregional trafik Kriterier för serviceklasser Bestäms av ELY-centraler	ELY – avtal enligt övergångsbestämmelser med bussföretag, ruttilstånd Regionala myndigheter Storstädernas egna trafikmyndigheter	ELY & regionala myndigheter Staten har endast en liten roll
Stadstrafik	Trafik i städer Serviceklasser gäller huvudsakligen buss Ansvar städer och regioner tillsammans	Städernas trafikmyndigheter ELY centraler	Städer och stat tillsammans

¹⁵¹ Liknande ersättningar för t.ex. värnpliktigas resor och riksfärdtjänst har förekommit och förekommer fortfarande i bl.a. Sverige, men de betraktas inte som ett regionalpolitiskt inriktat stöd.

Den nya kollektivtrafiklagens inriktning är mer marknadsorienterad än tidigare. Som ett första steg görs en bedömning av om avtal behöver tecknas eller om marknadens utbud i termer av kvantitet, kvalitet och andra funktioner är tillräcklig. I enlighet med den definierade servicenivån kommer det an på ansvarig myndighet att handla upp och sluta avtal med operatörer. I avtalet regleras servicenivån och storleken på det offentliga stödet. Den marknadsbaserade trafiken styrs i enlighet med den nya kollektivtrafiklagen med exempelvis trafiktillstånd, registrering, yrkeskrav, tidtabell, rutt och konsumentskydd. De ansvariga myndigheterna ingriper inte i den marknadsbaserade trafikens konkurrens- och utbudsförutsättningar. Den långväga (buss och flyg) trafiken är i huvudsak marknadsbaserad.

Stödet till busstrafiken kan utgöras av:

- upphandling av en hel linje
- endast en del av linjen handlas upp medan övriga delar kan vara företagsekonomiskt lönsamma eller ingå i det kommunala linjeutbudet
- resenärerna som använder linjen är till stor del reseersättningsresenärer

Norge

I Norge har staten ett större åtagande än i Sverige när det gäller finansieringen av kollektivtrafiken. Staten genom Samferdselsdepartementet ansvarar för köp av olönsam persontransport inom järnväg, luftfart och Hurtigruten. Det är dessa insatser som närmast motsvarar de transportpolitiskt inriktade upphandlingarna av trafik i Sverige.

Men den norska staten stöttar också lokal och regional kollektivtrafik genom omfattande ramanslag till länen/fylkeskommunerna. Länet har ansvar för den lokala kollektivtrafiken och även huvuddelen av vägnätet och vägfärjorna i enlighet med förvaltningsreformen från 2010. Ramanslaget är dock ett generellt stöd av samma slag som det svenska statsbidraget till kommuner och landsting som lämnas inom ramen för det s.k. skatteutjämningsystemet och som innehåller en komponent som tar hänsyn till kostnaderna för kollektivtrafik

Liksom i Sverige är det länet som planerar och handlar upp den lokala och regionala kollektivtrafiken, men den norska staten har genom vissa specialdestinerade statsbidrag en möjlighet att styra inriktningen. Den s.k. belöningsordningen är inriktad på att uppnå bättre framkomlighet, miljö och hälsa i storstäderna, och en överflyttning från bil till kollektivtrafik är här ett särskilt mål. Ett annat mindre program (KID) syftar till att stärka kollektivtrafiken på landsbygden genom att stödja ett beställningssystem som kombinerar taxi med tåg, färja och buss. Ett tredje program (BRA) har fokus på tillgänglighet för resenärer med nedsatt rörlighet och innehåller t ex anpassning av terminaler och fordon. Programmen är konstruerade så att statens stöd stimulerar regionala och lokala myndigheter att genomföra egna utvecklingsåtgärder inom dessa områden.¹⁵²

¹⁵² Denna typ av stöd verkar idag inte ha någon motsvarighet i övriga nordiska länder. Det finns dock vissa likheter med de särskilda utvecklingsstöd för kollektivtrafik som tidigare

Sammantaget kan sägas att den norska staten har inflytande över kollektivtrafiken på flera olika plan. Synen på kollektivtrafiksystemet som ett sammanhållet system som ska kunna erbjuda god tillgänglighet för alla kan därmed lättare genomsyra systemet.

4.3 Stödberättigad trafik och motiv för stöd

Detta avsnitt innehåller en redogörelse för vilken trafik som stöds och varför stödet ges. Bland annat beskrivs vilken typ av interregional kollektivtrafikförsörjning som får statlig finansiering och vilka likheter respektive skillnader som finns i behandlingen av olika trafikslag.

Danmark

En övervägande del av det statliga stödet till trafik går till persontrafik med tåg och färjetrafik. Stödet avser i dessa fall både driftsstöd till trafiken och stöd till viss infrastrukturhållning, t.ex. drift och underhåll av banor och stöd till hamnverksamhet. Stöd av betydligt mindre omfattning går till interregional busstrafik och vissa flygplatser.

En betydande del av det statliga stödet har transportpolitiska motiv, men stödet är inte alltid utformat så att det går att urskilja hur tungt transportpolitiska motiv väger i förhållande till andra fördelningspolitiska motiv eller allmänna miljöpolitiska eller samhällsekonomiska skäl att stödja viss trafik. Stödet för att möjliggöra fria färjetransporter för invånare på mindre öar samt stödet till färjetrafiken mellan olika landsdelar (Jylland och de större öarna) får bedömas ha övervägande transportpolitiska motiv. Detsamma gäller stödet till färjehamnarna och Bornholms flygplats, medan motiven för stödet till övriga flygplatser är mer svårbedömt.

Stödet till den nationella järnvägstrafiken och lokalbanorna kan till viss del ha transportpolitiska bevekelsegrunder men allmänna miljöpolitiska och samhällsekonomiska överväganden väger troligen tyngre i detta fall. Stödet till den långväga busstrafiken riktar sig till vissa resenärskategorier och har alltså allmänna fördelningspolitiska motiv snarare än transportpolitiska.

Finland

De största statliga anslagen utgörs av stödet till tågtrafik och till skärgårdstrafiken. En stor del av den subventionerade skärgårdstrafiken utgörs av färjelinjer och resorna med färja är korta, men i och med att färjetrafiken definieras som en del av det finska vägnätet betjänar den både inomregionala och långväga trafik.¹⁵³ Även den köpta tågtrafiken understiger i många fall 10 mils resavstånd. I statistiken går det dock att särskilja fjärrtågstrafik från annan tågtrafik.

har utgått i Sverige genom Kollektivtrafikberedningen, Transportforskningsberedningen och Kommunikationsforskningsberedningen.

¹⁵³ Motsvarande stöd utgår i Sverige till de flesta färjor över Trafikverkets anslag.

Den långväga busstrafiken i Finland är i huvudsak självfinansierande och är därför inte berättigad till statligt stöd. Ett undantag är de reseersättningar till speciella resändamål eller resenärskategorier som betalas till bussresenärer som gör en långväga resa. Stödet till flyget har varierat under den senaste tioårsperioden. Stöd för flygtrafik har diskuterats mellan till exempel Helsingfors och Sankt Michel, men man har beslutat att flygtrafik endast kan köpas till orter vars reseavstånd med tåg överstiger 3 timmar från Helsingfors. Förutom flyglinjen mellan Mariehamn och Stockholm är de köpta flyglinjerna (Varkaus-Nyslott samt linjer från Seinäjoki, Björneborg och Villmansstrands flygplatser) samfinansierade mellan stat och kommun.

Det är svårt att avgöra vilka motiven till finansieringen av tågtrafiken är eftersom avtalet mellan VR och Kommunikationsministeriet är sekretessbelagt. I princip fastställs dock anslaget genom att VR och Kommunikationsministeriet i förväg kommer överens om storleken på stödet i enlighet med ett beräkningssystem som är differentierat efter bana och tågtyp. Om stödet plus biljettintäkterna blir lägre än vad som behövs för kostandstäckning får VR ta en förlust och blir de större får VR behålla överskottet.

Stödet till övriga trafikslag baseras på kriterier för basservicenivå och specialservicenivå. Vid beräkningen av stödet tar ministeriet hjälp av de 15 regionala ELY-centralerna.¹⁵⁴ Medan basservicenivån främst är ett ansvar för den nationella nivån, har regionerna genom ELY-centralerna en större roll vid utformningen av specialservicenivån. Vid bestämningen av specialservicenivån beaktas även näringslivets behov och näringslivet (alternativt regionen/kommun) förväntas av denna anledning stå för en del av finansieringen.

Kommunikationsministeriet och de behöriga ELY-centralerna får själva använda anslaget. De kan också bevilja kommuner och samkommuner statsunderstöd för köp av kollektivtrafik. Beslut om beviljande av statsunderstöd fattas av den behöriga närings-, trafik- och miljöcentralen. I statsunderstöd kan beviljas högst 50 procent av de godtagbara kostnaderna. Som godtagbara kostnader betraktas nettokostnaderna för upphandling av trafik tjänsten. Det statsunderstöd som beviljas den kommunala nivån gäller huvudsakligen inomregional trafik.

Norge

I Norge är all tågtrafik som inte är kommersiellt lönsam finansierad genom avtal mellan Samferdselsdepartementet och operatören NSB (som har ensamrätt till huvuddelen av trafiken). De lönsamma linjerna är Flytoget AS, gränsöverskridande linjer samt linjer som förbinder Oslo med de större städerna (Bergen, Trondheim).

Staten köper också färjetrafik på sträckan Bergen-Kirkenes genom ett avtal med Hurtigruten. Motiveringen är att "säkra ett dagligt transportutbud mellan Bergen

¹⁵⁴ Den statliga regionförvaltningen reformerades 2007 varvid länsförvaltningarna ersattes av närings-, trafik- och miljöcentraler (ELY-keskus på finska, förkortningen NTM-centraler förekommer också i texter). Centralerna styrs av förutom arbets- och näringsministeriet dessutom av miljöministeriet, Kommunikationsministeriet/ trafikverket, jord- och skogsbruksministeriet/landsbygdsverket/ livsmedelssäkerhetsverket, undervisningsministeriet och inrikesministeriet.

och Kirkenes under hela året”. Kontrakt finns även med två mindre rederier om sjötransporter på samma sträckning.

När det gäller luftfarten så köper Samferdselsdepartementet olönsamma flygplatstjänster från det norska flygplatsbolaget Avinor, och olönsamma flyglinjer från flygbolagen. Köpet sker genom upphandling och motiveringen är att ”för befolkningen och näringslivet säkerställa en snabb och effektiv tillgänglighet till regionala centra för vidare förbindelser till andra landsändar och till utlandet”. Flyglinjerna ska uppfylla vissa krav på kapacitet, restider, frekvens, flygplanstyp och maximal taxa. Huvuddelen av de upphandlade linjerna är mellan distrikt och närmaste regionala centrum, och 40 procent av resenärerna flyger vidare med det kommersiella flygutbudet.

Förutom ovanstående trafik lämnar staten också bidrag till de nationella vägfärjorna som en del i det nationella vägnätet. Detta stöd motsvarar i princip Trafikverkets drift av vägfärjor i Sverige och bör alltså mera ses som en del i väghållningen än som ett transportpolitiskt stöd till trafik.

4.4 Stödets omfattning

I detta avsnitt belyses omfattningen av det transportpolitiskt motiverade stödet till kollektivtrafiken. Bland annat diskuteras vad som kan anses vara transportpolitiskt motiverat stöd och vad som kan betraktas som stöd som lämnas av andra skäl, detta eftersom gränsdragningen inte är självklar i samtliga fall. Indikationer ges på hur anslaget har förändrats över tiden. Även de metoder som används för att fastställa stödet beskrivs och det diskuteras i vilken utsträckning det pågår utveckling av sådana metoder i respektive land.

Danmark

Huvuddelen av statens stöd till trafik går till nationell järnvägstrafik. Driftbidraget till DSB och Arriva beräknas komma att uppgå till närmare 3 miljarder kronor (DKK) under 2012. Det går inte att avgöra hur stor del av detta bidrag som avser olika typ av trafik. En bedömning är dock att endast en mindre del av stödet har transportpolitiska motiv.

De anslag till stöd för trafik och trafikaneläggningar som är tydligare specificerade på ändamål beräknas uppgå till närmare 400 miljoner kronor (DKK) 2012. Härav bedöms drygt 275 miljoner kronor kunna hänföras till åtgärder som syftar till att öka tillgängligheten i perifera områden eller till att stödja förbindelser med litet trafikunderlag och som alltså har utpräglad transportpolitisk inriktning.

Under de senaste sju åren har de specificerade driftbidragen till trafik och trafikaneläggningar (dvs. exklusive bidragen till nationell tågtrafik) ökat med knappt 15 miljoner kronor (DKK), vilket motsvarar en sammanlagd ökning med drygt 4,5 procent och en årlig tillväxttakt på närmare 0,7 procent per år. Vissa stöd har varit tämligen oförändrade över tiden medan andra har ökat relativt kraftigt. I några fall har utgifterna minskat under de senaste sju åren. Detta gäller framförallt vissa färjelinjer.

De stöd som bedömts ha mest utpräglad transportpolitiskt syfte har vuxit från 211 miljoner kronor (DKK) 2006 till drygt 277 miljoner kronor (DKK) 2012. Ökningen är alltså ca 66 miljoner kronor, vilket motsvarar en ökning med ca 30 procent under de senaste sju åren (2006-2012). På årsbasis motsvarar det en tillväxt med knappt 9,5 miljoner kronor (DKK) eller 4,5 procent.

Det finns av allt att döma inga formaliserade gemensamma kriterier för på vilka grunder stadsstödet till olika typer av trafik ska utgå. Stödet utformas och dimensioneras genom politiska bedömningar som dock i vissa fall baseras på analyser och konsekvensbedömningar som genomförs av Trafikstyrelsen. Trafikstyrelsen följer också på olika sätt upp de trafikkontrakt som varit föremål för upphandling. Dessa kontrakt är av såväl brutto- som nettotyp och Trafikstyrelsen följer upp trafikproduktionen med avseende på tidhållning m.m. och mäter även kundernas nöjdhet. I vissa kontrakt finns bonus- och vitesklausuler för att ge trafikutövarna extra incitament att driva och utveckla trafiken i enlighet med avtalens intentioner.

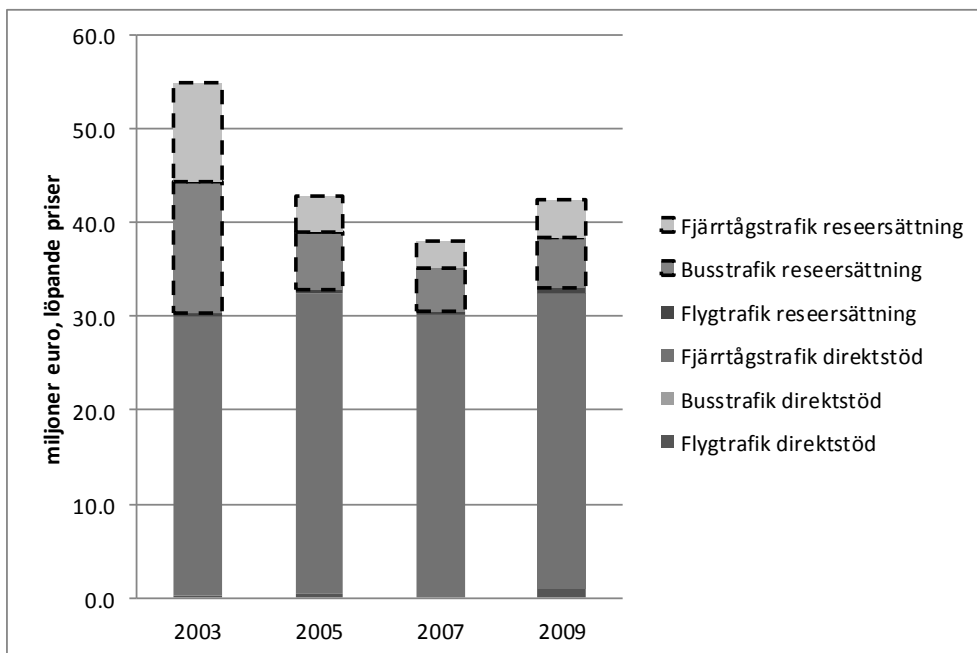
En stor del av de specificerade driftbidragen till trafiken utgår i enlighet med kontrakt som utformats efter en upphandlingsprocess. Driftbidragen till det nationella järnvägsnätet har dock till största delen formen av direktstöd från Transportministeriet. Detta förefaller även förekomma när bidrag ges till flygplatser och hamnar. Färjetrafiken upphandlas men utförs trots det i många fall av statligt ägda färjerederier och med stöd av bestämmelser om trafikplikt.

Det finns alltså knappast några gemensamma trafikslagsövergripande riktlinjer eller kriterier för stödet till trafik utan stödet förefaller i hög grad vara situationsanpassat och stödets omfattning och konstruktion kan även variera inom samma trafikslag, t.ex. för olika färjeförbindelser. Införandet av stödet till långväga busstrafik har dock motiverats av att resande med busstrafik ska kunna åtnjuta samma fördelingspolitiskt motiverade rabatter som tågresenärer. Det utvecklingsarbete beträffande upphandlingen av viss färje- och tågtrafik som utförs av Trafikstyrelsen synes också sikta mot att få till stånd en mer enhetlig form för upphandlingen av trafiken.

Finland

Figuren visar prestationsstatistikens uppgifter om hur mycket statliga budgetmedel som använts för buss, tåg och flyg i fjärtrafik. Direktstödet omfattar drygt 30 miljoner euro per år under tidsperioden 2003-2009. Mellan 2003 och 2009 växte direktstödet med 1,35 procent per år. Stödet som betalas ut som reseersättning har under samma period minskat från cirka 25 miljoner till drygt 10 miljoner euro. Detta innebär en årlig minskning med 14 procent.

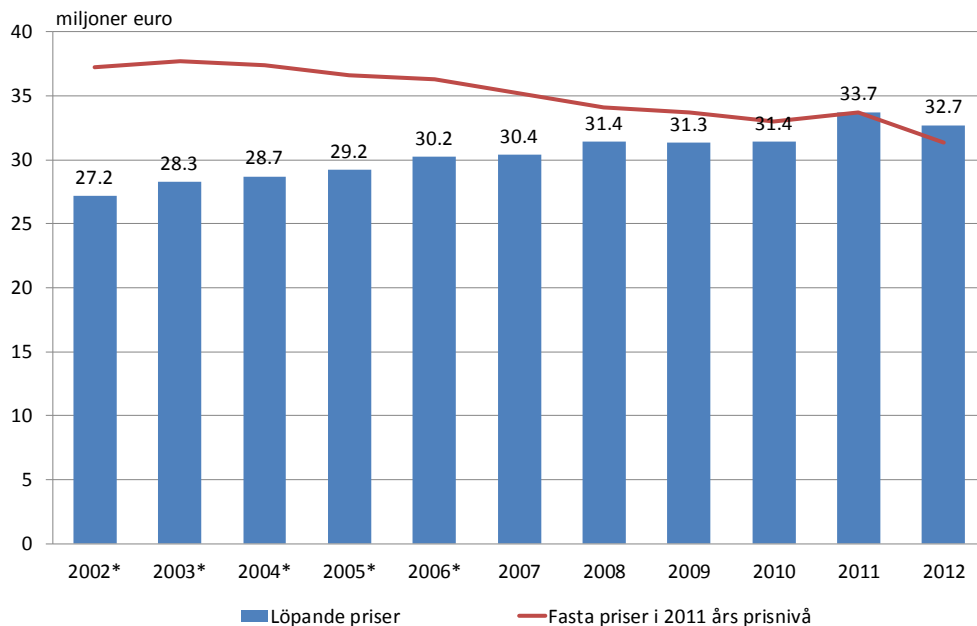
Den del av anslaget som gäller reseersättningar har minskat kraftigt under den senaste tioårsperioden. Detta beror på förbättrad kontroll och att det från och med 2004 går att samordna resor som betalas genom reseersättning.



Figur 4.1 Statlig finansiering av långväga kollektivtrafik (direkt finansiering och reseersättning) efter trafikslag, miljoner euro löpande priser

Den årliga utgiften för färjetrafikens går dock inte att dela upp efter resans längd. Stödet till skärgårdstrafiken var 43,2 miljoner euro år 2011. Till detta ska läggas Ålands 17,7 miljoner och det statliga anslagen till Kvarkenstrafiken på 0,25 miljoner euro. Det senare anslaget, det vill säga stödet till Kvarkenstrafiken, fördelas mellan Vasa stad, Österbottens förbund, Umeå kommun samt länsstyrelsen och landstinget i Västerbotten. Om alla ovan nämnda utgifter för sjötrafik som den finska staten står för räknas som långväga kollektivtrafik uppgår anslaget för sjötransporter till 61,15 miljoner euro under 2011.

I löpande priser har utgifterna för köp av tågtrafikens fjärrtrafiktjänster ökat i långsam takt. Om man tar hänsyn till prisutvecklingen har utgifterna tvärtom sjunkit. En möjlig förklaring till minskningen kan vara det transportpolitiska målet om att den långväga trafiken ska, så långt det är möjligt, vara självfinansierande. För tågtrafiken har målet sannolikt inte haft någon betydande styreffekt eftersom Kommunikationsministeriet och Aktiebolaget VR redan hade ett avtal som reglerade köpen under perioden 2007-2011. Statsbudgetens uppgifter om utgifter för köp av fjärrtrafiktjänster med tåg visas i figuren nedan i löpande och fasta priser.



Figur 4.2 Budgetpropositionens utgifter för köp av tågtrafikens fjärrtågstjänster för respektive år, miljoner euro i löpande priser och i 2011 års prisnivå

Källa: Budgetpropositionerna 2002 – 2012 och statsutgiftsindex för Kommunikationsministeriet (Statistikcentralen)

Målet är att nödvändiga långväga resor ska kunna genomföras med kollektivtrafik (basservicenivå) och att avsaknad av långväga kollektivtrafik inte får hindra näringslivets utveckling (specialservicenivå).

Den långväga kollektivtrafikens basservicenivå definieras som sådana nationella förbindelser som tillgodoser medborgarnas behov och möjlighet att göra tjänsteresor mellan särskilt definierade centra. Som nödvändiga mobilitetsbehov har även bedömts vara möjligheten att genomföra dagligt arbets- och utbildningsresande, tillgänglighet till internationella trafikförbindelser samt besöksresor under veckoslut, som tillgodoser till exempel studenters behov.

Basservicenivån uppfattas som det utbud som måste säkerställas. Om basservicenivån inte uppnås med hjälp av marknadskrafterna har staten ett ansvar för att se till att den kommer till stånd. Basservicenivån anses som uppfyllt när åtminstone ett transportslag tillgodoser kraven.

Utgångspunkten för basservicenivåns definition är lika villkor oavsett region. Från olika platser i landet bör det finnas förbindelser till huvudstadsregionen och från huvudstadsregionen ska det gå att resa till olika orter i landet. För tvärförbindelser är de större städerna (Tammerfors, Åbo, Uleåborg, Lahtis, Jyväskylä och Kuopio) prioriterade. Tanken är att de långväga linjerna som utgår från de större städerna utgör ett nationellt stamnät, till vilket övriga regioners knutpunkter kan anslutas. För att resekedjorna ska fungera och trafiken samordnas behövs samarbete mellan berörda myndigheter.

Med specialservicenivå menas kollektivtrafiktjänster som behövs för att stödja landskapens och regionernas mål om ekonomisk tillväxt. Specialservicens tillgänglighetsbehov baseras på att det ska gå att upprätthålla och utveckla regionernas näringsliv.

I första hand tillhandahålls specialservicenivån på marknadsmässiga villkor. Enligt den transportpolitiska redogörelsen ansvarar regionerna (ELY centralerna) för den service som kvalitetsmässigt överstiger basservicenivån. Om det för att få till stånd ett sådant utbud krävs offentlig finansiering, förutsätts delfinansiering från regionen eller från näringslivet. I särskilda fall kan regeringen stödja trafik med till exempel regionalpolitiska utvecklingsmedel.

Baserat på regionernas behov kan det inom ramen för specialservicenivån ingå:

- Förbindelser till arbetsplatser med regional betydelse, vars upptagningsområde är omfattande eller som har särskilda behov från lokaliseringssynpunkt:
 - Åretruntförbindelse som anländer till målpunkten och återvänder i enlighet med arbetstidens förläggning och har direkt förbindelse med knutpunkt eller centra.
- Anslutningsresor till internationella flygförbindelser från regioncentra till Helsingfors-Vanda flygplats eller till annan flygplats med internationella flyglinjer. Anslutningsresan ska ge tillgänglighet som innebär:
 - Resa med maximalt en övernattnig
 - Tillgodoseende av turismens (turistorter, passagerarhamnar) behov av kollektivtrafikanslutningar
 - Tillgodoseende av sådana verksamheters behov som stöder regionens utveckling
 - Tillgodoseende av behov av tjänsteresor till följd av till exempel förändringar i det nationella servicenätet som leder till ändrat resbehov

Exempel på förverkligad specialservicenivå är flygtrafik som utvecklats av kommunala utvecklingsbolag i Seinäjoki, Björneborg och Villmanstrand flygplatser. Bussanslutningar till Kemijärvis nattågstrafik samt anslutningar mellan Rovaniemi och turistorterna i Lappland.

Norge

I Norge har frågan om den optimala storleken på statliga stöd till kollektivtrafiken studerats i en rad utredningar. Resultatet visar att dagens stödnivå kan motiveras, men att den optimala nivån beror på vad man gör på andra områden som t ex avgifter på biltrafik och parkering samt satsning på infrastruktur.

Som nämnts ovan finns det flera olika statliga stöd till kollektivtrafiken i Norge. Ett statligt ramanslag på 27 miljarder kronor (NOK) ges till länen som tillskott till deras egen skattefinansiering. Detta anslag ökade kraftigt 2010 när länen tog

över ansvaret för större delen av vägnätet och vägfärjorna. Dessutom infördes en räntekompensation på 2 miljarder per år. Eftersom det handlar om ett stöd till lokal kollektivtrafik kan dessa medel endast till en mindre del anses handla om regionalpolitiskt motiverat stöd. De har också som nämnts sin motsvarighet i Sveriges skatteutjämningsbidrag och betraktas här vanligen inte som en del i ett transportpolitiskt stöd till trafiken.

Av de särskilda statliga programmen förtjänar belöningsordningen att nämnas. Denna satsning på kollektivtrafik i större städer ökade från nära noll till drygt 400 miljoner kronor (NOK) under 2011, och regeringen har aviserat en nivå på ca 700 miljoner framöver. Det finns som tidigare nämnts i Norge även andra specialdestinerade program för att utveckla kollektivtrafiken i olika avseenden. Även om vissa av dessa program är inriktade mot kollektivtrafik i områden med begränsat trafikunderlag har de dock inte primärt som motiv att utjämna transportvillkoren mellan olika delar av landet.

När det gäller den norska statens köp av olönsam trafik hanteras denna trafikslagsvis. Köp av olönsam tågtrafik uppgår till ca 2,5 miljarder kronor (NOK). Någon uppdelning görs inte på avstånd eller vilken politisk grund som finns för anslaget. Anslaget ges generellt för den trafik som inte är kommersiellt lönsam. Beloppet har ökat med 9 procent per år under de senaste 10 åren.

Statens köp av trafik på Hurtigruten följer ett avtal för åren 2012-2019 som har en total ram på drygt 5 miljarder kronor (NOK). Det årliga anslaget trappas ned från 700 till 580 miljoner kronor, men samtidigt sker en årlig prisjustering. Anslaget till Hurtigruten får ses som helt och hållet transportpolitiskt motiverat.

De flyglinjer som norska Samferdselsdepartementet handlar upp är helt och hållet transportpolitiskt motiverade och är regionala till sin karaktär eftersom de syftar till matning från perifera områden till regionala centra. Stödet är på 700 miljoner (NOK) och har ökat med 8 procent per år de senaste 10 åren.

Några gemensamma trafikslagsövergripande riktlinjer för att bestämma stödets storlek tycks inte finnas, inte heller för fördelningen mellan trafikslagen. Summerar man stödet till upphandlad färje- och flygtrafik som är transportpolitiskt motiverad uppgår det till närmare 1,5 miljarder kronor (NOK). Till detta ska läggas en sannolikt inte obetydlig del av det statliga stödet till olönsam tågtrafik.

4.5 Policyutveckling

I detta avsnitt ges en kort översikt över den policyutveckling som pågår i respektive land och vad som är i fokus transportpolitiskt när det gäller stöd till olika typer av trafik. Det anges också om det förekommer viktiga skiljelinjer mellan olika politiska partier i fråga om stödets storlek och inriktning.

Danmark

Det finns i Danmark en transportpolitisk debatt kring frågor som har koppling till stödet till olika former av trafik. Den nya regeringen har t.ex. aviserat att man avser att överväga hur den regionala strukturreform som genomfördes i Danmark 2007 (när de tidigare länen/amtens ersattes av sex regioner) kan följas upp med en mer ändamålsenlig organisation av kollektivtrafiken i Danmark. Möjligen kan en mer renodlad ansvarsuppdelning mellan nationell, regional och lokal nivå ingå i en sådan organisationsöversyn. Rollfördelningen är nu mycket invecklad, särskilt i huvudstadsområdet.

Regeringskoalitionen har vidare kommit överens om att från 2013 avsätta 500 miljoner kronor (DKK) till att sänka kollektivtrafiktaxorna och 500 miljoner kronor (DKK) i bidrag till kollektivtrafikinvesteringar. Detta får antas innebära att det samlade statliga stödet till trafiken kommer att öka påtagligt. Bidraget till sänkta kollektivtrafiktaxor ska gälla kollektivtrafik i hela landet och omfatta tåg, tunnelbana och buss. Med hänsyn till fördelningen av resandet kan man nog utgå från att stödet till övervägande del kommer att gå till lokala resor och i betydligt mindre grad till interregionala resor. Inriktningen förefaller dock vara att detta stöd ska utformas enligt gemensamma trafikslagsövergripande kriterier.

Det kan också noteras att det finns politiska skiljelinjer i fråga om till vilka ändamål och områden som det statliga stödet till trafik i första hand bör kanaliseras, Regeringen tycks vara inriktad på att stödet i första hand bör användas för att minska trafikproblemen i områden som är utsatta för trafikträngsel och trafikmiljöproblem, bl.a. Köpenhamnsområdet, medan andra förordar att stödet i större utsträckning bör riktas mot att lösa trafikförsörjningsproblemen i glesbygdsområden.

Finland

Den transportpolitiska debatten som berör långväga persontransporter är lågmäld. I Katainens regeringsprogram nämns att regeringen planerar för fortsatt subventionering av Kvarkestrafiken mellan Vasa och Umeå och att man tillsammans med Sverige och företrädare för Kvarkestrajonen håller på att ta fram en långsiktig strategi för att säkerställa en åretruntförbindelse för passagerare och gods. Vidare nämns att regeringen arbetar för att förverkliga en nationell tidtabells- och ruttplaneringstjänst för kollektivtrafiken.

Bussföretagen uppmärksammar att de långa reguljärtrafiklinjerna av vilka staten har köpt upp delar påverkas negativt av att myndigheterna endast konkurrensutsätter delar av linjen. Detta leder till suboptimering och att helheten blir lidande.

I regeringsprogrammet nämns även att transportpolitiken ska ta hänsyn till Finlands klimatåtagande för trafiken. Utsläppen från trafiken reduceras bland annat genom stöd till kollektivtrafik. I regeringsprogrammet nämns dock inte att denna målsättning skulle beröra den långväga kollektivtrafiken.

Regeringsprogrammet fastställer att tidigare riktlinjer för stöd av skärgårds- och flygtrafik bibehålls genom att:

- Skärgårdstrafikens servicenivå säkerställs
- Flygtrafiken säkerställs där det handlar om näringslivets behov och exportförutsättningar

Regeringsprogrammet nämner även att man fäster särskild uppmärksamhet på spårtrafiken och dess kvalitetsförbättringar. Det statliga inflytandet på VR Aktiebolags servicenivå bibehålls. Det är först efter en grundlig analys av marknadsöppning i enlighet med EU:s konkurrensregler som det går att säga något om fördelarna och nackdelarna av konkurrensutsättningen. Inte heller i detta sammanhang nämns uttryckligen fjärrtågstrafiken.

Enligt *Utredningen av målet för fjärtrafikens servicenivå*¹⁵⁵ föreslås att staten även i framtiden finansierar den olönsamma långväga kollektivtrafiken. Rekommendationen att staten ska vara finansiär baseras på bland annat medborgarnas och företagens likställdhet i ett nationellt perspektiv och med att andra aktörer har otillräckligt intresse och resurser. Statens roll är avgörande för att tillhandahålla ett ändamålsenligt och fungerande transportnät och för att garantera funktionen av kollektivtrafikens basservicenivåmässiga resekedjor. Dessutom anses det viktigt att det på nationell nivå finns en förhandlingspart och en sådan som bäst klarar av att koordinera till exempel tidtabellsläggningen.

Norge

Det råder i Norge en bred politisk enighet om att det behöver göras ett lyft i infrastrukturen för såväl väg som spår. Detta gäller särskilt i de större städerna där befolkningstillväxten väntas leda till trafikproblem.

En politisk skiljelinje finns dock när det gäller konkurrensutsättning av kollektivtrafik. Vänsterpartierna är negativa medan högerpartierna menar att utbud och pris blir bättre. En gradvis förändring kommer att ske i och med att länen/fylkeskommunerna anpassar sig till EUs kollektivtrafikförordning som säger att upphandling av kollektivtrafik ska ske under konkurrens.

Arbetet med en ny nationell transportplan är igång för perioden 2014-2023. I valet till Stortinget 2013 väntas utvecklingen inom kollektivtrafiken komma upp som en valfråga.

Det specifika stödet till transportpolitiskt motiverad kollektivtrafik tycks inte vara föremål för någon omfattande debatt i Norge.

¹⁵⁵ *Utredningen av målet för fjärtrafikens servicenivå*, Kommunikationsministeriets rapportserie, TKM 21/2011, Helsingfors, 2011.

4.6 Slutsatser

Detta avsnitt innehåller en översiktlig jämförande analys av förhållandena i de nordiska länderna. Vidare redovisas ett antal övergripande slutsatser om likheter, skillnader och utvecklingstendenser i länderna. Möjligheterna för Sverige att inspireras av eller dra lärdom av erfarenheter från de övriga länderna kommenteras särskilt.

Översiktlig jämförelse

I uppställningen nedan görs ett försök att sammanfatta situationen i Danmark, Finland och Norge utifrån ett antal övergripande frågeställningar.

Tabell 4.2 Översiktlig jämförelse mellan de nordiska länderna

Fråga	Danmark	Finland	Norge
Storlek på budgeten	< Sverige	< Sverige	> Sverige
Förändring över tid	+ 0,6 %/år	+ 1,35 %/år	+ 8-9 %/år (flyg & tåg) Färja trappas ned
Trafik som stöds	Järnväg Färja till öar	Järnväg Färja till öar Kvarkentrafiken Två flyglinjer	Järnväg Färja längs kusten Anslutningsflyg
Metod att bestämma storleken på stödet	Politiska bedömningar Upphandlingskriterier	Kriterier för servicenivå	Politiska bedömningar inom ramen för mål för systemet
Finns tydliga motiv	Varierande	Ja	Relativt tydliga
Organisation	Departement och Trafikstyrelsen	Departement – 2012 Trafikverket 2013	Departement
Tydlig rollfördelning stat/region/kommun	Nej	Ja	Ja
Policyutveckling	Ökade anslag och reformer på gång	Lågmäld debatt	Debatten handlar om storstäder och konkurrensutsättning

Först kan det emellertid finnas anledning att återigen framhålla att förutsättningarna skiljer sig åt mellan de olika länderna. Naturgeografin, befolkningstätheten, reseavstånden och de institutionella förhållandena skiljer sig åt och påverkar bilden av det transportpolitiska stödet till trafiken.

I fråga om omfattningen av insatserna för att överbygga regionala skillnader i transportförutsättningarna är vår bedömning att Norge satsar avgjort störst resurser av länderna, följt av Finland och Danmark. Om man ställer insatserna i relation till motsvarande satsningar i Sverige är bedömningen att Norge satsar mer resurser till dessa ändamål medan insatserna i Finland är något mindre än i Sverige. Minst omfattning har de regionalpolitiskt motiverade anslagen i Danmark.

I fråga om kostnadsutvecklingen är bilden likartad. Anslagen har vuxit snabbast i Norge medan ökningstakten har varit betydligt lägre i Finland och Danmark. Åtminstone i Danmark verkar ökningen ligga under vad som motsvarar reall oförändrade anslag.

Den trafik som får stöd av transportpolitiska skäl omfattar i samtliga tre länder järnväg, båt/färja och flyg/flygplatser. I den mån långväga busstrafik får stöd tycks det mera vara av andra fördelningspolitiska skäl (skolungdom, äldre, funktionshindrade) än transportpolitiska. Mest resurser går i alla länderna till att stödja järnvägstrafik och ett gemensamt drag är också att den ekonomiska redovisningen inte gör det möjligt att fastställa exakt hur stor del av detta stöd som har transportpolitiska motiv. Även färjor och båttrafik får i alla tre länderna stora bidrag och det verkar sannolikt att stödet till detta trafikslag i samtliga fall överstiger motsvarande stöd i Sverige relativt sett.

Principerna och metoderna för att bestämma storleken på det transportpolitiskt motiverade stödet skiftar mellan länderna och det finns också stora variationer inom respektive land beroende på vilken trafik som stödet avser. Den övergripande ramen för stödet bestäms, liksom i Sverige, genom en politiskt styrd budgetprocess. Men i alla tre länderna bestäms också fördelningen av anslagen delvis på politiska grunder. Det gäller särskilt stödet till järnvägstrafik där det med några undantag saknas allmänt tillgängliga uppgifter om hur stödet bestäms och fördelas. Finland är det enda av länderna som har utarbetat ett system av tillgänglighetskriterier liknande de svenska för transportpolitiskt motiverat stöd. Kriterierna tycks dock tillämpas på en mindre del av trafiken än i Sverige. I Finland har man också särskilda kriterier och andra krav på regional/lokal medfinansiering när stödet motiveras av näringslivets behov.

I Danmark har Trafikstyrelsen utvecklat en öppen redovisning och uppföljning av viss upphandlad trafik inom järnvägsområdet och i fråga om större färjeförbindelser. Några trafikslagsgemensamma stödskriterier tycks dock inte förekomma vare sig i Danmark eller i Norge. Trafikslagsövergripande regler för att stödja transportpolitiskt motiverad trafik förekommer alltså inte i någon stor utsträckning idag. En viss rörelse i denna riktning kan dock skönjas i den policyutveckling som sker för närvarande. Särskilt i Finland finns en ambition att arbeta över trafikslagsgränserna.

Allmänna politiska mål och motiv för att stödja trafik av bl.a. transportpolitiska skäl finns formulerade i alla tre länder. Vår bedömning är att de är tydligast i Finland och relativt tydliga i Norge medan bilden är mer blandad i Danmark. För den trafik som administreras genom Trafikstyrelsen i Danmark är dock intrycket att motiven för att stödja en viss trafik är tydligt formulerade i de upphandlingsunderlag som tas fram.

Organisationen och administrationen av stödet skiljer sig åt mellan länderna, I Norge har regeringen/departementet huvudansvaret för i princip allt transportpolitiskt stöd till trafiken. Situationen i Finland är idag likartad men det direkta ansvaret för anslagen kommer från och med nästa år att överföras till det nybildade Trafikverket. Organisationen blir då mycket lik den svenska. I Danmark

finns ett delat ansvar mellan regering/departement och myndighet (Trafikstyrelsen). Trafikstyrelsens verksamhet uppvisar i fråga om trafikstöden stora likheter med den som bedrevs av Rikstrafiken i Sverige (numera Trafikverket) såväl i fråga om uppgifternas art som i fråga om tillvägagångssättet.

När det gäller rollfördelningen mellan nationell, regional och lokal nivå förefaller denna vara mest renodlad och lik den svenska i Finland. Rollfördelningen är relativt tydlig även i Norge, men den norska staten förfogar över flera medel än den svenska eftersom man fortfarande använder sig av specialdestinerade anslag för att främja utvecklingen av kollektivtrafiken i olika avseenden. Sådana medel fanns tidigare även i Sverige men har nu avvecklats sedan ett antal år. I Danmark är ansvarsfördelningen allt annat än tydlig, åtminstone om man utgår från indelningen nationellt, regionalt och lokalt. I huvudstadsområdet har t.ex. staten ett stort ansvar för trafiken i samverkan med regionala och lokala myndigheter.

Det pågår en policyutveckling i samtliga länder som kan komma att beröra organisationen av och stödet till kollektivtrafiken från statens sida. På kortare sikt verkar förändringarna kunna bli särskilt stora i Danmark. En gemensam nämnare för alla tre länderna förefaller dock vara att det är storstädernas trafikförsörjningsproblem som är mer i fokus än utkantsområdenas problem. Någon drastisk förändring av nivån på det transportpolitiskt motiverade stödet förefaller dock inte vara aktuell i något fall.

Vad kan Sverige lära?

Ett skäl för att göra översikten över hur transportpolitiskt motiverat stöd till trafiken är ordnat i övriga nordiska länder är att försöka utröna om Sverige kan ha något att lära av hur stödet är organiserat och utformat. När det gäller organisationen av stödet och hur det administreras är dock huvudintrycket att övriga nordiska länder har kvar en uppläggningsform som i många avseenden överensstämmer med vad som tidigare tillämpats i Sverige. Även i Sverige har det tidigare funnits ett allmänt stöd till ett statligt järnvägsmonopol ungefär av det slag som fortfarande gäller i Norge och Finland och delvis även i Danmark. För svensk del är det knappast önskvärt eller möjligt att återgå till ett sådant system. Före Rikstrafikens tillkomst utgick också stödet i Sverige till olika typer av trafik i huvudsak från trafikgrensvisa utgångspunkter, vilket alltså är den övergripande bilden i övriga Norden. Inte heller i detta avseende kan det finnas anledning för Sverige att återgå till ett läge som man tidigare beslutat att överge till förmån för en mer trafikslagsövergripande ansats.

Slutsatsen att Sverige inte har så mycket att lära i fråga om övergripande organisation och administration hindrar emellertid inte att det kan finnas andra aspekter på det transportpolitiska stödet i övriga länder som kan vara intressanta för svenskt vidkommande. Inom ramen för detta uppdrag har det inte varit möjligt att göra några djupdykningar i det nordiska materialet men följande iakttagelser kan ändå göras.

I Norge har det gjorts olika utredningar i frågan om vad som är en optimal omfattning av stödet till kollektivtrafiken. Sannolikt är en stor del av dessa studier

inriktade mot att fastställa vilken omfattning av lokal och regional kollektivtrafik som är önskvärd under olika förutsättningar. De samhällsekonomiska teorier och hypoteser som används i det sammanhanget kan dock delvis vara tillämpliga på interregional trafik och vilket stöd som kan vara motiverat för att upprätthålla sådan trafik när trafikunderlaget är otillräckligt. I Sverige har vissa sådana studier gjorts¹⁵⁶ men som underlag för ställningstaganden i fråga om hur ett fortsatt stöd bör dimensioneras och utformas borde det kunna vara av intresse att komplettera med resultaten av de norska studierna.

I Norge finns också särskilda stimulansbidrag som är inriktade mot att främja utveckling av kollektivtrafiken i olika avseenden. Huvudsakligen går nog dessa stimulansbidrag till lokal och regional kollektivtrafik, även för det stöd som har kollektivtrafik i trafiksvaga områden som främsta mottagare. Liknande bidrag har som redan påpekats tidigare funnits i Sverige och då även kunnat utnyttjas för att stimulera utvecklingen av interregional kollektivtrafik. Denna typ av bidrag utgör i viss mån ett alternativ till direkta subventioner av vissa linjer och trafikupplägg och fördelarna och nackdelarna av olika stödsystem av detta slag kan naturligtvis övervägas i en mera övergripande utredning.

I Finland har tillgänglighetskriterier utvecklats som stöd för beslut om vilken interregional trafikförsörjning som bör säkerställas genom statligt stöd. Dessa kriterier liknar motsvarande svenska kriterier som utvecklats av Rikstrafiken och det borde kunna vara intressant att göra en noggrannare jämförelse av i vilken utsträckning de överensstämmer respektive skiljer sig åt och vad förklaringen till detta i så fall kan vara. I Finland finns även krav på medfinansiering från företag eller lokala och regionala myndigheter när det är näringslivets behov av tillgänglighet som är utslagsgivande för stödbehovet. Möjligen kan en sådan medfinansiering övervägas även i Sverige för att få en indikation på vilken lokal betalningsvilja som finns för att upprätthålla eller inrätta en viss trafikförbindelse av näringslivsskäl.

I Danmark pågår inom ramen för Trafikstyrelsens verksamhet en utveckling av upphandlingsformer, avtalskonstruktioner och utvärderingsinstrument i samband med köp av interregional trafik m.m. som förefaller vara väl värd att studera mera i detalj och jämföra med motsvarande svenska praxis på området. I Danmark förbereds också en större omläggning av stödet till kollektivtrafiken som förefaller att sikta till att ge ett mer generellt stöd till investeringar och drift av kollektivtrafiken oavsett var och hur den bedrivs. Förutsättningarna för och motiven bakom denna omläggning kan behöva studeras närmare.

Som redan framgått är det en generell iakttagelse från alla de tre nordiska länderna att kollektivtrafikens roll i tätorterna verkar vara mera i fokus än deras roll för att överbrygga regionala skillnader i transportförutsättningar. Det behöver inte nödvändigtvis innebära att den senare uppgiften nedprioriteras. Men det betyder nog ändå att uppgiften att säkra kollektivtrafikförsörjningen i storstäderna upplevs som mer utmanande, bl.a. för att komma till rätta med upplevda hälso-, miljö- och trängselproblem, och att även statliga resursinsatser kan vara

¹⁵⁶ Eliasson, J, m.fl., *När bör kollektivtrafik subventioneras?*, rapport 2009:9, Stockholm: WSP Analys & Strategi, 2009.

nödvändiga i det sammanhanget. Huruvida sådana frågor kan komma att aktualiseras även i Sverige kan inte vi bedöma. Men det är ändå uppenbart att finansieringen av utbyggnaden av kollektivtrafiksystemet i storstäderna kommer att bli en mycket resurskrävande historia även vårt land.

5 Styrning 1999 – 2010

Styrningsbegreppet

Styrning handlar om att få människor att bete sig som man önskar.¹⁵⁷ Styrning diskuteras såväl i termer av styrningsideal (teori), som i termer av styrformer (praktik). Diskussionen kan föras såväl på ett övergripande plan (i termer av styrningsideal som demokrati, byråkrati, marknad och civilsamhälle) och i förhållande till specifika politiska organisationer, policyprocesser eller politikområden.¹⁵⁸

Lennart Lundqvist har identifierat tre olika tillvägagångssätt som regeringen använder för att genomföra sin politik: förvaltningsstyrning, organisationsstyrning och samhällsstyrning. Förvaltningsstyrning innebär att politikerna styr förvaltningen för att till exempel åstadkomma samhällsstyrning.

Organisationsstyrning är förvaltningens interna styrning och innebär att överordnade förvaltningsorgan eller tjänstemän styr underordnade.

Samhällsstyrning, slutligen, innebär att förvaltningen eller politikerna styr samhällsmedlemmarna.¹⁵⁹ Lundquist menar att politikernas viktigaste sätt att få sin vilja omsatt i samhällsstyrning är förvaltningsstyrning, vilket han menar är "politikernas medvetna försök att förmå förvaltningen att verka på det sätt de önskar".¹⁶⁰ Det är denna form av styrning som står i centrum i denna rapport. Exempel på styrmedel, som kan användas för förvaltningsstyrning, är:

- Organisering, indelning och struktur för den statliga verksamheten
- Regler och instruktioner, t.ex. krav på arbetsuppgifter, intern styrning eller internrevision
- Finansiella bemyndiganden och restriktioner
- Program och strategier för t.ex. generella frågor
- Mål- och resultatkrav
- Tillsättningar och bemanningar
- Uppdrag från regeringen
- Samarbetsformer
- Personalpolitik
- Handlingsplaner
- Uppföljning genom t.ex. nyckeltal
- Utvärdering

Den grundläggande styrningen av en myndighet och dess verksamhet finns i lagar, instruktionen och i den finansiella styrningen. De förvaltningsuppgifter som

¹⁵⁷ Hall, Peter och Karl Löfgren, *Politisk styrning i praktiken*, Malmö: Liber, 2006, sid. 11.

¹⁵⁸ Se Premfors, Rune m.fl., *Demokrati och byråkrati*, andra upplagan, Lund: Studentlitteratur, 2009, sid. 20.

¹⁵⁹ Lundquist, Lennart, *Förvaltning, stat och samhälle*, Lund: Studentlitteratur, 1992, sid. 71.

¹⁶⁰ Lundquist, Lennart, *Förvaltning, stat och samhälle*, Lund: Studentlitteratur, 1992, sid. 69.

följer av vad riksdagen och regeringen har bestämt ska vara det statliga åtagandet. Valet av styrmedel ska kunna förändras allteftersom en verksamhet utvecklas, när de politiska prioriteringarna förändras eller som en följd av samhällsutvecklingen. För att bestämma styrbehovet och därmed vilken kombination av styrmedel som ska användas måste hänsyn tas till såväl vilken typ av verksamhet det är och hur verksamheten ser ut i nuläget. Även tidsaspekten, det vill säga om styrningen ska ske på kort eller lång sikt, är viktig. Det är också centralt att olika styrmedel kombineras på ett sådant sätt att de förstärker eller balanserar varandra.

Trafikavtal i myndigheternas instruktioner

I Rikstrafikens första instruktion från 1999 anges att myndigheten ska ha följande uppdrag:

1 § Rikstrafiken skall verka för utveckling och samordning av den interregionala kollektiva persontrafiken samt för att de transportpolitiska målen uppnås.

Rikstrafiken skall följa kollektivtrafikens utveckling och särskilt kartlägga brister i den interregionala kollektiva persontrafiken.

2 § Rikstrafiken skall svara för statens upphandling av transportpolitiskt motiverad interregional kollektiv persontrafik som inte upprätthålls i trafikhuvudmännens regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift. Rikstrafiken får svara för statens upphandling av transportpolitiskt motiverad internationell kollektiv persontrafik som inte upprätthålls i trafikhuvudmännens regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift.

3 § Rikstrafiken skall också

1. genom överläggningar med övriga berörda parter främja frivilliga samverkanslösningar,
2. verka för att information, tidtabeller och biljettsystem för kollektiv persontrafik samordnas,
3. verka för att handikappanpassningen av kollektiva färdmedel samordnas mellan samtliga trafikslag,
4. verka för att jämställdhetsaspekter beaktas inom kollektivtrafikområdet.

Instruktionen kom under åren 1999 – 2010 att ändras vid sex tillfällen. Den första instruktionsändringen utfärdades redan samma dag som den första instruktionen, men med den skillnaden att den skulle träda i kraft först den 1 januari 2000. Ändringen innebar att ytterligare en uppgift fördes in under 3§, nämligen att Rikstrafiken skulle "ansvara för administrationen av transportstödet till Gotland samt fastställa taxor och turplaner för sådan linjesjöfart på Gotland för vilken transportstöd lämnas".¹⁶¹

Året därpå infördes tre nya paragrafer under rubriken "Den rådgivande delegationen för handikappfrågor" i förordningen. Detta var en delegation med

¹⁶¹ Förordning (1999:280) om ändring i förordningen (1999:279) med instruktion för Rikstrafiken.

företrädare för ett antal organisationer som skulle bistå Rikstrafiken i frågor om handikappanpassning av större vikt. Rikstrafiken var ordförande i delegationen.¹⁶²

2002 ändrades instruktionens 2§ genom att en ny mening lades till sist i paragrafen. Den nya meningen löd: "Vid de upphandlingar som Rikstrafiken svarar för skall Rikstrafiken väga in behovet av funktionella arbetsmarknadsregioner".¹⁶³

2007 gjordes en översyn av instruktionen i dess helhet. Många mindre språkliga ändringar gjordes och i 2§ ströks "trafikhuvudmännens regi" och ersattes med det vidare begreppet "annan regi".¹⁶⁴

En sista instruktionsändring gjordes 2008. Denna gång ändrades 1§ så att lydelsen blev följande:

"1§ Rikstrafiken ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås med fokus på en grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektiva persontrafiken. Rikstrafiken ska verka för utveckling och samordning av den interregionala kollektiva persontrafiken. Rikstrafiken ska följa kollektivtrafikens utveckling och särskilt kartlägga brister i den interregionala kollektiva persontrafiken".¹⁶⁵

Även den 2§ ändrades och fick följande nya lydelse:

2§ Rikstrafiken ska ingå och ansvara för statens avtal om

1. transportpolitiskt motiverad interregional kollektiv persontrafik, inklusive flygtrafik, som inte upprätthålls i annan regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift, samt
2. linjesjöfart till Gotland

Rikstrafiken får svara för statens avtal om transportpolitiskt motiverad internationell kollektiv persontrafik som inte upprätthålls i trafikhuvudmännens regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift.

I de avtal Rikstrafiken svarar för ska Rikstrafiken väga in behovet av funktionella arbetsmarknadsregioner".¹⁶⁶

Ändringen innebar också att en ny 3§ infördes. I denna konstaterades att:

"3§ Rikstrafiken får

1. fatta beslut om att teckna avtal om ny trafik och om villkoren för denna trafik, om att förändra utbudet av trafik, samt besluta om att lägga ned

¹⁶² Förordning (2000:618) med instruktion för Rikstrafiken.

¹⁶³ Förordning (2002:724) om ändring i förordningen (1999:279) med instruktion för Rikstrafiken.

¹⁶⁴ Förordning (2007:1026) med instruktion för Rikstrafiken.

¹⁶⁵ Förordning (2008:1338) med instruktion för Rikstrafiken.

¹⁶⁶ Förordning (2008:1338) med instruktion för Rikstrafiken.

- trafik som bedrivs under avtal, under förutsättning att regeringen inte beslutat något annat,
2. göra insatser för att komplettera trafik som i huvudsak faller under trafikhuvudmännens ansvar om det bedöms viktigt för den interregionala kollektiva persontrafiken, och under förutsättning att sådana insatser inte ersätter det ansvar trafikhuvudmännen har enligt lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektivtrafik
 3. besluta om sådan upphandling som anges i 4 kap. 5 § järnvägsförordningen (2004:526)¹⁶⁷.

Här tydliggjordes således vad Rikstrafiken ska och får avtala om och även linjesjöfarten till Gotland flyttades till den andra paragrafen. Det innebar att Gotlandstrafiken kom att finnas under samma paragraf som övriga trafikavtal som Rikstrafiken ansvarade för.

Skrivningen om att Rikstrafiken skulle "verka för att jämställdhetsaspekter beaktas inom kollektivtrafikområdet" ströks och istället tillkom en skrivning om att Rikstrafiken ska "se till att de rutiner som myndigheten disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för företagen".¹⁶⁸ Dessutom ströks samtliga tre paragrafer som rörde "Den rådgivande delegationen för handikappfrågor" som hade införts år 2000.

Trafikavtal i Trafikverkets instruktion

Stora delar av Rikstrafikens instruktion från 2008 fördes i samband med att verksamheten flyttades till Trafikverket över till Trafikverkets instruktion. I förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket framgår att:

§1 Trafikverket ska verka för en grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektivtrafiken.

Trafikverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås.

2 §

11. Trafikverket ska ha väl fungerande rutiner, arbetssätt och samverkansformer som tillvaratar och möjliggör nationellt, regionalt och lokalt inflytande,

12. verka för kollektivtrafikens utveckling, till exempel genom att ge de regionala kollektivtrafikmyndigheterna råd och stöd i fråga om utformningen av de trafikförsörjningsprogram som avses i 2 kap. 8 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik,

12 a § Trafikverket ska ingå och ansvara för statens avtal om

1. transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik, inklusive flygtrafik, som inte upprätthålls i annan regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift, samt
2. linjesjöfart till Gotland.

¹⁶⁷ Förordning (2008:1338) med instruktion för Rikstrafiken.

¹⁶⁸ Förordning (2008:1338) med instruktion för Rikstrafiken.

12 b § Trafikverket får ingå avtal om transportpolitiskt motiverad internationell kollektivtrafik som inte upprätthålls i de regionala kollektivtrafikmyndigheternas regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift.

12 c § Trafikverket får

1. fatta beslut om att teckna avtal om ny trafik och om villkoren för denna trafik, om att förändra utbudet av trafik, samt besluta om att lägga ned trafik som bedrivs under avtal, under förutsättning att regeringen inte beslutat något annat,
2. göra insatser för att komplettera trafik som i huvudsak faller under de regionala kollektivtrafikmyndigheternas ansvar om det bedöms viktigt för den interregionala kollektivtrafiken, och under förutsättning att sådana insatser inte ersätter det ansvar de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

12 d § I de avtal Trafikverket svarar för ska Trafikverket väga in behovet av funktionella arbetsmarknadsregioner.

Utöver de paragrafer som rörde myndigheten Rikstrafikens organisering har även de paragrafer som handlade om samordning av information, tidtabeller och biljettsystem, anpassning för funktionshindrade och enkelhet för företagen strukits. Även den första paragrafen, som berörde grundläggande tillgänglighet och kartläggning av kollektivtrafikens utveckling har liksom uppdraget att verka för utveckling och samordning av den interregionala kollektiva persontrafiken strukits.

Regleringsbrevens huvudsakliga struktur

När Rikstrafiken bildades 1999 stod det i regleringsbrevet att effektmålet är att "säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet" och att Rikstrafikens del av effektmålet var att "utifrån ett kundorienterat helhetsperspektiv verka för att åstadkomma ett samverkande kollektivt persontrafiksystem som bidrar till uppfyllandet av de transportpolitiska målen och då främst delmålen om tillgänglighet och regional utveckling".¹⁶⁹ Det var således främst ökad tillgänglighet och regional utveckling som regeringen ursprungligen avsåg att Rikstrafikens verksamhet skulle leda till.

Inför budgetåret 2000 infogades de olika transportpolitiska delmålen i regleringsbrevet. Utöver det övergripande målet listades fem mål under rubriken "effektmål".¹⁷⁰ Dessa var:

¹⁶⁹ *Ändring av regleringsbrev för budgetåret 1999 avseende Rikstrafiken*, Näringsdepartementet, 1999-06-10.

¹⁷⁰ *Regleringsbrev för budgetåret 2000 avseende Rikstrafiken*, Näringsdepartementet 1999-12-16.

1. Ett tillgängligt transportsystem
2. En positiv regional utveckling
3. En hög transportkvalitet
4. En säker trafik
5. En god miljö

I regleringsbrevet för 2002 kompletterades dessa mål med ett sjätte: Ett jämnt transportsystem.¹⁷¹ I regleringsbrevet för 2004 strukturerades regleringsbrevet om så att varje avsnitt utgick från ett mål och hade ett antal återrapporteringskrav som hade koppling till målet.

Det övergripande transportpolitiska målet att "säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet" fanns i Rikstrafikens regleringsbrev under åren 1999 – 2008. I samband med budgetpropositionen 2009 beslutade regeringen att i enlighet med den s.k. styrutredningens förslag förändra styrningen av myndigheterna.¹⁷² Som en följd av detta rensades regleringsbreven från mål och återrapporteringskrav, och istället skulle instruktionen utgöra det huvudsakliga styrdokumentet. För Rikstrafikens del innebar det att regleringsbrevet rensades på de mål och återrapporteringskrav som tidigare funnits och regleringsbrevet för budgetåret 2009 kom att innehålla endast ett fåtal uppdrag.

2010 beslutade regeringen att Rikstrafikens verksamhet i sin helhet skulle föras till den nybildade myndigheten Trafikverket den 1 januari 2011. Rikstrafiken skulle därför avvecklas som myndighet den 31 december 2010.¹⁷³ I 2010 års regleringsbrev meddelades detta, och Rikstrafiken gavs i uppdrag att avveckla myndigheten.

Förändringar i regleringsbreven över tid

Inga genomgripande förändringar utöver de ovan beskrivna gjordes av Rikstrafikens regleringsbrev under åren 1999 – 2010. Däremot finns en rad mindre justeringar, som tillsammans speglar såväl förändringar av regeringens transportpolitik och därmed av Rikstrafikens uppdrag, som förvaltningspolitiska förändringar i stort. Rikstrafikens regleringsbrev skildrar förändring från en myndighet som arbetar med all kollektivtrafik för att utjämna skillnader i möjligheterna för olika delar av landet, till en myndighet som, med hänsyn tagen till olika näringsars behov och om inga andra transportlösningar finns, vid behov ska avtala om interregional kollektiv persontrafik.

Uppdrag som rörde all kollektivtrafik

Under Rikstrafikens första verksamhetsår fanns en idé om att myndigheten skulle vara en myndighet för all kollektivtrafik. Visionen tycks ha varit ett väl sammanhållet kollektivtrafiksystem i hela landet, som skulle vara smidigt att

¹⁷¹ *Regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende Rikstrafiken* (rskr.2001/02:125), Näringsdepartementet, 2001-12-18.

¹⁷² Se *Budgetproposition för 2009*, prop. 2008/2009:1 och *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, SOU 2007:75 Stockholm: Fritzes, 2007.

¹⁷³ *Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Rikstrafiken inom utgiftsområde 22 Kommunikationer*, Näringsdepartementet, 2010-06-23.

använda för resenärerna. Detta tog sig bl.a. uttryck i att det i regleringsbrev för 2001 och 2002 fanns ett uppdrag om att verka för ett gemensamt telefonnummer inom kollektivtrafiken, vilket i regleringsbrev för 2004 och 2005 utvecklades till vad som kallades ett nationellt och transportslagsövergripande informationssystem för all kollektivtrafik.¹⁷⁴ Det fanns även under 2004 ett uppdrag att utreda möjliga åtgärder för att underlätta kombitransporter med tåg och cykel.¹⁷⁵

Under ett par år fanns även flera särskilda uppdrag som rörde tillgänglighet för funktionshindrade. Under åren 2003 till 2005 skulle arbetet leda till ett transportsystem anpassat för funktionshindrade och under åren 2004 till 2007 skulle handlingsplaner för anpassning för funktionshindrade tas fram. Gemensamt för dessa uppdrag var att de rörde hela kollektivtrafiksystemet, inte enbart den del som Rikstrafiken upphandlade.

Konsumentrelaterade mål försvinner

Rikstrafiken hade fram till 2007 mål i regleringsbrevet som på ett eller annat sätt syftade till att stärka konsumenternas ställning på kollektivtrafikmarknaden. 2004 var målet formulerat som att "[k]valiteten, mätt i termer av punktlighet, säkerhet, flexibilitet, bekvämlighet, framkomlighet och tillgång på information ska förbättras successivt".¹⁷⁶ 2005 och 2006 hette det att Rikstrafiken skulle "verka för att trafikanternas tillgång till information före och under resan samt deras möjligheter att boka resor som innefattar flera operatörer eller transportslag successivt förbättras".¹⁷⁷ I regleringsbrevet för 2007 har denna typ av konsumentrelaterade mål strukits.¹⁷⁸ 2008 återinfördes dock en mer begränsad formulering om att "[d]en avtalade trafiken ska hålla en hög kvalitet med avseende på punktlighet och tillförlitlighet".¹⁷⁹

Miljömålet utvecklas successivt

Under åren 2001 – 2003 löd miljömålet: "En god miljö, där ett samverkande interregionalt kollektivt persontrafiksystems utformning och funktion anpassas till krav på god och hälsosam livsmiljö för alla, där natur- och kulturmiljö skyddas mot skador och där en god hushållning med naturresurser främjas".¹⁸⁰ 2004 förtydligades begreppet naturresurser till "mark, vatten, energi och andra

¹⁷⁴ *Regleringsbrev för budgetåret 2001 avseende Rikstrafiken*, Näringsdepartementet, 2000-12-14, *Regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende Rikstrafiken* (rskr.2001/02:125), Näringsdepartementet, 2001-12-18, *Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Rikstrafiken* (rsk. 2003/04:75), Näringsdepartementet, 2003-12-11 och *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Rikstrafiken*, Näringsdepartementet, 2004-12-16.

¹⁷⁵ *Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Rikstrafiken* (rsk. 2003/04:75), Näringsdepartementet, 2003-12-11.

¹⁷⁶ *Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Rikstrafiken* (rsk. 2003/04:75), Näringsdepartementet, 2003-12-11.

¹⁷⁷ *Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Rikstrafiken under utgiftsområde 22 Kommunikationer*, Näringsdepartementet, 2006-09-14. Trafikanalys kursivering.

¹⁷⁸ *Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Rikstrafiken under utgiftsområde 22 Kommunikationer*, Näringsdepartementet, 2006-12-21.

¹⁷⁹ *Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Rikstrafiken inom utgiftsområde 22 Kommunikationer*, Näringsdepartementet, 2008-04-17.

¹⁸⁰ *Regleringsbrev för budgetåret 2001 avseende Rikstrafiken*, Näringsdepartementet, 2000-12-14, *Regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende Rikstrafiken* (rskr.2001/02:125), Näringsdepartementet, 2001-12-18, *Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Rikstrafiken*, Näringsdepartementet, 2002-12-19.

naturresurser".¹⁸¹ 2007 ersattes hela beskrivningen med att systemet ska bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås.¹⁸² 2004 gavs även ett mer omfattande uppdrag att se över vilka miljökonsekvenser Rikstrafikens verksamhet gav upphov till.

Gränsen för statens åtagande

Gränsen för statens åtagande när det gäller interregional kollektiv persontrafik har med tiden justerats något. Målet för den verksamhetsgren som kallats "trafikupphandling" och senare "trafikavtal" var under större delen av Rikstrafikens verksamhetsperiod (med vissa mindre språkliga justeringar) ett tillgängligt transportsystem, regional utveckling, hög transportkvalitet och säker trafik. Det har också i regleringsbrev specifierats att den trafik som Rikstrafiken kan avtala om ska vara "transportpolitiskt motiverad" och det ska röra sig om "interregional kollektiv persontrafik som inte upprätthålls i huvudmännens regi". Vidare ska det saknas förutsättningar för kommersiell drift. Upphandlingen ska vara kostnadseffektiv och beakta de transportpolitiska målen. Dessa formuleringar har på ett övergripande plan sett likadana ut sedan 2001. Vid en jämförelse finns dock en viss förskjutning från ett större statligt åtagande, mot en gradvis större marknadsanpassning eller medvetenhet om kollektivtrafikmarknaden. Förskjutningen kan skönjas i att det i regleringsbrevet för 2001 stod att den transportpolitiskt motiverade kollektiva persontrafik som inte upprätthålls i trafik huvudmännens regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift *skall* upphandlas av staten.¹⁸³ Detta skall justerades 2004 till "kan vid behov upphandlas".¹⁸⁴ Året därpå kompletterades även "interregional kollektiv persontrafik som inte upprätthålls i huvudmännens regi" med "eller av annan".¹⁸⁵ Staten kan således sägas ha begränsat sitt åtagande något gällande den kollektiva interregionala kollektivtrafiken under åren 1999 – 2010.

Flera justeringar i regleringsbrev speglar denna förändring. 2004 fick Rikstrafiken även ett uppdrag att utreda gränsen för myndighetens ansvarsområde. Under åren som följde, 2005-2007 ersattes uppdraget med ett annat som innebar att utveckla kriterier för att beskriva medborgarnas och näringslivets grundläggande behov. 2007 klargjorde sedan regeringen i Rikstrafikens regleringsbrev att myndigheten får göra insatser för att komplettera trafik som i huvudsak faller under trafik huvudmännens ansvar. Dessa insatser skulle dock inte ersätta trafik huvudmännens ansvar för den lokala och regionala trafiken som det definierades i trafik huvudmannalagen.

Andra justeringar som påverkar gränsen för det statliga åtagandet är att målet om regional utveckling under åren har justerats något. Fram till 2007 fanns en formulering som uttryckte dels att den regionala utvecklingen skulle vara positiv,

¹⁸¹ *Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Rikstrafiken* (rsk. 2003/04:75), Näringsdepartementet, 2003-12-11.

¹⁸² *Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Rikstrafiken under utgiftsområde 22 Kommunikationer*, Näringsdepartementet, 2006-12-21.

¹⁸³ *Regleringsbrev för budgetåret 2001 avseende Rikstrafiken*, Näringsdepartementet, 2000-12-14.

¹⁸⁴ *Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Rikstrafiken* (rsk. 2003/04:75), Näringsdepartementet, 2003-12-11.

¹⁸⁵ *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Rikstrafiken*, Näringsdepartementet, 2004-12-16.

dels att det samverkande interregionala kollektiva persontransportsystemet skulle "bidra till att *utjämna skillnader* i möjligheterna för olika delar av landet att utvecklas och motverka nackdelar av långa avstånd".¹⁸⁶ 2007 ströks såväl ordet "positiv" som den del av texten som berör utjämning av skillnader. Kvar fanns att motverka långa transportavstånd.¹⁸⁷

Regleringsbrevet har också ändrats från mål om förbättrad tillgänglighet till formuleringar om grundläggande behov av resor. Det hette i regleringsbrevet under åren 2004 – 2006 att "[t]illgängligheten för medborgarna och näringsliv mellan regioner ska förbättras".¹⁸⁸ 2007 ändrades denna formulering till "[m]edborgarna och näringslivets grundläggande behov av interregionala kollektivtrafikresor i alla delar av landet skall tillgodoses".¹⁸⁹ Det var således inte längre ett mål att tillgängligheten kontinuerligt skulle förbättras, utan istället skulle "grundläggande behov" tillgodoses. Vad som avsågs med "grundläggande behov" utvecklades dock inte i regleringsbrevet.

Ytterligare en förändring är att regeringen 2007 byter begrepp från *trafikupphandling* till *trafikavtal*. Trafikavtal får anses vara ett vidare begrepp, som inkluderar fler former av avtal än de som är knutna till en upphandlingsprocess. Det får sägas vara ett försök att få Rikstrafiken att hitta andra alternativa lösningar som gör att det går att undvika att staten upphandlar trafiken. Det förs även in en skrivning i regleringsbrevet om att "[s]å väl alternativa trafiklösningar som alternativ till statlig upphandling eller avtal för trafiken skall utvärderas".¹⁹⁰ Samverkansavtal nämns också för första gången i regleringsbrevet 2007.

Nyttan med den avtalade trafiken

Det fanns redan 2004 ett krav på att Rikstrafiken kontinuerligt skulle utvärdera nyttan med den upphandlade trafiken. 2008 konkretiserades detta i att Rikstrafiken vid utredningar ska analysera vilka effekter den trafik som myndigheten träffar avtal om får för grundläggande tillgänglighet, samhällsnytta, regional utveckling, transportkvalitet och trafiksäkerhet.¹⁹¹ Under åren 2007 och 2008 fick sedan Rikstrafiken uppdrag som kan tolkas som ett ifrågasättande av verksamheten. En ny inriktning innebar att Rikstrafiken ombads att på olika sätt motivera den egna verksamheten. De skulle bland annat redovisa nedlagd tid per verksamhetsgren, redovisa nyttan som samverkansavtalen ger och göra samlad bedömning av vilken trafik som myndigheten anser lämplig att handla upp. Syftet med det sistnämnda uppdraget var att möjliggöra en bedömning av vilken kommersiell bärkraft som finns hos den trafik som bedöms lämplig att

¹⁸⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Rikstrafiken under utgiftsområde 22 Kommunikationer, Näringsdepartementet, 2006-09-14. Trafikanalys kursivering.

¹⁸⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Rikstrafiken under utgiftsområde 22 Kommunikationer, Näringsdepartementet, 2006-12-21.

¹⁸⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Rikstrafiken under utgiftsområde 22 Kommunikationer, Näringsdepartementet, 2006-09-14. Trafikanalys kursivering.

¹⁸⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Rikstrafiken under utgiftsområde 22 Kommunikationer, Näringsdepartementet, 2006-12-21.

¹⁹⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Rikstrafiken under utgiftsområde 22 Kommunikationer, Näringsdepartementet, 2006-12-21.

¹⁹¹ Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Rikstrafiken inom utgiftsområde 22 Kommunikationer, Näringsdepartementet, 2007-12-19.

upphandla. Uppdraget innebar således ett ifrågasättande av Rikstrafikens tidigare bedömningar, eftersom Rikstrafiken endast fick avtala om trafik där det saknades förutsättningar för kommersiell drift.

Näringslivet och de interregionala kollektiva persontransporterna

Målet om ett tillgängligt transportsystem inkluderade under 2001 – 2003 endast medborgarna: "Ett tillgängligt transportsystem, där ett samverkande interregionalt kollektivt persontransportssystem utformas så att medborgarnas grundläggande transportbehov kan tillgodoses".¹⁹² 2004 kompletterades målet så att det även kom att avse näringslivets grundläggande transportbehov.¹⁹³ Även målet om hög transportkvalitet kompletterades 2004 med "för medborgarna och näringslivet".¹⁹⁴ Regeringen ville således förtydliga att det samverkande interregionala kollektiva persontransportssystemet skulle ha en hög transportkvalitet för både medborgare och näringsliv.

Under 2007 och 2008 förstärktes näringslivsinriktningen genom ett par uppdrag av lite annorlunda karaktär. Rikstrafiken skulle verka för genomförandet av den nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning och utreda hur de särskilda förutsättningar och behov som gäller för olika näringar i olika delar av landet skulle kunna beaktas i verksamheten, liksom hur Rikstrafiken skulle kunna medverka till en positiv utveckling av näringarna. Turistnäringens utveckling skulle särskilt beaktas.¹⁹⁵ 2008 fick Rikstrafiken dessutom ett uppdrag att bistå Näringsdepartementet med två prioriterade projekt: "Ett klimateffektivt och konkurrenskraftigt trafiksystem" och "Stark utvecklingskraft på landsbygden".¹⁹⁶

Om trafikavtal i regleringsbrev

Det fanns också i regleringsbrev en rad mål och uppdrag som var specifikt kopplade till hur upphandlingen skulle genomföras. Miljöhänsyn vid upphandling fördes exempelvis in i första gången i regleringsbrevet 2004 och fanns med i någon form fram till och med 2008. Ett annat exempel är att det under åren 2005 – 2008 fanns ett krav på att det vid upphandling av ny trafik och när avtal förnyades skulle vara ett villkor att trafikbolag deltar i ett gemensamt rikstäckande biljettbokningssystem, i det fall ett lämpligt sådant system finns tillgängligt. År 2005 infördes även en formulering om att Rikstrafiken, vid behov, i sin trafikupphandlingsverksamhet kan begära bistånd i form av sakkompetens

¹⁹² *Regleringsbrev för budgetåret 2001 avseende Rikstrafiken*, Näringsdepartementet, 2000-12-14.

¹⁹³ *Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Rikstrafiken* (rsk. 2003/04:75), Näringsdepartementet, 2003-12-11.

¹⁹⁴ *Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Rikstrafiken* (rsk. 2003/04:75), Näringsdepartementet, 2003-12-11.

¹⁹⁵ *Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Rikstrafiken under utgiftsområde 22 Kommunikationer*, Näringsdepartementet, 2006-12-21 och *Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Rikstrafiken inom utgiftsområde 22 Kommunikationer*, Näringsdepartementet, 2007-12-19.

¹⁹⁶ *Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Rikstrafiken inom utgiftsområde 22 Kommunikationer*, Näringsdepartementet, 2007-12-19.

från Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket och Luftfartsstyrelsen.¹⁹⁷ Från den 1 januari 2004 bar Rikstrafiken den ekonomiska risken för rullande materiel som nyttjades i den trafik som hade upphandlats. I regleringsbrev för 2004 – 2009 underströks därför att Rikstrafiken i sina avtal skall "verka för att det ekonomiska ansvaret för denna risk överförs till de operatörer som erhåller trafikansvar".¹⁹⁸

Vissa uppdrag i Rikstrafikens regleringsbrev innebar en direkt order att genomföra vissa upphandlingar eller delta i viss verksamhet. Exempel är att det i regleringsbrevet för 2005 uppdras att upphandla flyg till specificerade orter och att det i regleringsbrevet för 2008 uppdras åt myndigheten att delta i en försöksverksamhet med persontrafik på det statliga järnvägsnätet i delar av Norrland.¹⁹⁹

Övriga uppdrag

Via regleringsbrev gavs Rikstrafiken två särskilda uppdrag om ansvar för statlig utbetalning av stöd. Det första, som under åren 2001 – 2007 fanns under rubriken "organisationsstyrning", innebar att Rikstrafiken skulle ansvara för statens utbetalningar för resor med Riksfärdtjänsten. Det andra, som fanns under åren 2004 och 2005, innebar att Rikstrafiken skulle administrera en utbetalning på sammanlagt tio miljoner i särskilt stöd till glesbygdstrafiken i de fyra nordligaste länen. Stödet skulle fördelas till berörda trafikhuvudmän.

Sammanfattning – Styrning genom regleringsbrev

Regeringen har under 1999 – 2010 styrt Rikstrafikens verksamhet genom regleringsbrev, både på ett övergripande plan och mer konkret genom tydliga, specifika uppdrag. Den generella styrningen innebar att Rikstrafiken till en början hade som uppgift att arbeta med kollektivtrafiksystemet som helhet, och att myndigheten skulle ha ett starkt konsumentperspektiv. Den konsument som då avsågs var resenären eller medborgaren. De konsumentrelaterade uppdragen försvann med tiden och gränserna för statens åtagande när det gäller interregional kollektiv persontrafik smalnades av och utreddes. Samtidigt satte regeringen fokus på vilken nytta den avtalade trafiken hade, och inkluderade även näringslivet i målformuleringarna. Under Rikstrafikens sista år som myndighet förstärktes även näringslivsperspektivet i regeringens styrning. När det gäller den mer specifika styrningen i regleringsbrev kan nämnas uppdraget om att upphandla flygtrafik på specificerade sträckor och uppdraget om försöksverksamhet på statlig järnväg i delar av Norrland. Det kan noteras att Gotlandstrafiken över huvud taget inte nämns i regleringsbrev.

¹⁹⁷ *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Rikstrafiken*, Näringsdepartementet, 2004-12-16.

¹⁹⁸ *Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Rikstrafiken*, Näringsdepartementet, 2004-02-05.

¹⁹⁹ *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Rikstrafiken*, Näringsdepartementet, 2004-12-16 och *Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Rikstrafiken inom utgiftsområde 22 Kommunikationer*, Näringsdepartementet, 2007-12-19.

Anslagsbeskrivning i budgetpropositionerna

Även i budgetpropositionerna görs hänvisningar till anslagets tilltänkta användningsområden och i följande avsnitt görs en kort sammanställning anslaget har beskrivits i propositionerna för perioden 1999 till 2010. Eftersom anslaget för trafikupphandling tillkom via en sammanslagning av anslagsposterna; statens köp av interregional trafik på järnväg (inkl. flygtrafik mellan Östersund och Umeå) samt ersättning till trafikhuvudmän för upphandling av viss kollektivtrafik samt transportstöd till Gotland, lämnas inledningsvis en redogörelse för vad som skrevs om dessa anslag i propositionen för budgetår 1999.

Anslag före Rikstrafikens bildande

I proposition 1998/1999 anges att anslaget för statens köp av interregional persontrafik på järnväg m.m. ska användas till att säkerställa regionalpolitiskt angelägen persontrafik på järnväg samt flygtrafik mellan Umeå och Östersund genom upphandling av trafik. Det framgår också att anslaget ska användas för att täcka kostnader för drift- och investeringsbidrag till Inlandsbanan. Anslaget skulle också täcka administrativa kostnader för Delegationen för köp av viss kollektivtrafik.

Anslaget "ersättning till trafikhuvudmän för upphandling av viss kollektivtrafik" användes för att berörda trafikhuvudmän skulle ersättas, enligt avtal mellan staten och trafikhuvudmännen, för att de tagit över ansvaret för persontrafik utmed vissa länsjärnvägar.

Syftet med anslaget för transportstöd till Gotland specificerades inte i budgetpropositionen för 1999.

Anslaget för trafikupphandling

I propositionen gällande budgetår 2000 preciserades Rikstrafikens uppgift enligt följande:

Rikstrafiken skall verka för utveckling och samordning av den interregionala kollektiva persontrafiken så att de transportpolitiska målen uppnås. Rikstrafiken skall följa kollektivtrafikens utveckling och särskilt kartlägga brister i den interregionala kollektiva persontrafiken. Enligt instruktionen skall Rikstrafiken vidare svara för statens upphandling av transportpolitiskt motiverad interregional kollektiv persontrafik som inte upprätthålls i trafikhuvudmännens regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift. Rikstrafiken får även svara för statens upphandling av transportpolitiskt motiverad internationell kollektiv persontrafik som inte upprätthålls i trafikhuvudmännens regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift.²⁰⁰

Från 2002 års budgetproposition fram till och med 2008 års budgetproposition beskrivs myndighetens uppgifter som:

²⁰⁰ Budgetproposition för 2000, prop.1999/2000:1, utgiftsområde 22.

[...] att verka för utveckling och samordning av den interregionala kollektiva persontrafiken och att därigenom bidra till att de transportpolitiska målen uppnås. Rikstrafiken skall som en del i detta arbete svara för statens upphandling av transportpolitiskt motiverad interregional kollektiv persontrafik som inte upprätthålls i trafik huvudmännens regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift.²⁰¹

I 2002 års proposition görs en tydlig hänvisning till de transportpolitiska målen om ett tillgängligt transportsystem, positiv regional utveckling, hög transportkvalitet, säker trafik och god miljö. Det sker efter det en gradvis förskjutning i strukturen i budgetpropositionerna mot en tydligare redovisning mot de övergripande målen.

Användningen av anslaget beskrevs i de tidigare propositionerna som finansiering av statens upphandling av transportpolitiskt motiverad interregional kollektiv persontrafik samt av annat som går att hänföra till Rikstrafikens uppgifter. I 2004 års budgetproposition stryks andra delen av anslagsbeskrivningen i samband med att cirka åtta miljoner kronor av anslaget flyttas till anslaget för Rikstrafikens administration. Tanken var att Rikstrafiken skulle få möjlighet att bygga upp en högre intern kompetens och därigenom minska konsultberoendet. Från och med 2008 års budgetproposition görs emellertid tillägget; "Vidare används anslaget för att finansiera tillfällig juridisk, ekonomisk eller annan expertis vid ingående av nya avtal samt för vissa förvaltningskostnader som är direkt hänförliga till trafikavtal".²⁰²

Enligt budgetpropositioner angivna skäl till föreslagna anslagsnivåer

I följande avsnitt görs en sammanställning av vad som i budgetpropositionerna nämns som skäl till förändringar i anslagsnivåer under perioden 1999 till 2010. Sammanställningen fokuserar på frågor som rör tillgänglighet, volymen upphandlad trafik och frågor kopplade till regional utveckling. Övergripande nämns även arbetet med att samordna kollektivtrafiken. Frågor kopplade till jämställdhetsmål, miljömål och kvalitet lämnas i huvudsak utan kommentar. Revisionens iakttagelser omnämns endast om revisionen uttryckt någon kritik. De första åren tar propositionerna upp diskussionen om gotlandstillägget, samt tankar om att separera hanteringen av person- och godstrafik i upphandlingen av Gotlandstrafiken. Detta har lämnats utanför denna sammanställning. Även anslaget till Rikstrafikens administration lämnas utan kommentarer.

I tabell 2.1 redovisas de förändringar som föreslagits i budgetpropositioner och tilläggsbudgetar. Sammanställningen är i löpande priser.

²⁰¹ Se exempelvis *Budgetproposition för 2002*, prop. 2001/2002:1, utgiftsområde 22.

²⁰² *Budgetproposition för 2008*, prop. 2007/2008:1, utgiftsområde 22.

Tabell 5.1a Sammanställning av anslagets utveckling; tusental kronor

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Anslag	805 050	671 050	775 000	786 000	790 000	798 000
Förändrat resursbehov	-75 000	118 950				25 000
Enligt beslut			15 000		10 000	
Omfördelning	-80 000					
Överföring till/från anslag	21 000		-4 000	4 000	-7 000	
Förslag kommande år	671 050	790 000	786 000	790 000	793 000	823 000
Tilläggsbudget		-15 000			5 000	100 000

Tabell 5.1b Sammanställning av anslagets utveckling; tusental kronor

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Anslag	923 000	943 000	986 000	1 058 000	881 000	831 000
Förändrat resursbehov						
Enligt beslut	-30 000	43 000		-177 000	-50 000	
Omfördelning						
Överföring till/från anslag						
Förslag kommande år	893 000	986 000	986 000	881 000	831 000	831 000
Tilläggsbudget	50 000		72 000			

Källa: Budgetpropositionerna för 1999 – 2010.

Nedan kommenteras från år till år vilka skäl som angivits för föreslagen nivå och tillkommande förslag till förändringar. Kommentarer förklarar förändringarna som redovisas i tabell 2.1.

1998 till 1999

Regeringen föreslog att anslaget *Statens köp av interregional trafik på järnväg m.m.* skulle sättas till 405 miljoner kronor (inklusive administrativa utgifter) mot bakgrund av de avtal som hade tecknats med SJ samt med Swedeways AB om flygtrafiken mellan Östersund och Umeå. Bedömning gjordes mot bakgrund av gällande avtal för budgetåret och bedömningar av utveckling i resandenivåer samt ersättningsgrader (förhållandet mellan intäkt och kostnad per resenär). Inför 1999 konstaterades att resandet minskar, men att ersättningsgraderna ökar något.

Anslaget *"ersättning till trafikhavudmän för upphandling av viss kollektivtrafik"* användes för att berörda trafikhavudmän skulle ersättas enligt avtal mellan staten och trafikhavudmännen efter att de övertagit ansvaret för persontrafiken utmed vissa länsjärnvägar. Statens ersättning justerades årligen med hjälp av konsumentprisindex (KPI). Från anslaget utbetalades även ersättning till trafikhavudmännen i Dalarnas, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län för

ersättningstrafik längs Inlandsbanan. Detta bidrag räknades upp med nettoprisindex (NPI). Kostnaden för trafiken på länsjärnvägarna byggde på årliga uppräknings av tidigare beräknade särkostnader för trafiken enligt SJ (exkl. kapitalkostnader). Kostnaderna för Inlandsbanan beräknades utifrån kostnaden för ersättande busstrafik.

Sjöfartsverket hemställde inför budgetåret att anslaget till Gotlandstrafiken borde höjas med 15 miljoner till 190 miljoner för att säkerställa godstransporterna under högtrafikperioden. Regeringen tillstyrkte och riksdagen beslutade i enlighet med förslaget.

1999 till 2000

För Gotlandstrafiken nämns i propositionen en kraftig ökning av råoljepriset och en ogynnsam dollarkurs som skäl till ett möjligt budgetöverskridande. Detta trots att prognosen för 1999 indikerade en ökning av antalet passagerare. Under budgetår 1999 begärde Gotlands kommun och Gotlands län i ett antal skrivelser till regeringen en anslagsökning för att trafiken med den nya höghastighetsfärjan skulle kunna upprätthållas hela året. Regeringen ställde sig principiellt positiv, men hänvisade till Rikstrafiken för en bedömning behov och möjligheter inför budgetår 2000.

Anslaget för 1999 och 2000 beräknades enligt de avtal som var gällande när Rikstrafiken tog över och som via option förlängdes ytterligare ett år. Anslagsmedlen för den trafik som upphandlats var då fortfarande inelade i anslag för *Statens köp av interregional trafik på järnväg, Ersättning till trafikhuvudmän för upphandling av viss kollektivtrafik och Gotlandstrafiken*. År 2000 var det första året som anslagsmedlen enligt ovan grupperades till en gemensam anslagspost för trafikupphandling, men ansvaret för upphandling av trafik på järnväg för budgetår 2000 låg kvar på Delegationen för köp av viss kollektivtrafik. I propositionen står:

Regeringen uppdrog den 17 december 1998 och den 11 februari 1999 åt Delegationen för köp av viss kollektivtrafik att för år 2000 upphandla interregional persontrafik på järnväg. Uppdraget har redovisats till regeringen som godkände de preliminära avtalen den 23 juni 1999. Genom uppdraget har trafikering säkerställts på regionalpolitiskt viktiga sträckor. Regeringen bedömer att den nya myndigheten Rikstrafiken kommer att kunna göra erforderliga bedömningar rörande trafikupphandlingen samt hinna genomföra trafikupphandlingen i rimligt god tid inför trafikåret 2001.²⁰³

2000 till 2001

År 2001 var Rikstrafiken inte längre bunden av tidigare upphandlingar och hade därmed utrymme att sluta nya avtal. Regeringen valde därför att höja det nya anslaget för trafikupphandling så att det närmade sig den sammantagna nivån för ingående anslagsposter 1999. I budgetpropositionen angavs målsättningen vara att höja anslagsnivån från gällande anslag på 671 miljoner till 790 miljoner

²⁰³ Budgetproposition för 2000, prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 22.

kronor. I den ekonomiska vårpropositionen sänktes emellertid anslagsnivån till 775 miljoner för att frigöra 15 miljoner kronor till anslaget för bidrag till sjöfarten.

2001 till 2002

I förslaget till 2002 års budget höjdes återigen anslaget med 15 miljoner med motiveringen att nivån bör ligga på 790 miljoner kronor. Det föreslogs också en överföring på fyra miljoner kronor till anslaget för kustbevakning, vilket gjorde att föreslagen nivå hamnade på 786 miljoner kronor.

2002 till 2003

I och med budgetpropositionen för 2003 uppnåddes den tidigare utfästa nivån på 790 miljoner kronor. Detta i och med att fyra miljoner kronor återfördes från anslaget till kustbevakning.

2003 till 2004

För verksamhetsår 2004 föreslogs en förstärkning av anslaget på tio miljoner kronor för att bibehålla nivån på kollektivtrafiken i de fyra nordligaste länen. Beloppet öronmärktes för detta ändamål. Anslaget skulle användas för *regional* kollektivtrafik och Rikstrafiken fick i uppdrag att fördela stödet till berörda trafik huvudmän. Bakgrunden var att den dåvarande Kollektivtrafikkommittén förespeglat ökade kostnader för kollektivtrafiken och försämrad ekonomi för trafik huvudmännen. Anslaget avsattes i avvaktan på att kommitténs betänkande skulle behandlas. Inför verksamhetsåret föreslogs även en överföring av sju miljoner kronor från anslaget till trafikupphandling till anslaget för Rikstrafikens administration. Målsättningen var att stärka Rikstrafikens interna utredningskompetens och minska behovet av konsultstöd. I 2004 års vårproposition gjordes dessutom en förstärkning av anslaget med fem miljoner kronor med motiveringen att öka Rikstrafikens möjligheter att upphandla kollektiv persontrafik. Beloppet togs från anslaget till Vägverkets administration.

2004 till 2005

Enligt prognos bedömdes Rikstrafiken förbruka 873 miljoner kronor 2004 vilket var mer än anslagna medel. Anslaget för 2004 uppgick till 798 miljoner kronor, inklusive de fem miljoner kronor som erhöles i tilläggsbudgeten samt de tio miljoner kronor som disponerades för stödet till glesbygdstrafiken. Det konstaterades dock att flygtrafiken i Norrlands inland skulle reduceras, vilket beräknades leda till besparingar på 10,4 miljoner kronor på årsbasis. Mot bakgrund av detta föreslogs ett anslag för 2005 på 823 miljoner. I 2005 års ekonomiska vårproposition förstärktes därefter anslaget med ytterligare 100 miljoner kronor. Som skäl angavs, likt föregående år, att möjligheterna att upphandla kollektiv persontrafik skulle utökas. I vårpropositionen poängterades att trafikavtal är omfattande och komplicerade till sin karaktär och att avtalen måste följas upp och analyseras på ett professionellt sätt. Vidare påpekades att erfarenheter av ingångna avtal bör tas till vara innan nya avtal tecknas och att anslaget därför skulle kunna användas för att upphandla sådan expertis.

2005 till 2006

I förslaget till 2006 års anslag drogs ett tidigare tillskott på 30 miljoner (inklusive fem miljoner enligt tilläggsbudget) tillbaka och den föreslagna anslagsnivån hamnade därmed på 893 miljoner kronor. I kontrast till föreslagen neddragning på 30 miljoner kronor i budgetpropositionen föreslogs i 2006 års ekonomiska vårproposition ett tillskott på 50 miljoner kronor. Vidare står att "[r]egeringen bedömer att Rikstrafikens anslag bör ökas med sammanlagt 100 miljoner kronor per år 2007 och 2008 för att utöka verkets analyskapacitet samt för att upphandla persontrafik". I vårpropositionen hänvisades även till propositionen Moderna transporter där regeringen skriver:

Trafikhuvudmän och staten måste ta ett gemensamt ansvar där ansvaret för kostnad och verksamhet följs åt. Detta innebär att Rikstrafiken fortsatt bör kunna genomföra insatser i olika former för att komplettera trafik som i huvudsak faller under trafikhuvudmännens ansvar. Det innebär dock inte någon begränsning av trafikhuvudmännens ansvar för den lokala och regionala trafiken som det definieras i trafikhuvudmannalagen.²⁰⁴

2006 till 2007

I budgetpropositionen för 2007 konstaterades att anslaget borde höjas till 986 miljoner kronor för att täcka utgifterna för trafikupphandling. I praktiken innebar detta ett tillskott på 43 miljoner kronor.

2007 till 2008

I 2008 års budgetproposition föreslogs ett anslag på samma nivå som för 2007. Det påpekas också att utgiftsprognosen för 2007 var särskilt hög då skiljenämnden i en tvist mellan Rikstrafiken och Destination Gotland dömt till rederiets fördel. Innehållna ersättningar för åren 2004 till 2006 kom därmed att belasta verksamhetsåret 2007 med 300 miljoner utöver verksamhetens normala utgifter. Kostnaden bedömdes emellertid kunna täckas av anslagssparandet från 2006. I en tilläggsbudget för 2008 tillfördes ytterligare 72 miljoner kronor på grund av ökade kostnader i samband med att oljepriset stigit kraftigt.

2008 till 2009

Efter den kraftiga ökningen av oljepriset 2008 gjorde Rikstrafiken i budgetunderlaget för perioden 2009 till 2011 samt i särskild hemställan i juni 2008 en begäran om att anslaget för 2009 skulle höjas med 50 miljoner kronor i förhållande till 2008 års nivå. I och med att regeringens beslut om ändring av förordning (2001:770) om sjöfartsstöd, som innebar att sjöfartsstöd kunde utgå till statligt upphandlad inrikes trafik från och med 2009, beräknades emellertid kostnaderna för Rikstrafikens upphandlade trafik till Gotland sjunka med cirka 55 miljoner kronor per år. I 2009 års budgetproposition beräknades därför anslaget till trafikavtal kunna reduceras kraftigt. Via nedräkning med utgångspunkt i tidigare tillskott via beslut om tillägg föreslogs en sänkning med 177 miljoner till 881 miljoner.

²⁰⁴ Moderna transporter, prop. 2005/06:160, kapitel 15.3.2 Förbättrade pendlingsmöjligheter över länsgräns.

2009 till 2010

I budgetpropositionen för 2010 reducerades anslaget med ytterligare 50 miljoner kr. Även denna gång med hänvisning till att tidigare tillägg inte längre behövs. I och med 2010 års budgetproposition sattes nivån till de 831 miljoner som varit gällande sedan dess.

Enligt budgetpropositioner angivna skäl till föreslagna bemyndiganderamar

Nivån på bemyndiganderamarna påverkar förutsättningarna att upphandla trafik för längre avtalsperioder. I budgetpropositionen för år 2000 konstaterades också att korta avtalsperioder försvårar för nya operatörer att lämna anbud och regeringen föreslog därför att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att ingå ekonomiska förpliktelser som inklusive tidigare åtagande innebar utgifter på högst fyra miljarder kronor kommande femårsperiod. Förslaget återkom i budgetpropositionen för 2001, men var då reducerat till 3,95 miljarder. I 2002 års budgetproposition föreslogs att Rikstrafiken skulle få teckna fem år långa trafikeringssavtal och att ramen borde uppgå till 3,2 miljarder kommande 5-årsperiod. Från och med budgetpropositionen för 2002 stod även att Rikstrafiken fick ingå förpliktelser som omfattade högst fem år. I detta fall erhöll också Rikstrafiken en ram på 3,7 miljarder. I 2004 års budgetproposition föreslogs en ram på 3,95 miljarder för perioden 2004 – 2010, men redan i följande års budgetproposition föreslogs istället en ram på 2,45 miljarder för perioden 2006 – 2010. I 2006 års budgetproposition föreslogs återigen en höjning av bemyndiganderamen, nu till 4,35 miljarder för perioden 2007 – 2014 med motivet att längre avtalstider är att föredra för färjetrafiken till Gotland. För perioden föreslogs Rikstrafiken kunna ingå förbindelser som omfattade högst sex år. 2007 föreslogs en ram på 6,5 miljarder för perioden 2008 – 2018, 2008 föreslogs en ram på 4,15 miljarder för perioden 2009 – 2018, 2009 föreslogs fyra miljarder för perioden 2010 – 2022. Inget av dessa år innehöll någon specificerad gräns för avtalslängd. I 2010 års budgetproposition konstaterades att vissa trafikavtal, främst för flyg och för färjetrafiken, innehåller rörliga ersättningsvillkor och att förslag till bemyndigande måste ta hänsyn till detta. Regeringen föreslog 2010 en bemyndiganderam på 3,5 miljarder för perioden 2011 – 2022.

I tabell 2.2 sammanfattas hur ram och förpliktelser har förändrats under perioden 2000 till 2010. Ramen var som högst åren 2006 och 2007 då det nya avtalet för Gotlandstrafiken togs fram. Posten nya förpliktelser var också som störst 2007 då avtalet om Gotlandstrafiken undertecknades. Erhållen ram 2010 låg på 3,5 miljarder, men ramperioden sträcktes samma år ut till 2022. Den kraftigt förlängda ramperioden följer av regeringens åtagande i Norrtåg, se tabell 3.3.

I förhållande till föreslagen ram i budgeten blev beslutad ram betydligt lägre 2000 och 2001, men högre 2006 och 2008. Övriga år har ramen satts i nivå med förslag.

Tabell 5.2a Sammanställning av utfall mot bemyndiganderam; tusental kronor

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ingående förpliktelser	2 344 099	1 373 500	2 186 300	3 324 699	2 656 389	1 971 162
Nya förpliktelser	0	1 576 800	1 851 450	130 933	211 463	1 294 200
Infriade förpliktelser	713 699	754 108	713 051	838 469	896 690	831 194
Utgående förpliktelser	1 630 400	2 196 192	3 324 699	2 617 163	1 971 162	2 434 168
<i>Erhållen ram</i>	<i>2 000 000</i>	<i>2 700 000</i>	<i>3 700 000</i>	<i>3 950 000</i>	<i>3 950 000</i>	<i>2 450 000</i>

Tabell 5.1b Sammanställning av utfall mot bemyndiganderam; tusental kronor

	2006	2007	2008	2009	2010
Ingående förpliktelser	2 434 168	2 339 148	4 144 015		
Nya förpliktelser	656 799	2 973 790	1 270 521		
Infriade förpliktelser	752 854	1 168 923	1 088 071		
Utgående förpliktelser	2 338 113	4 144 015	4 326 465	3 655 559	2 996 149
<i>Erhållen ram</i>	<i>6 500 000</i>	<i>6 500 000</i>	<i>4 600 000</i>	<i>4 000 000</i>	<i>3 500 000</i>

Källa: Budgetpropositionerna för 1999 – 2010.

Anm: I propositionen angiven till samma nivå som ingående förpliktelser 2007, men beräknas till belopp angivet i tabellen.

Lagar och förordningar

Kollektivtrafikmarknaden öppnades för konkurrens ungefär vid årsskiftet 2011–2012. Detta skedde dels genom att en ny lag om kollektivtrafik (SFS 2010:1065) trädde i kraft den 1 januari 2012, dels genom att det från och med den 1 oktober 2010 även var fri konkurrens för långväga persontrafik på järnväg. Från och med 2012 får således alla som vill och som har de tillstånd som krävs, söka tåglägen för långväga persontrafik på järnväg.

Den nya lagen om kollektivtrafik

Enligt den nya lagen (SFS 2010:1065) om kollektivtrafik ska landstinget tillsammans med kommunerna i länet besluta vem som ska ansvara för kollektivtrafiken och den ansvarige formerar en ny så kallad regional kollektivtrafikmyndighet (RKTM). Ansvarig för kollektivtrafiken kan vara antingen landstinget, kommunerna tillsammans eller både landsting och kommunerna gemensamt.

Varje RKTM ska ta fram ett så kallat trafikförsörjningsprogram senast den 1 oktober 2012. Programmet ersätter den tidigare trafikplanen som kunde vara mycket enkel till formen. Trafikförsörjningsprogrammet ska sätta in kollektivtrafiken i ett sammanhang och ge en helhetsbild av länens behov av kollektivtrafik. Samråd ska bedrivas med resenärer, kringliggande län, näringslivet m.fl.. I planen ska framgå länets mål med kollektivtrafiken och hur

trafiken är tänkt att fungera i relation till t.ex. näringsliv och bebyggelse. Programmet ska utgöra en grund för det beslut om allmän trafikplikt som varje RKTМ måste fatta inför varje ny upphandling av trafik.²⁰⁵

Kommersiella aktörer får fritt köra kollektivtrafik i länen, oavsett om annan operatör redan kör sträckan eller i området på uppdrag från RKTМ. Alla kollektivtrafikföretag ska dock rapportera till RKTМ att de kommer att bedriva trafik alternativt upphöra med trafik.²⁰⁶ Dessutom ska alla som kör trafik, även långväga trafik med SJ, bussar etc., rapportera in sitt utbud (sina linjer, färdmedel, hållplatser, bytespunkter, tidtabeller m.m.) till Samtrafiken i Sverige AB. Formerna och även tidsfristerna för informationsplikterna finns i en föreskrift som Transportstyrelsen har tagit fram.²⁰⁷ Det är ännu oklart hur informationsinsamlingen ska administreras, hanteras och spridas vidare till exempelvis resenärer.

Enligt Trafikverkets instruktion ska myndigheten ”verka för kollektivtrafikens utveckling och bland annat bistå de regionala kollektivtrafikmyndigheterna med råd och stöd angående utformningen av [...] trafikförsörjningsprogram”.²⁰⁸

Länsgränsöverskridande trafik

Ett läns RKTМ får tillsammans med motsvarande myndigheter i närliggande län organisera länsgränsöverskridande trafik. Det ska dock vara trafik av sådan karaktär att det **främst fyller behov av vardagsresande**.²⁰⁹ I lagen formuleras detta som att ”6 § I denna lag avses med regional kollektivtrafik: sådan kollektivtrafik som 1. äger rum inom ett län eller, 2. om den sträcker sig över flera län, med avseende på trafikutbudet huvudsakligen är ägnad att tillgodose resenärernas behov av arbetspendling eller annat vardagsresande och som med hänsyn till sitt faktiska nyttjande tillgodoser ett sådant behov”.²¹⁰

Före 2012 var länsgränsöverskridande trafik inte tillåtet för trafikhuvudmännen att bedriva, men det skedde genom samarbeten mellan angränsande län och med tillstånd från regeringen. Trafikanalys uppfattar dock att länen ej bedömer denna förändring som något som kommer att få genomslag i praktiken, utan snarare som en justering av lagen till rådande förhållanden. De olika RKTМ planerade heller inte någon ny länsgränsöverskridande trafik i slutet av 2011.

I Trafikanalys rapport 2011:9 framgår även att länen uppfattar att det finns få kommersiella aktörer som kör i och genom länen. Länen konstaterade även att detta ofta är tydligt icke-lönsam trafik som knappast är av något stort intresse för kommersiella aktörer. Trafikanalys rapporterar även att flera län har erfarenhet

²⁰⁵ Lag (2010:1065) om kollektivtrafik 2 Kap. 8 §

²⁰⁶ *Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2011*, rapport 2011:9, Stockholm: Trafikanalys, 2011, sid. 17 och 19f.

²⁰⁷ *Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningskyldighet och trafikantinformation*, TSFS 2012:2.

²⁰⁸ *Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket*.

²⁰⁹ *Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2011*, rapport 2011:9, Stockholm: Trafikanalys, 2011, sid. 17 och 19f.

²¹⁰ Lag (2010:1065) om kollektivtrafik.

av att kommersiella aktörer kört linjer ett tag, men lagt ned verksamheten på grund av dålig lönsamhet.²¹¹

EU-förordningar

Av artikel 93 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt framgår att ersättning för allmän trafikplikt är förenligt med fördragen. Det är närmare reglerat i tre EU-förordningar. För att ersättning till allmän trafikplikt ska få betalas ut krävs att avtal ingås, så kallade avtal om allmän trafik. Genom att följa reglerna i de berörda EU-förordningarna är medlemsstaterna befriade från skyldighet att anmäla ersättningen till Europeiska kommissionen.

För *landstransporter* reglerar förordningen (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 (kallad för EU:s kollektivtrafikförordning) hur behöriga ska gå tillväga för att behöriga myndigheter ska kunna ingripa för att se till att det finns tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som bland annat är tätare, säkrare, av bättre kvalitet eller billigare än vad den fria marknaden skulle kunna erbjuda.

För *luffart* gäller förordning (EG) nr 1008/2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen. Den anger ett regelverk för beslut om allmän trafikplikt och ingående av avtal avseende flygtrafik till vissa sorters flygplatser.

För *sjöfartstransporter* finns bestämmelser i rådets förordning (EEG) 3577/92 om tillämpning av principen att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage) om hur avtal om allmän trafik får ingås.

Allmän trafikplikt

Att en sträcka är belagd med allmän trafikplikt är en förutsättning för att Trafikverket ska kunna skriva trafikavtal. Allmän trafikplikt (public service obligation) innebär enligt EU-förordningen (1370/2007) om kollektivtrafik, de krav som behörig myndighet definierar eller fastställer för att sörja för kollektivtrafik av allmänt intresse som ett kollektivtrafikföretag inte skulle ha något eget kommersiellt intresse av att bedriva utan att få ersättning eller åtminstone inte i samma omfattning eller på samma villkor. Förordningen är implementerad i svensk lagstiftning genom kollektivtrafiklagen (2010:1065), där det anges att ”5 § I denna lag avses med allmän trafikplikt, avtal om allmän trafik, ensamrätt, kollektivtrafik och kollektivtrafikföretag detsamma som i EU:s kollektivtrafikförordning”.

Det är regeringen som beslutar om allmän trafikplikt, efter förslag från Trafikverket. Trafikverket är sedan bemyndigat att fatta beslut om upphandling av ny trafik och teckna avtal för trafik för sådana sträckor där trafikplikten är beslutad. Även de regionala kollektivtrafikmyndigheterna (RKTm) kan, med utgångspunkt i det regionala trafikförsörjningsprogrammet, fatta beslut om

²¹¹ *Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2011*, rapport 2011:9, Stockholm: Trafikanalys, 2011, sid. 73.

allmän trafikplikt för sådan regional kollektivtrafik som samhället avser att ta ansvar för och teckna avtal om.²¹²

Allmän trafikplikt för lufttrafik

Möjlighet att ge ekonomiskt stöd till flygföretag regleras i Europaparlamentets och rådets förordning nr 1008/2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen (marknadstillträdesförordningen). Enligt marknadstillträdesförordningen är det fritt för lufttrafikföretag inom den europeiska gemenskapen att trafikera de flyglinjer de önskar med ett utbud och en kvalitet som de själva väljer, så länge som övrig lagstiftning inom lufttrafiksektorn efterlevs. Ensamrätt på linjer med allmän trafikplikt är dock ett undantag.

Den allmänna trafikplikten får införas enbart för att säkerställa ett minimiutbud av regelbunden flygtrafik som uppfyller fastställda normer för kontinuitet, regelbundenhet, minimikapacitet eller prissättning som lufttrafikföretagen inte skulle uppfylla om de enbart tog hänsyn till sina kommersiella intressen. Att en flyglinje är belagd med allmän trafikplikt möjliggör att lufttrafikföretaget kan få ensamrätt på sträckan samt ekonomisk ersättning för att de lever upp till kraven i den allmänna trafikplikten.

Allmän trafikplikt ger medlemsstaterna i EU möjlighet att under vissa förutsättningar reglera marknadstillträdet för regelbunden lufttrafik på sträckor till:

- a) ett ytterområde,
- b) ett utvecklingsområde eller
- c) på en flyglinje med låg trafikintensitet till en regional flygplats, om flyglinjen anses väsentlig för den ekonomiska utvecklingen i den region där flygplatsen är belägen.

Att allmän trafikplikt införts innebär dock inte att staten garanterar att flygtrafik kommer till stånd på en flygsträcka. Den allmänna trafikplikten ska snarare ses som en angivelse av vilket utbud och vilken kvalitet det ska vara för att allmänna medel inte kommer att blandas in och störa marknaden för flygtrafik på en viss sträcka.

Trafikpliktens innehåll ska formuleras för varje flyglinje och annonseras i Europeiska unionens officiella tidning. Om inget EG-lufttrafikföretag utövar eller kan visa att det står i begrepp att utöva lufttrafik på en linje i enlighet med den beslutade trafikplikten, får Trafikverket besluta om ett offentligt anbudsförfarande där ett EG-lufttrafikföretag kan tilldelas ensamrätt på sträckan. Även anbudsinvibjudan ska annonseras i Europeiska unionens officiella tidning. Både erbjudandet och kontraktet ska omfatta de normkrav som gäller för den allmänna trafikplikten, regler för ändring och hävning av kontraktet, kontraktets giltighetstid samt sanktioner om kontraktet inte uppfylls. Det vinnande lufttrafikföretaget kan, ifall intäkterna är lägre än de kostnader som är förknippade med att bedriva trafiken, få ekonomisk ersättning av det offentliga för att de lever upp till de krav

²¹² *Allmän trafikplikt. En vägledning*, Sveriges Kommuner och Landsting, Svensk Kollektivtrafik och Trafikverket, 2011.

på kontinuitet, regelbundenhet, kapacitet eller prissättning som regleras i den allmänna trafikplikten. Det är därför viktigt att även de parametrar som ska användas som grundval för beräkning av eventuell ersättning är objektiva och öppet redovisade i både anbud och kontrakt.

När allmän trafikplikt gäller får trafikföretagen erbjuda seat-onlyförsäljning i enlighet med kraven i den allmänna trafikplikten. Den lufttrafiken ska därmed betraktas som regelbunden lufttrafik. Ett lufttrafikföretag ska alltid tillåtas att utöva regelbunden lufttrafik som uppfyller alla krav för allmän trafikplikt när allmän trafikplikt råder. Om inget lufttrafikföretag visar att det vill utöva lufttrafik på en flyglinje i enlighet med allmän trafikplikt har medlemsstaterna i den europeiska gemenskapen rätt att begränsa tillträdet till flyglinjen som berörs av allmän trafikplikt till endast ett lufttrafikföretag för en period på högst fyra år. Allmän trafikplikt gäller tills den ändras, tas bort eller till dess att ingen lufttrafik bedrivits på linjen under ett år. Den gäller också oavsett om lufttrafikföretaget som trafikerar linjen får ersättning från det allmänna eller inte.

Allmän trafikplikt gäller på sträckor. Således gäller ensamrätten, som kan följa av att avtal tecknas med staten, sträckan och inte flygplatsen. Även om det finns allmän trafikplikt mellan flygplats A och flygplats B kan ett flygbolag helt på kommersiella villkor bedriva trafik och sälja biljetter mellan A och C samt C och B.²¹³

Lagar om offentlig upphandling

All offentlig upphandling av kollektivtrafik sker i konkurrens enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Offentlig upphandling regleras av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), som i huvudsak bygger på EU-direktivet 2004/18/EG om offentlig upphandling.

Upphandling regleras även av lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF), som i huvudsak bygger på EU-direktivet 2004/17/EG. Denna omfattar organisationer som bedriver verksamhet inom områdena vatten-, energi-, transport- och posttjänster och som är statliga och kommunala myndigheter, såsom beslutande församlingar i kommuner och landsting, vissa offentligt styrda organ (t.ex. flertalet kommunala bolag och en del statliga bolag), sammanslutningar av en eller flera upphandlande myndigheter eller ett eller flera offentligt styrda organ, som bedriver någon av ovan angivna verksamheter, företag, som bedriver verksamhet enligt ovan, som en upphandlande myndighet kan utöva ett bestämmande inflytande över, privata företag som bedriver någon av ovan angivna verksamheter med stöd av en särskild rättighet eller ensamrätt.

Upphandling enligt LUF kallas inte "offentlig upphandling", utan bara "upphandling", eftersom även privata organ kan vara upphandlande enheter inom dessa sektorer. När man talar om offentlig upphandling görs emellertid inte alltid denna åtskillnad utan offentlig upphandling kan i dagligt tal omfatta såväl upphandling inom ramen för LOU som LUF.²¹⁴

²¹³ Flyg 2011-2015, Rikstrafiken, RT 2009/221, 2010-06-28, sid. 20ff.

²¹⁴ Upphandlingsreglerna – en introduktion, Konkurrensverket, februari 2012.

De grundläggande principerna för offentlig upphandling anges i 1 kap. 9 § LOU och gäller för all upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader, även upphandling som omfattas av LUF. Dessa principer är principen om icke-diskrimineringsprincipen om likabehandlingsprincipen om transparens, proportionalitetsprincipen och principen om ömsesidigt erkännande.²¹⁵

5.1 Rikstrafikens tolkning av uppdraget

I den första broschyren som togs fram om Rikstrafiken, *Rikstrafiken samordnar det långväga resandet*, beskrevs att myndigheten skulle "[...] arbeta för ett samverkande långväga kollektivtransportsystem som är resurshushållande och miljöriktigt och som tillvaratar resenärernas intressen".²¹⁶ I broschyren beskrivs först arbetet för högre tillgänglighet och regional utveckling och hur detta ska utgå från resenärens perspektiv. Myndigheten skulle samordna tidtabeller, biljettsystem och information om kollektivtrafik. Först därefter meddelas att Rikstrafiken också för statens räkning skulle "[...] upphandla långväga kollektivtrafik som inte bedrivs av trafikhuvudmännen eller de kommersiella trafikutövarna men som är transportpolitiskt motiverad".²¹⁷ Lite längre fram i samma broschyr framgår att Rikstrafiken utifrån en kartläggning av bristerna i den långväga kollektivtrafiken ska göra en samhällsekonomisk bedömning av vilken trafik som behöver upphandlas och vilket trafikslag som ska väljas.²¹⁸ Under Rikstrafikens första fyra år som myndighet var uppdraget i styrdokumentet något vidare formulerat än det senare kom att bli. Uppdraget tockades också som brett. Tillgängligheten skulle förbättras i hela landet och kollektivtrafiken skulle samordnas i ett heltäckande system. Konsumentperspektivet och förhoppningar om att utveckla ett hållbart resande stod i fokus. Upphandlingen av trafik sågs endast som en del i myndighetens bredare uppdrag.²¹⁹

Under 2004 och 2005 omprövades verksamheten och fokus skiftade från samordning och utvecklingen av kollektivtrafiken som helhet till upphandling av interregional trafik. Rikstrafiken hade vid denna tidpunkt ekonomiska problem. För att få ordning på ekonomin behövde upphandlingen av trafik begränsas. Frågor som rörde gränsen mellan Rikstrafikens uppdrag och trafikhuvudmännens uppdrag, gränsen för statens åtagande och vad regional trafik är diskuterades.²²⁰ Avgränsningen gjordes sedan genom att formulera en gräns för statens åtagande och komma fram till ett "basutbud", som kunde utgöra grunden för bedömningar av olika insatser.²²¹ I dokumentet *Kriterier för grundläggande transportbehov*, som togs fram 2005, konstaterades att "allra viktigast är att myndigheten nu har skapat sig en tydlig bild av vad som är målet av verksamheten – att åstadkomma en grundläggande tillgänglighet för interregionala resor".²²² Arbetspendling skulle inte ingå i det statliga åtagandet,

²¹⁵ *Upphandlingsreglerna – en introduktion*, Konkurrensverket, februari 2012.

²¹⁶ *Rikstrafiken samordnar det långväga resandet*, broschyr från Rikstrafiken, 1999, sid. 3.

²¹⁷ *Rikstrafiken samordnar det långväga resandet*, broschyr från Rikstrafiken, 1999, sid. 4.

²¹⁸ *Rikstrafiken samordnar det långväga resandet*, broschyr från Rikstrafiken, 1999, sid. 8.

²¹⁹ Intervju med Kjell Dahlström, 2012-03-26.

²²⁰ Intervju med Ulf Lundin, 2012-03-21.

²²¹ Intervju med Staffan Widlert, 2012-03-22.

²²² *Kriterier för grundläggande transportbehov*, Rikstrafiken, RT2005-206/40, 2005-12-21.

eftersom statsstöd hade flyttats till den "kommunala påsen" så att kommunerna hade medel för att täcka kostnaderna för kollektivtrafik för arbetspendling lokalt och regionalt.²²³ Rikstrafiken konstaterade att målet med verksamheten var att åstadkomma en grundläggande interregional tillgänglighet i form av en "basstandard" i alla delar av landet.²²⁴ Detta tolkade Rikstrafiken som att upphandlingarna skulle koncentreras till mer glest befolkade delar av landet. Samtidigt menade Rikstrafiken att denna basstandard inte skulle kunna se lika ut i hela landet, utan variera beroende på befolkningsunderlag, andel interregionala resenärer och total trafikvolym. Rikstrafiken resonerade som så att om det är många som reser är det motiverat att köra mer trafik. Samtidigt menade man att det inte var lika självklart att kriterierna för grundläggande tillgänglighet ska variera. Rikstrafiken menade även att basstandarderna inte skulle ses som en garanterad standard, utan uttryckas i tre nivåer (grön, gul och röd). Basstandarderna skulle därefter variera utifrån hur stora resurser riksdag och regering är beredd att avsätta.²²⁵ I praktiken kom införandet av denna basstandard att innebära att statens trafikavtal halverades under åren 2004 – 2007.²²⁶ För att få acceptans i regionerna skedde minskningen av statens åtagande successivt, genom att de ekonomiska bidragen minskade gradvis under en längre period. Under 2004 – 2007 påbörjades även ett mer systematiskt arbete med uppföljning av trafikavtalen. Jurister och ekonomer rekryterades eller hyrdes in för att gå igenom alla avtal, omförhandla och i vissa fall även driva juridiska processer.²²⁷

Det avgränsade uppdraget blev under Rikstrafikens sista år som myndighet en självklarhet. I Rikstrafikens nyhetsbrev beskrev myndigheten 2009 sig med en slogan: "Vi säkrar tillgängligheten över hela landet".²²⁸ Verksamhetens syfte beskrevs som att "säkra tillgängligheten till kommuner och regioner där det inte finns kommersiell bärkraft för interregional kollektivtrafik".²²⁹ Vidare hade Rikstrafiken ambitionen att dessa kommuner och regioner skulle få förutsättningar för att leva och utvecklas. De skulle också verka för utveckling och samordning av den interregionala kollektivtrafiken och för att de transportpolitiska målen nås. Samtidigt som myndigheten i allt högre grad beskrev sin verksamhet som inriktad på de delar av landet med sämst tillgänglighet var måluppfyllelsen dålig i exempelvis delar av Norrlands inland. Tanken var att på sikt, när andra avtal löpte ut, omfördela medel till dessa delar av landet för att få bättre måluppfyllelse.²³⁰ Samtidigt kom statens åtagande under denna tid att utökas till att inkludera besöksnäringen i tillgänglighets-kriterierna. Diskussionen grundades i att hänsyn i vissa fall redan togs till besöksnäringen, exempelvis i fallet med Hemavan, varför detta inkluderades för att skapa mer transparens. Utökning av uppdraget diskuterades även gällande arbetspendling och för att bibehålla trafiken vid införandet av den nya kollektivtrafiklagen.

²²³ Intervju med Ulf Lundin, 2012-03-21.

²²⁴ *Kriterier för grundläggande transportbehov*, Rikstrafiken, RT2005-206/40, 2005-12-21.

²²⁵ *Kriterier för grundläggande transportbehov*, Rikstrafiken, RT2005-206/40, 2005-12-21.

²²⁶ Intervju med Staffan Widlert, 2012-03-22.

²²⁷ Intervju med Staffan Widlert, 2012-03-22.

²²⁸ *Rikstrafikens nyhetsbrev 2009*.

²²⁹ *Rikstrafikens nyhetsbrev 2009*.

²³⁰ Intervju med Ulf Lundin, 2012-03-21.

Sammanfattningsvis förändrades tolkningen under åren 1999 – 2010 från att ha handlat om mer omfattande upphandling av kollektivtrafik som skapar tillgänglighet i hela landet, via fokus på avgränsning av statens åtagande, till att handla om att minska tillgänglighetsbristen där tillgängligheten är som allra sämst.

6 Strategisk och finansiell styrning av trafikavtal

I kapitel 5 påpekades att den typ av styrning som står i centrum i denna rapport är förvaltningsstyrning. Den grundläggande styrningen av en myndighet och dess verksamhet finns i lagar, instruktionen och i den finansiella styrningen. I detta sjätte och avslutande kapitel presenterar Trafikanalys förslag på förändringar när det gäller styrningen av trafikavtal. Trafikanalys lämnar här förslag som innebär att styrningen av trafikavtal förändras på följande områden:

- Organisering, indelning och struktur för den statliga verksamheten
- Regler och instruktioner, t.ex. krav på arbetsuppgifter, intern styrning eller internrevision
- Finansiella bemyndiganden och restriktioner
- Uppdrag från regeringen
- Uppföljning genom t.ex. nyckeltal
- Utvärdering

I flera fall kräver förslagen djupare studier innan genomförande.

6.1 Förslag till förändringar av nuvarande system

Lämplig gränsdragning för statens åtagande

Trafikanalys bedömer att ansvaret för skapandet av grundläggande tillgänglighet i hela landet genom såväl infrastruktur som interregional kollektiv persontrafik bör vara ett statligt åtagande. Innebörden av begreppet grundläggande tillgänglighet bedömer Trafikanalys dock vara en ideologisk fråga som kräver ett politiskt ställningstagande. Ett sådant ställningstagande möjliggörs inom ramen för den modell som presenteras nedan. Det är även detta politiska ställningstagande om vilken tillgänglighetsnivå som, under vissa villkor, bör finnas i hela landet, som bör styra anslagsnivån.

Förändrad finansiell styrning

Finansiell styrning innebär att verksamhet styrs med hjälp av ekonomiska ramar samt olika restriktioner och villkor knutna till finansieringen. Den finansiella styrningen ska leda till att statens medel utnyttjas på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt och att de fördelas enligt politiska prioriteringar.

Det transportpolitiska funktionsmålet bör styra anslaget

Regeringens mål med anslagsmedlen har förändrats ganska mycket och relativt ofta över den senaste tioårsperioden. Det huvudsakliga skälet till anslaget har

varit att möta det transportpolitiska funktionsmålet om ett tillgängligt transportsystem där företag och medborgares grundläggande transportbehov kan tillgodoses. I olika styrdokument kan dock ambitionen sägas ha rört sig från att eftersträva en ökad tillgänglighet till att minska de negativa effekterna av långa transportavstånd. Efter bildandet av Rikstrafiken kan även tolkningen av uppdraget och fördelningen av anslagsmedlen i stor utsträckning sägas ha lämnats i händerna på myndigheten. Vid sidan om tillgänglighetsmålet har riktade uppdrag rörande samverkansfrågor, utveckling av biljettsystem, miljö, problem för funktionsnedsatta etc. påverkat verksamhetens inriktning.

Idag är det anslaget storlek som styr vilka insatser för förbättrad tillgänglighet som görs, snarare än det transportpolitiska målet eller behov som framkommer i olika tillgänglighetsanalyser. Ett kriterium som har använts för att inte göra åtgärder, även om ett tydligt behov har identifierats, har varit att det inte ryms inom anslaget.²³¹ Anslaget storlek har inte motiverats i förhållande till behov av tillgänglighetsförbättringar, utan har i huvudsak justerats i relation till bränsleprisförändringar eller behov av kompetensförstärkning hos den upphandlande organisationen.

Trafikanalys anser att anslaget istället bör utformas med utgångspunkt i målet om grundläggande tillgänglighet. Anslaget bör därför utformas med utgångspunkt i det behov som framkommer genom en analys av tillgängligheten med hjälp av den modell som beskrivs nedan. Trafikanalys menar även att då den trafik som avtalas om inom ramen för detta anslag per definition är kommersiellt olönsam bör anslaget inte i första hand styras av samhällsekonomiska beräkningar. Samhällsekonomisk effektivitet bör inte vara ett krav. En maxgräns för den samhällsekonomiska kostnaden, exempelvis räknad per resa eller personkilometer, kan dock vara berättigat. Anslaget bör sättas på en nivå som gör det möjligt att genomföra en beslutad avgränsning av statens åtagande, nedan benämnt som ett *inriktningsbeslut*.

Föreslagen metod bygger på en acceptans för att anslagsmedlen kan användas för trafik som enligt en traditionell kalkyl inte faller ut som samhällsekonomiskt lönsam, men som bedöms viktig för att möta målet om ett tillgängligt transportsystem för medborgare och näringsliv. Det är mycket möjligt att det stöd som kommer invånare i en region till godo skulle allokeras annorlunda om regionen själv fick besluta om anslagsmedlen. Utgångspunkten för anslagstilldelningen måste vara att ett nationellt perspektiv och att det finns en politiskt förankrad vilja att "knyta samman" olika delar av Sverige. Det har också framförts miljöargument som stöd för användningen av anslaget, men eventuella miljöeffekter av långväga interregional, icke kommersiell, kollektivtrafik får anses vara små. I flera fall, exempelvis flyglinjerna, kan de vara negativa. Inriktningen bör vara lösningar som skapar god tillgänglighet med begränsad miljöpåverkan.

²³¹ *Samlad bedömning av Rikstrafikens långsiktiga åtagande*, RT 2009/22, 2009-02-25.

Ett renodlat anslag för trafikavtal

Trafikanalys bedömer att det är viktigt att dels tydligt definiera vilken kollektiv interregional persontrafik staten bör upphandla, dels tydliggöra att anslaget för trafikavtal endast bör användas för finansieringen av dessa avtal. Trafikanalys föreslår därför att anslaget renodlas, så att endast finansieringen av de faktiska trafikavtalen omfattas. Det innebär att såväl kostnader för Gotlandstrafiken, se nästa avsnitt, som kostnader för förvaltning av avtal, juridiskt stöd och särskilda riktade uppdrag flyttas till andra anslagsposter.

Gotlandstrafiken ersätter infrastruktur

Hantering av Gotlandstrafiken följer inte de principer som satts upp för övrig upphandlad trafik. Gotlandstrafiken uppfyller t.ex. inte tillgänglighetskriterierna. Gotland har en enligt tillgänglighetsmodellen acceptabel tillgänglighet genom det kommersiella flyget till Visby. Gotlandstrafiken ger däremot möjlighet att resa med bil och är en förutsättning för effektiva godstransporter till och från Gotland. Den över tid växande anslagsandel som finansierar Gotlandstrafiken kan dock inte betraktas som stöd till interregional kollektiv persontrafik, utan är i själva verket stöd till trafik som ersätter en fast förbindelse till Gotland. Trafiken till Gotland bör därför i första hand ses som en ersättning för en fast förbindelse och metodmässigt hanteras mer i linje med andra infrastrukturfrågor, dvs. snarare som ett infrastrukturobjekt. Trafikanalys bedömer därför att den finansiella styrningen bör förändras i den riktningen.

Trafikanalys föreslår att den del av utgiftsområde 22, anslag 1:7 *Trafikavtal* som rör Gotlandstrafiken flyttas till utgiftsområde 22, anslag 1:1 *Väghållning*. Anslaget används bl.a. till statlig väghållning, vilket innefattar vägplanering, byggande, drift, bärighetsåtgärder, broar som ersätter färjor, vissa prioriterade vägprojekt, stakning av vinterled till Holmön, statsbidrag som Trafikverket administrerar till kollektivtrafik och andra insatser, utöver väghållning och bidrag, som syftar till att uppnå de transportpolitiska målen.²³² Därigenom renodlas den verksamhet som bekostas av anslag 1:7 *Trafikavtal*, till att enbart innefatta kostnader för interregional kollektiv persontrafik med syfte att möta målsättningen om ett tillgängligt transportsystem.

Trafikverkets förvaltningskostnader samlas

Anslag 1:7 *Trafikavtal* får enligt 2012 års budgetproposition användas till "att finansiera tillfällig juridisk, ekonomisk eller annan expertis vid ingående av nya avtal samt för vissa förvaltningskostnader som är direkt hänförliga till trafikavtal".²³³ Detta var motiverat då anslaget förvaltades av Rikstrafiken. Idag utgör den verksamhet som bekostas av anslaget en del av Trafikverkets verksamhet. I syfte att renodla den verksamhet som anslaget finansierar och samtidigt samla Trafikverkets förvaltningskostnader föreslår Trafikanalys att kostnad för förvaltning av avtal, juridiskt stöd och särskilda riktade uppdrag istället bör utgöra en del av anslag 1:3 *Trafikverket*. Anslaget används bl.a. till

²³² *Budgetproposition för 2012*, prop. 2011/12:1, utgiftsområde 22, sid. 51.

²³³ *Budgetproposition för 2012*, prop. 2011/12:1, utgiftsområde 22, sid. 66.

verkets förvaltningskostnader, men även till t.ex. administration av drift- och investeringsbidrag till icke statliga flygplatser.²³⁴

Bedömning av anslagsnivån

Trafikanalys bedömer att ett för trafikavtalen konstruerat index för kontinuerlig indexuppräkningsindex inte bör införas. Skälen är dels att Gotlandstrafiken, där förändringar i bränslepriset kan få stora konsekvenser för kostnadsutvecklingen, enligt Trafikanalys förslag flyttas från anslag 1:7, dels att den modell som Trafikanalys presenterar nedan innebär att en ny långsiktig bedömning av anslagsnivån görs i samband med ett inriktningsbeslut vart fjärde år. Därutöver ska Trafikverket i enlighet med anslagsförordningen (2011:223) löpande följa upp och göra prognoser för anslagsutnyttjandet och i förekommande fall ange orsakerna till befarat överskridande.²³⁵ Den utgiftsprognos som tas fram utifrån den av regeringen beslutade inriktningen bör även innehålla en riskbedömning, som tar hänsyn till exempelvis rörliga komponenter i avtalen, problem relaterade till operatörer som drar sig ur avtal eller går i konkurs och intresse från kommersiella aktörer att köra konkurrerande trafik under högsäsong.²³⁶ Konkurrens kan i vissa fall innebära att kostnaderna för den kvarvarande upphandlade trafiken bli betydande. Trafikverket bör inför framtagandet av den första utgiftsprognosen med den nya modellen redovisa hur riskbedömningen ska göras. Utgiftsprognosen bör kunna utgöra underlag för budgetarbetet i Regeringskansliet.

Anslagskrediter och anslagssparande

Eftersom det finns rörliga komponenter i trafikavtalen är det inte alltid möjligt att i ett budgetunderlag förutse kommande kostnader. Det framgår exempelvis i avsnitt 3.2 Anslagsutveckling på sid. 33 att anslagsnivån som mest legat 184 miljoner kronor över kostnadsutfall och som mest 190 miljoner kronor under kostnadsutfall. Den finansiella styrningen måste således ta hänsyn till att kostnadsutfallet som en följd av rörliga komponenter i avtalen (exempelvis bränslepris) kan komma att skilja sig från den budgeterade anslagsnivån.

I budgetlagen (2011:203) och anslagsförordningen (2011:223) finns regler för hur en myndighet får utnyttja sina anslag. Dessa innebär exempelvis att outnyttjade medel på ett anslag, upp till en viss nivå, får användas följande år.²³⁷ För att ett sparande på andra anslag än förvaltningsanslag ska få användas krävs dock regeringsbeslut (dvs. att regeringen särskilt har angivit det i regleringsbrevet för det aktuella året).²³⁸ Det är dock ett förhållandevis ovanligt förfarande, som endast tillämpas i extraordinära fall. Därutöver får anslag tillfälligt överskridas genom att en kredit motsvarande *högst tio procent av det anvisade anslaget* (anslagskredit) tas i anspråk. Även här gäller dock att

²³⁴ Budgetproposition för 2012, prop. 2011/12:1, utgiftsområde 22, sid. 63.

²³⁵ EA 2012 – *Ekonomiadministrativa regler för statlig verksamhet*, ESV 2012:2, Stockholm: Ekonomistyrningsverket, 2012.

²³⁶ Se även förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll, som fastslår att en riskanalys ska göras.

²³⁷ Budgetlagen (2011:203), kap. 3, 10 §. Outnyttjade medel får dock användas längst två år efter det att anslaget senast var uppfört på budgeten.

²³⁸ Anslagsförordningen (2011:223) 7 §. Se även EA 2012 – *Ekonomiadministrativa regler för statlig verksamhet*, ESV 2012:2, Stockholm: Ekonomistyrningsverket, 2012.

regeringsbeslut om anslagskreditens nivå (upp till tio procent) krävs för andra anslag än förvaltningsanslag, som har en kredit på tre procent.²³⁹ I Rikstrafikens regleringsbrev har myndigheten tillåtit en anslagskredit på tio procent, dvs. den högsta möjliga anslagskredit regeringen kan besluta om.

Om en anslagskredit har utnyttjats ska dock tillgängliga medel följande år reduceras med ett belopp motsvarande den ianspråktaga anslagskredit.²⁴⁰ Ett överutnyttjande av ett anslag kan dock enligt Ekonomistyrningsverket även grundas på ett medgivet överskridande som beslutas av regeringen. Den merbelastning som blir följden är då en engångsföreteelse för det aktuella budgetåret och påverkar inte överföringsbeloppet.²⁴¹

Med riksdagens bemyndigande, exempelvis i en tilläggsbudget, får regeringen dock även besluta att ett anslag får överskridas, om detta är nödvändigt för att i en verksamhet täcka särskilda utgifter som inte var kända då anslaget anvisades eller för att ett av riksdagen beslutat ändamål med anslaget ska kunna uppfyllas.²⁴² Under perioden 2003 – 2006 förvarande Rikstrafiken regeringen om att anslagskrediten riskerade att överskridas vid två tillfällen. Samtidigt gjorde Rikstrafiken även vid ett par tillfällen kraftiga neddragningar av trafiken och vid ett par tillfällen ökade de även priserna för att klara budgeten.²⁴³ I Rikstrafikens budgetunderlag för åren 2011 – 2013 bedömdes en anslagskredit på tio procent vara tillräcklig för att täcka in svängningar i kostnader som en följd av oljepris och valutakurs.²⁴⁴ Kostnadsutfallet för anslag 1:7 *Trafikavtal* har också, bortsett från de ovan nämnda extremvärdena, legat inom ramen för den tillåtna anslagskrediten på tio procent. Rikstrafiken ansåg dock 2010 att en anslagskredit på tio procent inte var tillräcklig för Gotlandstrafiken och föreslog regeringen att inhämta riksdagens bemyndigande att få överskrida anslaget.²⁴⁵

Verksamheten som bekostas av anslag 1:7 *Trafikavtal* har en sådan karaktär att förändringar under året bör beaktas. Trafikanalys bedömer att regeringen i Trafikverkets regleringsbrev även fortsättningsvis bör ange att anslag 1:7 *Trafikavtal* ska ha en anslagskredit på tio procent. Eftersom Trafikanalys förslag innebär att Gotlandstrafiken flyttas till anslag 1:1 *Väghållning* bedömer Trafikanalys att ett särskilt bemyndigande från riksdagen inte är nödvändigt. Eftersom anslag 1:1 *Väghållning* är betydligt större än anslag 1:7 ökar möjligheterna att hantering eventuella svängningar i kostnaderna för Gotlandstrafiken inom ramen för anslaget. Även Gotlandstrafiken bör dock ges en anslagskredit på tio procent.

Bemyndiganderamar

I anslagsförordningen behandlas en myndighets möjlighet att ingå ekonomiska åtaganden som sträcker sig längre än aktuellt budgetår. Där framgår att en

²³⁹ Anslagsförordningen (2011:223) 8 §.

²⁴⁰ Budgetlagen (2011:203), kap. 3, 8 §.

²⁴¹ *EA 2012 – Ekonomiadministrativa regler för statlig verksamhet*, ESV 2012:2, Stockholm: Ekonomistyrningsverket, 2012.

²⁴² Budgetlagen (2011:203), kap. 3, 8 §.

²⁴³ *Årsredovisning Rikstrafiken 2006*, sid. 45.

²⁴⁴ *Rikstrafikens budgetunderlag för 2011 – 2013*, RT 2010/38, 2010-02-15, sid. 10.

²⁴⁵ *Rikstrafikens budgetunderlag för 2011 – 2013*, RT 2010/38, 2010-02-15, sid. 10.

myndighet får beställa varor eller tjänster samt besluta om bidrag, ersättning, lån eller liknande, som medför utgifter även under följande budgetår för ändamål och upp till ett belopp som regeringen har beslutat om för budgetåret.²⁴⁶ Även för myndigheter som bedriver verksamheten med stöd av författning eller särskilt beslut av riksdag eller regering, såsom investeringsplaner, behöver rätten att göra ekonomiska åtaganden som medför framtida utgifter för staten konkretiseras och beloppsbestämmas i form av ett bemyndigande.

Det särskilda bemyndigandet anger det högsta belopp (bemyndiganderamen) som myndighetens samtliga åtaganden för ett visst ändamål får uppgå till i slutet av budgetåret.²⁴⁷ Regeringens beslut om särskilt bemyndigande för ett visst ändamål anges i myndighetens regleringsbrev. I regleringsbrevet anges även en plan över när de åtaganden myndigheten gör med stöd av bemyndigandet beräknas komma att infrias och ett slutår för infriandena. Med åtagande avses i detta sammanhang ett avtal eller en utfästelse som är bindande och som leder till framtida utgifter vilka ska finansieras med anslag. Utestående åtaganden vid årets slut är således ingående åtaganden som har gjorts tidigare budgetår och nya åtaganden som görs under året och som medför utgifter under ett följande budgetår minus infrianden av gjorda åtaganden från tidigare år, se tabell 2.2 för en redovisning av bemyndiganderamar för perioden 1999 till 2010. Infriandet sker då utgiften som åtagandet ger upphov till redovisas mot anslaget.²⁴⁸ Det särskilda bemyndigandet avser ett budgetår. I förekommande fall måste därför ett nytt bemyndigande finnas inför varje år. Om myndigheten inte har för avsikt att göra nya åtaganden, exempelvis teckna nya trafikavtal, behövs dock inte ett nytt särskilt bemyndigande.

Bemyndiganderamarna för anslag 1:7 *Trafikavtal* har ökat över tid till följd av längre avtalstider, se tabell 2.2. Fördelarna med längre avtal är att kostnaderna för upphandling minskar, trafiken tryggas för längre perioder och möjligheterna till upphandling i konkurrens ökar. Nackdelen är att flexibiliteten minskar och ändrade politiska avsikter kan ta längre tid att genomföra. Längre avtal, såsom regeringens åtagande i Norrtåg som sträcker sig till 2022, ger således långsiktighet, men kräver också högre bemyndiganderamar, som sträcker sig längre in i framtiden.

Bemyndiganderamen för anslag 1:7 *Trafikavtal* behöver höjas när nya avtal, särskilt längre sådana, ska tecknas. Därefter sjunker behovet av

²⁴⁶ Anslagsförordningen (2011:223) §17. En myndighet får dock även utan bemyndigande ingå sådana åtaganden om de totala utestående åtagandena vid årets slut högst uppgår till tio procent av den anslagspost eller delpost som åtagandet avser. Om det totala tilldelade beloppet överstiger 100 miljoner kronor, gäller dessutom att en myndighets totala åtaganden inte får överstiga det belopp som man får genom att multiplicera 10 miljoner kronor med summan av de poster som myndigheten disponerar av anslaget, dividerat med det totala tilldelade beloppet.

²⁴⁷ EA 2012 – *Ekonomiadministrativa regler för statlig verksamhet*, ESV 2012:2, Stockholm: Ekonomistyrningsverket, 2012. En myndighet kan också göra åtaganden som innefattas i första stycket upp till 10 procent av tilldelat anslag utan ett särskilt bemyndigande (undantagsregel), förutsatt att inte riksdagen har beslutat om ett särskilt bemyndigande för anslaget. Dock gäller begränsningen att de totala åtagandena på samtliga anslagsposter och delposter under ett anslag på statens budget får uppgå till högst 10 miljoner kronor (begränsningsregel). Detta är således inte aktuellt för anslaget för trafikavtal.

²⁴⁸ EA 2012 – *Ekonomiadministrativa regler för statlig verksamhet*, ESV 2012:2, Stockholm: Ekonomistyrningsverket, 2012.

bemyndiganderam under en tid tills dess att det åter är dags att teckna nya avtal. Beslut om bemyndiganderam ska fattas mot bakgrund av en prognos över hur nivån på befintliga åtaganden kommer att utvecklas över tid, samt bedömningar av lämplig avtalslängd och årlig ersättning för nya åtaganden. Bedömningarna lämnas av ansvarig myndighet. Trafikanalys anser att regeringen generellt bör vara positiv till ramar som tillåter förhållandevis långa avtal.

Under 2013 planeras ett nytt avtal för Gotlandstrafiken. Bemyndiganderamen för Gotlandstrafiken kommer därför att behöva utökas avsevärt inför 2013 och de närmast följande åren. Ramen kommer därefter att kunna minskas över tid, för att återigen höjas när ett nytt avtal ska tecknas. Rikstrafikens bedömning var 2010 att en bemyndiganderam om 10 mkr krävs för upphandling av Gotlandstrafiken.²⁴⁹ Om ett nytt tioårigt avtal för Gotlandstrafiken upphandlas skulle det med nuvarande ersättning omfatta cirka fyra miljarder. Inklusivt det nuvarande åtagandet om fyra miljarder är det inte orimligt att en bemyndiganderam på tio miljarder krävs, särskilt inte om avtalet planeras sträcka sig över längre tid. Trafikanalys bedömer således att en förhållandevis stor bemyndiganderam krävs för att möjliggöra tecknandet att längre och mer omfattande avtal.

Modell för styrning och uppföljning av trafikavtal

Den föreslagna modellen innefattar inte Gotlandstrafiken, utan enbart den verksamhet som Trafikanalys föreslår ska bekostas av anslag 1:7 *Trafikavtal*.

Med "modell" avses en förenklad beskrivning av verkligheten.²⁵⁰ Detta uppdrag handlar om att ta fram en modell för styrning och uppföljning av den verksamhet som bekostas av utgiftsområde 22, anslag 1:7 *Trafikavtal*, dvs. en förenklad och schematisk beskrivning av hur verksamheten som bekostas av detta anslag kan styras och följas upp. Det mest naturliga sättet att förbättra styrningen av anslaget är att utgå från den metodik och det praktiska tillvägagångssätt som Rikstrafiken utvecklat under perioden 1999 till 2010. I princip har den tillgänglighetsanalys som gjorts och de tillgänglighetskriterier som preciserats använts som ett verktyg för att avgränsa statens åtagande.

Utgångspunkter

Modellen utgår från att syftet med anslaget är att reducera tillgänglighetsbrister där de är som störst, dvs. för de kommunhuvudorter för vilka tillgänglighetsanalys visar på en icke acceptabel interregional tillgänglighet med kollektivtrafik. Modellens huvudprincip är att regeringen, för att stärka styrningen av anslaget, med viss periodicitet bör ta ett formbeslut angående vilka kriterier som ska gälla för upphandling mot anslaget. Förslaget har tagits fram med beaktande av följande punkter:

²⁴⁹ Rikstrafikens budgetunderlag för 2011 – 2013, RT 2010/38, 2010-02-15, sid. 10f.

²⁵⁰ Se *Modeller för förvaltningspolitisk uppföljning i staten. Delrapport i Uppdrag om att utveckla redovisningen av den offentliga sektorn*, rapport 2011:9, Stockholm: Statskontoret, 2011, sid. 16.

- Modellen bör hantera det behov av flexibilitet i tilldelning av anslagsmedel som trafikavtalen ger upphov till, men det ska fortfarande vara möjligt att kunna styra mot en lämplig övergripande anslagsnivå. Styrningen blir otydlig om kostnadsutvecklingen inom befintliga avtal tillåts inverka på beslut om avveckling och upphandling av trafik.
- Det bör framgå att anslaget kan användas till upphandling av icke samhällsekonomiskt lönsam trafik. Detta kräver emellertid väl formulerade styrande principer som avgränsar möjligheten att upphandla trafik om den samhällsekonomiska kostnaden blir för hög.
- Modellen bör erbjuda möjlighet till långsiktighet i planeringen av trafik.
- Modellen bör erbjuda en möjlighet att beakta kollektivtrafiken som ett system av samverkande trafik med olika trafikslag och en möjlighet att samordna insatser med regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKTM).
- Modellen bör erbjuda stöd för en strukturerad uppföljning av ersättningar och effekter av insatser.
- Modellen bör erbjuda möjlighet att revidera kriterier och avgränsningar för trafik, utan att inverka för mycket på långsiktigheten i det statliga åtagandet.
- Förslaget bör dra nytta av de erfarenheter och den organisatoriska kunskap som utvecklats över tid.

Modellens fyra steg

Modellen är strukturerad i fyra steg som löper över en period på fyra år. Detta kan på ett övergripande sätt illustreras genom figur 6.1:



Figur 6.1 Övergripande beskrivning av modellen för över en fyraårsperiod.

Nedan redovisas modellens fyra steg.

Steg 1: Inriktningsbeslut om trafikavtal – Fyra år

Varje fyraårscykel inleds med att regeringen ger ansvarig myndighet direktiv att, i samråd med regionala kollektivtrafikmyndigheter, ta fram ett underlag till inriktningsbeslut om anslag 1:7 *Trafikavtal*. I direktiven har regeringen möjlighet att påverka inriktningen på anslaget, exempelvis om anslaget de kommande fyra år särskilt ska inriktas mot vissa åtgärdsbehov eller någon särskild form av tillgänglighetsbrist (t.ex. till vård) eller om regeringen önskar förslag som ger en acceptabel eller god tillgänglighet i hela landet. Avsikten med inriktningsbeslutet är att fastställa mot vilka kriterier trafik ska bedömas under de kommande fyra åren. Inriktningsbeslutet avgränsar därmed statens åtagande.

Ansvarig myndighet utarbetar enligt direktiv ett förslag till inriktningsbeslut som beskriver de kriterier som ska gälla för upphandling mot anslag 1:7 och en bedömning av hur denna avgränsning inverkar på anslagsnivå, ram och transportpolitiska mål. Förslaget ska även innehålla en bedömning av vilka nya sträckor som enligt förslaget kan bli föremål för upphandling och vilka av redan ingångna avtal som enligt förslaget bör avvecklas. Inriktningen fastställs genom regeringsbeslut. Arbetet med förslag till inriktningsbeslut bör innehålla följande arbetsmoment:

- A. **Behovsbild.** Ett första steg blir att, genom tillgänglighetsanalys, identifiera vilka kommuner som givet föreslagna tillgänglighetskriterier har en undermålig interregional tillgänglighet. Nuvarande kriterier beskrivs utförligare i avsnitt *Tillgänglighetsanalys för behovsbedömning* på sidan 149.
- B. **Förslag på avgränsande kriterier för statligt stöd.** I detta skede ska det behov av upphandling som framkommit genom tillgänglighetsanalysen begränsas genom förslag på avgränsande kriterier för statligt stöd. Dessa beskrivs (i sin nuvarande form) utförligare i avsnittet *Tillgänglighetsanalys för behovsbedömning* på sidan 149. Förslaget till kriterier ska gälla under den kommande fyraårsperioden.
- C. **Identifiering av möjliga lösningar.** Möjliga trafiklösningar som ryms inom förslaget till inriktningsbeslut identifieras ur ett trafikslagsövergripande systemperspektiv och beskrivs övergripande. Avvägningar av huruvida trafikering, drift och underhåll av infrastruktur eller investering i ny infrastruktur kan göras. I detta skede bör även samordning ske med RKTU (och gentemot de regionala trafikförsörjningsplanerna). Minimiutbud och kvalitetskrav beaktas.

Regeringsbeslut: Regeringsuppdrag om utarbetande av förslag till inriktningsbeslut

Regeringsbeslut: Fastställande av inriktning

Steg 2: Anslagsnivå, trafikplikt, upphandling, förvaltning

Ansvarig myndighet uppdras därefter att utifrån fastlagd inriktning förbereda upphandling av trafik, avveckla trafik vars avtal löper ut och som inte längre ryms under nu fastställd inriktning, samt löpande förvalta ingångna avtal. Senast den 1 mars varje år ska utgiftsprognoser baserade på gällande avtal och anslagsinriktning tas fram.²⁵¹ Utgiftsprognosen ska utgöra underlag för Regeringskansliets bedömning av anslagsnivån i budgetpropositionen och ska även innehålla bedömningar av behov av bemyndiganderam och anslagskredit.

Fungerande rutiner för detta finns redan upparbetade. Bedömning av avtalstyp, avtalslängd etc. lämnas till ansvarig myndighet att bedöma, men beslut om allmän trafikplikt fattas av regeringen. I förvaltning ingår löpande uppföljning och granskning av avtalen enligt upparbetade rutiner.

Riksdagsbeslut: Fastställande av anslagsnivån (budgetpropositionen)

Regeringsbeslut: Beslut om allmän trafikplikt

Steg 3: Årlig samlad och systematisk uppföljning

Uppföljningen av trafikavtalen och dess effekter bör vara kontinuerlig. Trafikanalys föreslår att instruktionen ändras så att myndigheten årligen, vid sidan av årsredovisningen, ska genomföra en *samlad systematisk uppföljning* av trafikavtalen och de tillgänglighetsförbättringar som erhålls med den upphandlade interregionala kollektivtrafiken. Begreppet samlad uppföljning används här i betydelsen att data ska ställas samman för samtliga trafikavtal och upphandlade linjer så att resultaten blir jämförbara sinsemellan och över tid. Resultatet ska presenteras på ett sätt som ger överblick och grund för analys av utvecklingen som helhet (systemutvärdering). Detta till skillnad från nuvarande uppföljningar, som i huvudsak görs när ett avtal löper ut och analyserar hur det befintliga avtalet påverkar den interregionala tillgängligheten med kollektiv persontrafik i de berörda kommunerna.

Den årliga uppföljningen ska kunna användas som ett samlat underlag för revidering av tillgänglighetskriterier och principer för avgränsning när nästa inriktningsbeslut tas fram.

Den årliga uppföljningen ska göras systematiskt och innehålla information om följande:

- Kostnadsutveckling för avtalen och en jämförelse mot prognos
- Utveckling av resandet på olika linjer
- Tillgänglighetseffekter
- En bedömning av om resenärer utnyttjar upphandlad trafik i enlighet med den tillgänglighetsbrist som trafiken avsåg åtgärda

²⁵¹ Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

En utförligare genomgång av vad som krävs för en systematisk uppföljning lämnas i avsnitt 3.5.

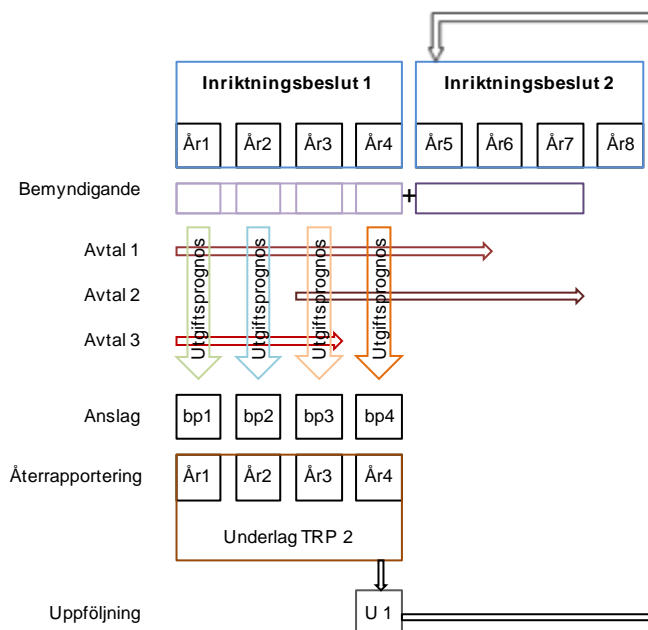
För att möjliggöra denna kontinuerliga uppföljning, samt möjliggöra extern utvärdering, krävs en databas. Trafikverket bör därför ges i uppdrag att konstruera och kontinuerligt utveckla och uppdatera en sådan. Det befintliga webbrapporteringsystemet skulle kunna utgöra en grund för databasen. Uppgifterna i databasen för uppföljningen behöver dock inte i alla avseenden vara lika detaljerade som de uppgifter som samlas in i webbrapporteringsystemet. Resvaneundersökningarna bör anpassas för att, förutom att ge stöd åt avtalsförvaltningen, svara upp mot uppföljningens behov. Databasen ska utvecklas och dokumenteras på ett sätt som medger användning av andra än myndighetens anställda eller ansvarig konsult.

Steg 4: Extern utvärdering

Trafikanalys bedömer att trafikavtalen och tillgängligheten med interregional kollektiv persontrafik med viss regelbundenhet bör utvärderas av en extern part. Trafikanalys bedömer att en samlad extern utvärdering bör genomföras vart fjärde år inför framtagandet av ett nytt inriktningsbeslut.

Modellen i detalj

I figur 6.2 beskrivs schematiskt hur det löpande arbetet kan struktureras. Varje inriktningsbeslut gäller i fyra år. Mot bakgrund av inriktningsbeslutet ska myndigheten upphandla, utveckla och förvalta tecknade avtal. Längre avtal kan löpa över en inriktningsperiod, enligt avtal 1 i figuren. År 1 finns ett befintligt åtagande för avtal 1 och avtal 3 och bemyndigande måste sökas för upphandling av avtal 2. Inriktningsbeslut 1 ger stöd till upphandling av avtal 2, men inte till ny upphandling av avtal 3. Åtagandet för avtal 3 löper därmed ut år 3. Varje år utarbetas, inför budgetpropositionen, en utgiftsprognos baserad på de avtal som gäller för budgetåret och kommande budgetår. I denna tas hänsyn till gällande och framtida avtal och en riskbedömning görs. Risken påverkas av den avtalsmix som finns ett givet år och hur stor andel av de totala utgifterna som osäkra avtal utgör. Osäkerheten för en given avtalsmix ökar också ju längre fram i tiden prognosen görs. Varje år görs också en samlad systematisk uppföljning (återrapportering) till Regeringskansliet. Efter år tre görs en extern utvärdering som tillsammans med myndighetens årliga uppföljningar ligger till grund för framtagandet av ett nytt förslag till inriktningsbeslut.



Figur 6.2 Modell för styrning av trafikavtal

Regeringens styrning och kontroll

Den föreslagna modellen innebär att regeringen dels ger myndigheten direktiv om att ta fram ett förslag till inriktningsbeslut och även att regeringen därefter fastställer de kriterier och avgränsningar som ska gälla för anslaget kommande fyraårsperiod. Detta beslut innebär att den nivå som den grundläggande tillgängligheten ska ligga på inom den närmaste fyraårsperioden preciseras (politisk/strategisk styrning). Det kan betraktas som att regeringen pekar ut nästa steg på vägen mot att nå funktionsmålet om tillgänglighet. Förfarandet möjliggör också att statens åtagande med jämna mellanrum kan omprövas.

Inriktningsbeslutet ligger till grund för omfattningen av den upphandlade trafiken och inverkar därmed på utgiftsprognosen, som i sin tur utgör underlag för Regeringskansliets budgetarbete. I samband med att riksdagen godkänner budgetpropositionen fastställs således anslagsnivån (finansiell styrning). Därigenom bekräftar riksdagen regeringens bedömning av önskvärd nivå för den grundläggande tillgängligheten.

Ansvarig myndighet kommer enligt den föreslagna modellen att årligen genomföra en *samlad systematisk uppföljning* av trafikavtalen och deras effekt på tillgänglighet till Regeringskansliet (kontroll och uppföljning). Frågor som rör problem eller strategiska avvägningar gällande trafikavtalen kan också hanteras inom ramen för myndighetens tertialdialoger.

Inför framtagandet av ett nytt inriktningsbeslut – och en ny politisk bedömning av nivån på den grundläggande tillgängligheten – görs enligt den föreslagna modellen även en extern utvärdering av resultatet av innevarande inriktningsbeslut (utvärdering). Utvärderingen kan sedan användas av

Regeringskansliet i beredningen av den inriktning som ska gälla för kommande fyraårsperiod.

Tillgänglighetsanalys för behovsbedömning

Behovsbedömningen som görs i samband med framtagandet av underlag till inriktningsbeslut bör bestå dels av en tillgänglighetsanalys, dels av vissa ytterligare villkor. Trafikanalys har här utgått från den modell för tillgänglighetsanalys som Rikstrafiken utarbetade (tidigare kallad "tillgänglighetsmodellen") och de kriterier som kopplades till denna. Villkor och kriterier har bearbetats och kompletterats med bl.a. randvillkor som rör samhällsekonomisk kostnad.

Även om besöksnäringen kan vara viktig för den regionala utvecklingen i delar av Sverige anser Trafikanalys att det är olämpligt att i föreslagen modell särbehandla en viss näring. Däremot skulle en regional anpassning av den ort som vid tillgänglighetsbedömningen ska utgöra huvudort kunna göras i dialog med respektive region.

Trafikanalys bedömer dock att tillgänglighetsanalysen behöver vidareutvecklas. Det är exempelvis inte självklart att tillgänglighet till vård eller tillgänglighet till Stockholm ska värderas på samma sätt som tillgänglighet till kultur.

Reviderade kriterier för statligt stöd

Förutom bristande tillgänglighet bör följande kriterier vara uppfyllda för att trafikavtal om interregional kollektiv persontrafik med statligt stöd ska kunna ingås:

1. Trafiken kan *inte bedrivas på kommersiella grunder*. Att trafiken inte kan drivas på kommersiella grunder, innebär att den normalt inte kan drivas med vinst.
2. Trafiken ska *inte upprätthållas av regionala kollektivtrafikmyndigheter*. RKTM ansvarar för att tillhandahålla lokal och regional trafik inom respektive län och trafik för arbets- och skolpendling.
3. En betydande del av resandet ska vara *interregionalt* (och i vissa fall internationellt). Med interregionalt resande avses en resa som dels är minst 100 kilometer och dels passerar minst en länsgräns eller minst två kommungränser. Uppehåll ska endast göras på större orter i det geografiska området. Minst 20 procent av det totala antalet personkilometer på linjen ska vara interregionalt, exklusive daglig pendling till och från eget arbete eller utbildning.
4. Trafiken ska vara på *grundläggande nivå* och syfta till att tillgodose medborgarnas och näringslivets *grundläggande transportbehov*. Basutbudet är normalt minst två dubbelturer per dag. Därutöver kan fler dubbelturer motiveras om det interregionala resandet är stort. Ersättning ska inte ges till linjer där det finns parallell trafik oavsett transportslag.

5. *Resenärerna ska stå för en del av kostnaderna för trafiken. Kravet ska vara en kostnadstäckningsgrad på minst 20 procent för linjen, dvs. att resenärerna själva ska betala minst 20 procent av kostnaderna.*
6. Trafiken får ha en maximal samhällsekonomisk kostnad per resa eller per personkilometer, dvs. det bör finnas en övre gräns för hur stor den samhällsekonomiska kostnaden får vara för att motivera en tillgänglighetsförbättring.

6.2 Avtalens utformning

Trafikanalys bedömer att det i huvudsak är Trafikverkets uppgift att avgöra vilken typ av upphandling och avtal som ska användas, liksom hur rörliga komponenter, viten etc. används. Trafikanalys vill dock erinra om följande:

- En riskbedömning (rörliga komponenter, operatörsrisk, konkurrens vid högtrafik) bör göras.
- Långa avtalstider ger bättre möjligheter till upphandling i konkurrens och större långsiktighet för regionerna, men innebär samtidigt minskad flexibilitet.²⁵²
- Vite är inte detsamma som minskad ersättning. Det är viktigt att hårda krav ställs på inrapportering av statistik från operatörer och RKTМ och att denna statistik görs tillgänglig för externa granskare.
- Det ska finnas goda rutiner och metoder för kvalitetsgranskning av den statistik som rapporteras in av operatörer och RKTМ.
- I de fall resandevolym och intäktsnivå för viss trafik är svårbedömd för operatörer och RKTМ kan upphandlingen behöva göras som en bruttoupphandling .

6.3 Förslag till ny instruktion

Trafikanalys föreslår att det i Trafikverkets instruktion tydliggörs att myndigheten ska arbeta för att uppnå den grundläggande tillgänglighet som inriktningsbeslutet ger utrymme för: "Trafikverket ska ansvara för att det finns en grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektivtrafiken i enlighet med gällande inriktningsbeslut för interregional kollektivtrafik".

Gotlandstrafiken ska enligt Trafikanalys förslag inte längre utgöra en del av anslag 1.7 *Trafikavtal*. För att ytterligare tydliggöra detta föreslås att den punkt som i Trafikverkets instruktion rör Gotlandstrafiken flyttas från avsnittet "Statens avtal om interregional kollektiv persontrafik m.m." till § 2 under "Uppgifter":16. ingå och ansvara för statens avtal om linjesjöfart till Gotland.

Under § 4 (Uppgifter) införs en ny punkt som föreslås lyda Trafikverket ska "årligen följa upp och till regeringen redovisa den tillgänglighetsförändring som

²⁵² Se Nilsson, Jan-Eric, Bergman, Mats och Pyddoke, Roger, *Den svåra beställarrollen. Om konkurrensutsättning och upphandling i offentlig sektor*, Stockholm: SNS Förlag, 2005, sid. 148ff.

genomförda åtgärder enligt gällande inriktningsbeslut för interregional kollektivtrafik lett till, samt åtgärdernas inverkan på övriga transportpolitiska mål". De årliga återrapporteringarna ska kunna användas som ett samlat underlag för revidering av tillgänglighetskriterier och principer för avgränsning inför nästa inriktningsbeslut.

I rubriken "Statens avtal om interregional kollektivtrafik m.m." förelås "m.m." strykas. I 12 a § införs krav på att Trafikverket tar fram trafikavtal, liksom på att verket ska utveckla, tillgängliggöra och kontinuerligt uppdatera en databas för statistik gällande trafikavtal och tillgänglighet. I 12 c § införs en hänvisning till att justeringar av avtalen ska ske inom ramen för gällande inriktningsbeslut.

Förslaget till ny instruktion finns i bilaga 2.

6.4 Föreslagna regeringsuppdrag

Trafikanalys föreslår att Trafikverket ges följande uppdrag:

1. Utarbeta ett underlag till inriktningsbeslut. Trafikanalys bedömning är att det första inriktningsunderlaget bör innefatta en bedömning av vilka insatser som krävs för att nå acceptabel respektive god tillgänglighet i hela landet. Detta inkluderar att göra en bedömning av kostnaden för att åtgärda samtliga tillgänglighetsbrister som är klassificerade som "icke acceptabla" i tillgänglighetsmodellen.
2. I samband med framtagandet av det första inriktningsunderlaget bör det även göras en samlad riskbedömning för trafikavtalen, som tar hänsyn till exempelvis rörliga komponenter i avtalen, operatörsrisk och konkurrens vid högttrafik. Trafikverket bör även redovisa hur riskbedömningen kommer att göras i framtida prognoser.
3. Vidareutveckla tillgänglighetsanalysen på ett sätt som tydliggör prioriteringen av vilken tillgänglighet som är viktigast. Det är angeläget att Trafikverket själva kan kontrollera och använda den modell för tillgänglighetsanalys som har utvecklats.
4. Vidareutveckla kriterierna för statligt stöd och föreslå en övre gräns för hur stor den samhällsekonomiska kostnaden för en resa får vara för att en tillgänglighetsförbättring ska vara motiverad. Denna kostnad bör ta hänsyn till exempelvis konsekvenser för klimat, miljö och användandet av kapacitet.

6.5 Reflektioner om Gotlandstrafiken

Trafikanalys har ovan föreslagit att Gotlandstrafiken i första hand bör ses som en ersättning för en fast förbindelse och metodmässigt hanteras som andra infrastrukturfrågor. Förslaget innebär att Gotlandstrafiken flyttas till utgiftsområde 22, anslag 1:1 *Väghållning*. Trafikanalys bedömer att Gotlandstrafiken bör ges en anslagskredit på tio procent. Eftersom anslag 1:1 *Väghållning* är ett betydligt större än anslag 1:7 möjliggörs dock även hantering av eventuella svängningar i kostnaderna för Gotlandstrafiken inom ramen för anslaget. Trafikanalys har vidare bedömt att det är rimligt att ha förhållandevis stor bemyndiganderam inför en ny upphandling av Gotlandstrafiken.

När det gäller uppföljning och utvärdering av Gotlandstrafiken kan denna anpassas till arbetet med uppföljning och utvärdering av övriga projekt inom anslag 1:1 *Väghållning*.

Därutöver vill Trafikanalys även uppmärksamma följande när det gäller Gotlandstrafiken:

- Marknaden för Gotlandstrafiken utgör i nuläget i praktiken ett privat monopol. Trafikverket bör därför överväga om insatser kan göras för att skapa konkurrens på marknaden (exempelvis genom att utforma upphandlingen på annat sätt), samt även om trafiken ska upphandlas eller om det vore effektivare att driva trafiken i offentlig regi.²⁵³
- Trafikverket bör överväga hur behovet av snabba persontransporter med färja är relaterat till det kommersiella flyget till Visby. Är den höga hastigheten och de bränslepriser och miljökonsekvenser som denna ger upphov till motiverad om trafiken till stor del motiveras av möjligheten att transportera gods? Finns det möjligheter att utforma trafiken på olika sätt under olika delar av året?

²⁵³ Se t.ex. Nilsson, Jan-Eric, Bergman, Mats och Pyddoke, Roger, *Den svåra beställarrollen. Om konkurrensutsättning och upphandling i offentlig sektor*, Stockholm: SNS Förlag, 2005, sid. 78.

7 Referenser

7.1 Källor

Avtal

Avtal rörande färjetrafik till och från Gotland, (1998-01-01 – 2008-12-31), påskrivet 1996-08-31.

Avtal. Linjesjöfart till och från Gotland, (2009-01-01 – 2015-01-31), påskrivet 2007-11-23.

Avtal om flygtrafik Umeå – Östersund, (2003-10-17 – 2006-10).

Avtal om flygtrafik: Umeå – Östersund, (2006-06-12 – 2009-03-01).

Avtal om flygtrafik på sträckan Östersund – Umeå, (2008-06-12 – 2012-02-01).

Avtal om flygtrafik 28 mars 2004 – 26 mars 2005 på sträckorna Arvidsjaur – Arlanda, Lycksele – Arlanda, Storuman – Arlanda, Vilhelmina – Arlanda mellan Skyways Express AB och Rikstrafiken, (2003-11-04 – 2005-03-26).

Avtal om flygtrafik, Arvidsjaur – Lycksele – Stockholm/Arlanda, (2005-06-28 – 2009-03-01).

Avtal om flygtrafik på sträckan Arvidsjaur – Lycksele – Stockholm/Arlanda, (2008-06-12 – 2012-02-01).

Avtal om flygtrafik 28 mars 2004 – 26 mars 2005 på sträckorna Gällivare – Arlanda, Hemavan – Arlanda mellan Swedline Express AB och Rikstrafiken, (2003-11-04 – 2005-03-26).

Avtal om flygtrafik, Hemavan – Storuman – Vilhelmina – Stockholm/Arlanda, (2005-06-28 – 2009-03-01).

Avtal om flygtrafik Gällivare – Stockholm/Arlanda, (2005-06-28 – 2009-03-01).

Avtal om flygtrafik på sträckan Gällivare – Stockholm/Arlanda, (2008-06-12 – 2012-02-01).

Avtal om flygtrafik på sträckan Hemavan – Vilhelmina – Stockholm/Arlanda, (2008-06-12 – 2012-02-01).

Avtal om flygtrafik Sveg – Arlanda samt Pajala – Luleå, (2002-10-01 – 2005-10).

Avtal om flygtrafik Sveg – Stockholm/Arlanda, (2005-06-28 – 2009-03-01).

Avtal om flygtrafik Sveg – Stockholm/Arlanda, (2005-12-16 – 2009-03-01).

Avtal om flygtrafik på sträckan Sveg – Stockholm/Arlanda, (2008-06-12 – 2012-02-01).

Avtal om flygtrafik, Pajala – Luleå/Kallax, (2005-07-04 – 2009-03-01).

Avtal om flygtrafik på sträckan Pajala – Luleå, (2008-07-02 – 2012-02-01).

Avtal om flygtrafik Torsby – Hagfors – Arlanda, (2002-10-01 – 2005-10).

Avtal om flygtrafik, Torsby – Hagfors – Stockholm/Arlanda, (2005-06-28 – 2009-03-01).

Avtal om flygtrafik på sträckan Torsby – Hagfors – Stockholm/Arlanda, (2008-06-12 – 2012-02-01).

Avtal om regional och interregional persontrafik på järnväg i Mälardalen, på sträckan Arlanda/Uppsala – Sala – Västerås – Eskilstuna – Katrineholm – Norrköping, (2002-01-01 – 2005-06).

Samverkansavtal mellan Rikstrafiken och Mälardalstrafik AB, (2005-06 – 2006-06).

Samverkansavtal mellan Mälardalstrafik AB (MÅLAB) och Rikstrafiken, (2006-06-07 – 2009-06).

Samverkansavtal, Ådalsbanetrafiiken, (2002-06-16 – 2007-06-15).

Avtal om järnvägstrafik, Sundsvall – Storlien, (2006-10-10 – 2012-06).

Avtal om trafik för sträckan Östersund – Sundsvall, (2001-06-14 – 2005-06).

Samverkansavtal, Tåg i Bergslagen, (2005-07-08 – 2011-06).

Trafikavtal mellan Rikstrafiken och Tåg i Bergslagen AB avseende interregional tågtrafik, under perioden 19 december 2011 till tågplaneskiftet i december 2016, (2010-08-11 – 2016-12).

Avtal om trafik för sträckan Örebro – Mjölby, (2001-06-14 – 2005-06).

Samverkansavtal mellan Rikstrafiken, Värmlandstrafik AB och Länstrafiken i Örebro AB avseende tågtrafik Oslo – Karlstad – Örebro, (2007-01 – 2010-01).

Avtal om regional tågtrafik i Västsverige (2001-08-30 – 2007-06).

Avtal tågtrafik, Tåg i väst, (2010-07-01 – 2015-06-30).

Samverkansavtal mellan Rikstrafiken och Trafikhuvudmännen i Blekinge och Skåne län avseende interregional och regional trafik på järnvägssträckan Karlskrona – Kristianstad (– Malmö – Köpenhamn), (2007-07-03 – 2013-06-30).

Samverkansavtal mellan Rikstrafiken och Trafikhuvudmännen Länstrafiken i Norrbotten AB, Länstrafiken i Västerbotten AB, Västernorrlands läns Trafik AB och Länstrafiken i Jämtland AB kring interregional och lokal/regional trafik med buss i norra Sverige i ett Samverkande system, (2007-06-17 – 2012-06-30).

Samverkansavtal Tåg i Småland och Halland "Krösatågen", (2006-01-09 – 2010-06).

Samverkansavtal tågtrafik, Nässjö – Halmstad, (2008-12-29 – 2015-12).

Samverkansavtal för Tjust- och Stångådalsbanan m.m. (2005-09-20 – 2008-06).

Samverkansavtal trafik, Linköping - Västervik (Tjustbanan) Linköping – Kalmar (Stångådalsbanan), (2007-05-28 – 2014-06).

Tilläggsavtal 2, till Samverkansavtal avseende Stångådalsbanan (Linköping – Kalmar) och Tjustbanan (Linköping – Västervik) (2010-06-16 – 2014-06).

Avtal om trafik för sträckan Göteborg – Alvesta – Karlskrona – Kalmar (Kust till kust), (2001-06-14 – 2007-06-01).

Avtal tågtrafik. Kust till kust trafiken. Kalmar/Karlskrona – Göteborg, (2009-01-11 – 2011-12-31).

Avtal om persontrafik på järnväg, Nattåg till övre Norrland (2007-10-08 – 2013-08-31).

Avtal om persontrafik på järnväg, Dagtag i övre Norrland, (2007-10-08 – 2013-08-31).

Avtal mellan SJ AB och Rikstrafiken angående persontrafik på järnväg, (2008-02-25 – tills vidare).

Samverkansavtal mellan Rikstrafiken och Värmlandstrafik AB avseende trafik på sträckan (Borlänge) – Ludvika – Kristinehamn – (Karlstad) "Genvägen", (2006-08-16 – 2011-06).

Samverkansavtal mellan Rikstrafiken och Trafikhuvudmännen Länstrafiken i Norrbotten AB, Länstrafiken i Västerbotten AB och Länstrafiken i Jämtland AB kring interregional och lokal/regional trafik med buss längs med Riksväg 45, Mora – Östersund – Gällivare. Trafikår T08-T10. (2008-06-15 – 2011-06).

Trafikavtal mellan Rikstrafiken och Västernorrlands läns trafik AB, Länstrafiken i Västerbotten AB och Länstrafiken i Norrbotten AB avseende interregional busslinjetrafik längs E4:an på sträckan Sundsvall – Umeå – Luleå – Haparanda, (2010-03-04 – 2011-04-30).

Trafikavtal mellan Rikstrafiken och Västernorrlands läns trafik AB, Länstrafiken i Västerbotten AB och avseende interregional busslinjetrafik längs E4:an på sträckan Sundsvall – Umeå, (2010-03-04 – 2012-03-31).

Trafikavtal mellan Rikstrafiken och Länstrafiken i Västerbotten AB och Länstrafiken i Norrbotten AB avseende interregional busslinjetrafik längs E4:an på sträckan Umeå – Luleå – Haparanda, (2010-03-04 – 2015-10-31).

Intervjuer

2012-03-21	Ulf Lundin, generaldirektör Rikstrafiken 2008-2010
2012-03-22	Staffan Widlert, generaldirektör Rikstrafiken 2004-2008
2012-03-23	Kjell Dahlström, generaldirektör Rikstrafiken 1999-2004
2012-03-27	Håkan Jacobsson, handläggare på Trafikverket
2012-03-27	Anna Furst, handläggare på Trafikverket
2012-03-29	Ronnie Hörnvall, handläggare på Trafikverket
2012-03-30	Lars Hellström, handläggare på Trafikverket

Offentligt tryck

Instruktioner

Förordning (1999:279) med instruktion för Rikstrafiken.
Förordning (1999:280) om ändring i förordningen (1999:279) med instruktion för Rikstrafiken.
Förordning (2000:618) med instruktion för Rikstrafiken.
Förordning (2002:724) om ändring i förordningen (1999:279) med instruktion för Rikstrafiken.
Förordning (2004:1129) om ändring i förordningen (1999:279) med instruktion för Rikstrafiken.
Förordning (2007:1026) med instruktion för Rikstrafiken.
Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.
Förordning (2008:1338) med instruktion för Rikstrafiken.
Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket.

Lagar, förordningar och direktiv

Anslagsförordningen (2011:223).
Budgetlagen (2011:203).
Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 1008/2008.
Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 1370/2007.
Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.
Kommunallagen (1991:900).
Lag (2010:1065) om kollektivtrafik.
Lagen (1991:419) om resekostnadsersättning.
Rådets förordning (EEG) 3577/92.
Skollagen (2010:800).
Tolkningsmeddelande till Rådets förordning (EEG) 3577/92, KOM (2003) 595.
Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG.
Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.
Lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Nyhetsbrev

Rikstrafikens nyhetsbrev, 2009.
Rikstrafikens nyhetsbrev, nr 2, 2010.

Propositioner och riksdagsbetänkanden

Budgetproposition för 1999, prop. 1998/1999:1.

Budgetproposition för 2000, prop. 1999/2000:1.

Budgetproposition för 2001, prop. 2000/2001:1.

Budgetproposition för 2002, prop. 2001/2002:1.

Budgetproposition för 2003, prop. 2002/2003:1.

Budgetproposition för 2004, prop. 2003/2004:1.

Budgetproposition för 2005, prop. 2004/2005:1.

Budgetproposition för 2006, prop. 2005/2006:1.

Budgetproposition för 2007, prop. 2006/2007:1.

Budgetproposition för 2008, prop. 2007/2008:1.

Budgetproposition för 2009, prop. 2008/2009:1.

Budgetproposition för 2010, prop. 2009/2010:1.

Budgetproposition för 2011, prop. 2010/2011:1.

Budgetproposition för 2012, prop. 2011/2012:1.

Finlands budgetpropositioner för 2002 – 2012.

Förslag till statsbudget för budgetåret 1991/92, prop. 1990/91:100, bet.

1990/91:TU19.

Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald, prop. 1999/2000:140.

Konkurrensverkets ställning i överklagade ärenden enligt konkurrenslagen (1993:20), m.m., prop. 1994/95:44, bet. 1994/95: TU7, rskr. 1994/95:99.

Moderna transporter, prop. 2005/06:160.

Mål för framtidens resor och transporter, prop. 2008/09:93.

Transportpolitik för en hållbar utveckling, prop. 1997/98:56, bet. 1997/98: TU10, rskr. 1997/98:266.

Regleringsbrev

Regleringsbrev för budgetåret 2000 avseende Rikstrafiken, Näringsdepartementet 1999-12-16.

Regleringsbrev för budgetåret 2001 avseende Rikstrafiken, Näringsdepartementet, 2000-12-14.

Regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende Rikstrafiken, Näringsdepartementet, 2001-12-18

Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Rikstrafiken, Näringsdepartementet, 2002-12-19.

Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Rikstrafiken, Näringsdepartementet, 2003-12-11

Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Rikstrafiken, Näringsdepartementet, 2004-02-05.

Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Rikstrafiken, Näringsdepartementet, 2004-12-16.

Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Rikstrafiken under utgiftsområde 22 Kommunikationer, Näringsdepartementet, 2006-09-14.

Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Rikstrafiken under utgiftsområde 22 Kommunikationer, Näringsdepartementet, 2006-12-21.

Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Rikstrafiken inom utgiftsområde 22 Kommunikationer, Näringsdepartementet, 2007-12-19.

Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Rikstrafiken inom utgiftsområde 22 Kommunikationer, Näringsdepartementet, 2008-04-17.

Ändring av regleringsbrev för budgetåret 1999 avseende Rikstrafiken, Näringsdepartementet, 1999-06-10.

Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Rikstrafiken inom utgiftsområde 22 Kommunikationer, Näringsdepartementet, 2010-06-23.

Utredningsbetänkanden

Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning, SOU 2007:75, Stockholm: Fritzes, 2007.

En ny kollektivtrafiklag, delbetänkande av Utredningen om en ny kollektivtrafiklag, SOU 2009:39, Stockholm: Fritzes, 2009.

Former för statligt åtagande SOU 1994:147, Stockholm: Fritzes, 1994.

Konkurrens på spåret, betänkande från Järnvägsutredningen 2, SOU 2008:92, Stockholm: Fritzes, 2008.

Omprovning av statliga åtaganden, SOU 1995:93, Stockholm: Fritzes, 1995.

Rikstrafiken – vissa principfrågor, SOU 1998:148, Stockholm: Fritzes, 1998.

Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning, SOU 2008:118, Stockholm: Fritzes, 2008.

Årsredovisningar

Årsredovisning Rikstrafiken, 1999.

Årsredovisning Rikstrafiken, 2000.

Årsredovisning Rikstrafiken, 2001.

Årsredovisning Rikstrafiken, 2002.

Årsredovisning Rikstrafiken, 2003.

Årsredovisning Rikstrafiken, 2004.

Årsredovisning Rikstrafiken, 2005.

Årsredovisning Rikstrafiken, 2006.

Årsredovisning Rikstrafiken, 2007.

Årsredovisning Rikstrafiken, 2008.

Årsredovisning Rikstrafiken, 2009.

Årsredovisning Rikstrafiken, 2010.

Övrigt

Allmän trafikplikt. En vägledning, Sveriges Kommuner och Landsting, Svensk Kollektivtrafik och Trafikverket, 2011.

EA 2012 – Ekonomiadministrativa regler för statlig verksamhet, ESV 2012:2, Stockholm: Ekonomistyrningsverket, 2012.

Flyg 2011-2015, Rikstrafiken, RT 2009/221, 2010-06-28.

Flyg i glesbygd, Rikstrafiken, rapport Rt 2006-94/41.

Förvaltning av trafikavtal, Intern rutin, Rikstrafiken, 2010-09-01.

Information från Bosse Andersson, Trafikverket, genom e-post mottaget av Trafikanalys 2012-02-23.

Kriterier för grundläggande transportbehov, Rikstrafiken, RT2005-206/40, 2005-12-21.

Långsiktigt hållbar linjesjöfart till Gotland 2015-2030, samrådsversion (RT 2008/38), 2010-01-10.

Modeller för förvaltningspolitisk uppföljning i staten. Delrapport i Uppdrag om att utveckla redovisningen av den offentliga sektorn, rapport 2011:9, Stockholm: Statskontoret, 2011.

Nattågstrafik 2013-2021, Rikstrafiken, Rapport 2010-08-16.

Rikstrafiken – en liten myndighet med stort uppdrag, rapport 2003:25, Stockholm: Statskontoret, 2003.

Rikstrafiken – mål, arbetsuppgifter och organisation m.m., kommittédirektiv 1998:46.

Rikstrafiken samordnar det långväga resandet, broschyr från Rikstrafiken, 1999.

Rikstrafikens budgetunderlag för 2011 – 2013, RT 2010/38, 2010-02-15.

Samlad bedömning av Rikstrafikens långsiktiga åtagande, RT 2009/22, 2009-02-25.

SCB:s statistikdatabas.

Statsutgiftsindex för Kommunikationsministeriet (Statistikcentralen), Finland.

Säkerställd linjesjöfart – Handlingsalternativ för Gotlandstrafiken från 2015, (RT 2008/11).

Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om anmälningsskyldighet och trafikantinformation, TSFS 2012:2.

Upphandlingsreglerna – en introduktion, Stockholm: Konkurrensverket, 2012.

Utredningen av målet för fjärtrafikens servicenivå, Kommunikationsministeriets rapportserie, TKM 21/2011, Helsingfors, 2011.

Utvärdering av marknadsöppningar i kollektivtrafiken – rapport 2011, Rapport 2011:9, Stockholm: Trafikanalys, 2011.

Verksamhetsrevision avseende tågtrafik (slutrapport), Rikstrafiken, 2009-11-10.

Ökad innovationsupphandling för framtidens samhällslösningar och affärsidéer, pressmeddelande, Regeringskansliet, 2012-04-19.

7.2 Litteratur

Eliasson, J, m.fl., *När bör kollektivtrafik subventioneras?*, rapport 2009:9, Stockholm: WSP Analys & Strategi, 2009.

Hall, Peter och Karl Löfgren, *Politisk styrning i praktiken*, Malmö: Liber, 2006.

Hugosson, Björn, *Nordisk studie av trafikavtal*, Stockholm: WSP Analys & Strategi, 2012.

Jordahl, Henrik, "Ekonomisk-teoretiskt perspektiv", bilaga 5 i Berger, Christian, *Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat*, Konkurrensverkets rapportserie 2004:4, Stockholm: Konkurrensverket, 2004.

Lundquist, Lennart, *Förvaltning, stat och samhälle*, Lund: Studentlitteratur, 1992.

Nilsson, Jan-Eric, Bergman, Mats och Pyddoke, Roger, *Den svåra beställarrollen. Om konkurrensutsättning och upphandling i offentlig sektor*, Stockholm: SNS Förlag, 2005.

Nilsson, Jan-Eric, *Kollektivtrafik utan styrning. En rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)*, 2011:6, Stockholm: Fritzes, 2011.

Premfors, Rune m.fl., *Demokrati och byråkrati*, andra upplagan, Lund: Studentlitteratur, 2009.

Pyddoke, Roger, Nilsson, Jan-Eric och Eriksson, Torbjörn, *Nya former för ersättning i kollektivtrafiken*, VTI rapport 625, Norrköping: VTI, 2009.

8 Bilagor

Bilaga 1. Regeringens uppdrag

Bilaga 2. Förslag till instruktionsändring för Trafikverket

Bilaga 1. Regeringens uppdrag



Regeringsbeslut

III 6

2011-12-15

N2011/6612/TE

Näringsdepartementet

Trafikanalys
Sveavägen 90
113 59 STOCKHOLM

m.fl.

Uppdrag att utreda användningen och styrningen av anslaget för trafikavtal

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Trafikanalys att föreslå utvecklade principer för statens finansiering av transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik. I uppdraget ingår även att föreslå en modell för styrning och uppföljning av den verksamhet som bekostas av utgiftsområde 22, Kommunikationer, anslag 1:7 *Trafikavtal*.

I uppdraget ingår att;

- Beskriva användningen och fördelningen av den statliga finansieringen av interregional kollektivtrafik under perioden 1999-2010 samt kortfattat beskriva de effekter, främst med avseende på interregional tillgänglighet med kollektivtrafik, som statens insatser resulterat i.
- Lämna förslag på en lämplig inriktning av, och diskutera gränsdragning för, statens åtagande för att minska brister i den interregionala tillgängligheten med kollektivtrafik.
- Lämna förslag på eventuella förändringar av nuvarande system för att åstadkomma en ändamålsenlig finansiell styrning som uppfyller syftet med anslaget och möjliggör uppföljning av verksamheten. Särskilt ska följande frågor belysas; möjligheter att kontinuerligt pröva omfattningen av det statliga åtagandet, möjligheter att hantera rörliga komponenter i befintliga och kommande avtal, hantering av bemyndiganderamar samt eventuellt behov av årlig indexjustering av anslaget.
- Lämna förslag på behov av förändringar i regeringens styrning (regleringsbrev, förordningar och övriga regeringsbeslut) som föranleds med utgångspunkt i ovanstående punkter.

Förslagen ska utgå från de transportpolitiska målen. I de delar av uppdraget som rör ekonomisk styrning ska Trafikanalys samråda med Ekonomistyrningsverket. Samråd ska även ske med Myndigheten för tillväxtpolitiska utredningar och analyser. Trafikverket ska bistå med nödvändiga underlag för uppdragets utförande.

Trafikanalys ska senast 16 april 2012 redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

Bakgrund

Anslaget för trafikavtal används för att finansiera statens trafikavtal rörande transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik. Vidare används anslaget för att finansiera tillfällig juridisk, ekonomisk eller annan expertis vid ingående av nya avtal samt för vissa förvaltningskostnader som är direkt hänförliga till trafikavtal. Anslaget uppgår för närvarande till 831 miljoner kronor per år.

Anslaget för trafikavtal skapades 1999 genom att medel för interregional trafik på järnväg, ersättning till trafikhavudmän för köp av viss kollektivtrafik och avtal om trafiken mellan Gotland och fastlandet samt flygtrafiken mellan Östersund och Umeå som tidigare finansierats via olika anslag fördes till ett gemensamt anslag. Sedan dess har en omfattande förändring av användningen av dessa medel ägt rum. Staten – genom Rikstrafiken – har å ena sidan valt att lämna en rad trafikupplägg som myndigheten inte har ansett vara ett statligt åtagande eller av andra skäl inte vara motiverade att fortsätta med. Å andra sidan har staten utökat sin verksamhet på vissa områden, främst vad gäller flygtrafik och Gotlandstrafiken. Anslag för trafikavtal administrerades från 1 juli 1999 till 31 december 2010 av Rikstrafiken. Den 1 januari 2011 lades Rikstrafiken ned och ansvaret för anslaget överfördes till Trafikverket.

Eftersom syftet med trafikavtalen är att minska bristerna i interregional tillgänglighet med kollektivtrafik gör myndigheten mätningar av tillgängligheten för att utvärdera var insatser är mest motiverade. Storleken på anslaget bestäms varken av att det finns en rättighet för någon part att få statligt upphandlad trafik eller att det utgår ifrån beräkningar om att samhällsekonomiskt lönsamma åtgärder ska genomföras. Vidare karaktäriseras verksamheten av att det finns osäkerhetsfaktorer som försvårar möjligheterna att prognostisera framtida resursanvändning. Till del beror detta på att det i vissa fall anses vara ekonomiskt fördelaktigt för staten att teckna avtal med rörliga komponenter. Trafikavtalen är som normalt mellan tre och sex år långa.

Av artikel 93 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt framgår att ersättning för allmän trafikplikt är förenligt med fördragen. Det är närmare reglerat i tre EU-förordningar. För att ersättning till allmän trafikplikt ska få betalas ut krävs att avtal ingås, så kallade avtal om allmän trafik. Genom att följa reglerna i de berörda EU-förordningarna är medlemsstaterna befriade från skyldighet att anmäla ersättningen till Europeiska kommissionen.

- För landstransporter reglerar förordningen (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 (kallad för EU:s kollektivtrafikförordning) hur behöriga ska gå tillväga för att behöriga myndigheter ska kunna ingripa för att se till att det finns tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som bland annat är tätare, säkrare, av bättre kvalitet eller billigare än vad den fria marknaden skulle kunna erbjuda.
- För luftfart gäller förordning (EG) nr 1008/2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen. Den anger ett regelverk för beslut om allmän trafikplikt och ingående av avtal avseende flygtrafik till vissa sorters flygplatser.
- För sjöfartstransporter finns bestämmelser i rådets förordning (EEG) 3577/92 om tillämpning av principen att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage) om hur avtal om allmän trafik får ingås.

På regeringens vägnar

Catharina Elmsäter-Svärd

Ulf Andersson

Bilaga 2. Förslag till ny instruktion för Trafikverket

Förordning (20XX:xxx) med instruktion för Trafikverket

Uppgifter

1 § Trafikverket ska med utgångspunkt i ett trafikslagsövergripande perspektiv ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar.

Trafikverket ska ansvara för att det finns en grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektivtrafiken i enlighet med gällande inriktningsbeslut för interregional kollektivtrafik.

Trafikverket ska med utgångspunkt i ett samhällsbyggnadsperspektiv skapa förutsättningar för ett samhällsekonomiskt effektivt, internationellt konkurrenskraftigt och långsiktigt hållbart transportsystem.

Trafikverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Förordning (2011:1131).

2 § Trafikverket ska

1. svara för frågor om väganordningars tekniska utförande,
2. inhämta och sammanställa uppgifter från samtliga infrastrukturförvaltare för att beskriva det samlade svenska järnvägsnätet,
3. inhämta och sprida kunskap och information om tillgänglighet, framkomlighet, miljö, hälsa och säkerhet inom sitt ansvarsområde,
4. utveckla och förvalta metoder och modeller för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet,
5. ta fram och tillhandahålla aktuella trafikprognoser,
6. genomföra djupstudier av samtliga vägtrafikolyckor som har medfört att någon har avlidit,
7. beställa, dokumentera, mäta och följa upp sådan forsknings-, innovations- och demonstrationsverksamhet inom transportområdet som motiveras av Trafikverkets uppgifter,
8. bevaka och delta i internationellt samarbete inom sitt ansvarsområde och verka för utveckling av internationella transportlösningar,
9. vara infrastrukturförvaltare för det järnvägsnät som tillhör staten, om inte något annat beslutats,
10. i sin roll som beställare särskilt verka för att produktivitet, innovation och effektivitet på marknaderna för investeringar, drift och underhåll ökar,
11. ha väl fungerande rutiner, arbetssätt och samverkansformer som tillvaratar och möjliggör nationellt, regionalt och lokalt inflytande,

12. verka för kollektivtrafikens utveckling, till exempel genom att ge de regionala kollektivtrafikmyndigheterna råd och stöd i fråga om utformningen av de trafikförsörjningsprogram som avses i 2 kap. 8 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik,

13. medverka i genomförandet av det regionala tillväxtarbetet,

14. genom ett särskilt beslutsorgan inom Trafikverket pröva frågor om statligt bidrag till svensk sjöfart, och

15. genom överenskommelser med flygplatshållare säkerställa att det finns ett nationellt nät av flygplatser som upprätthåller en grundläggande beredskap för att samhällsviktiga transporter ska kunna utföras.

16. ingå och ansvara för statens avtal om linjesjöfart till Gotland.

3 § Trafikverket ska samverka med andra aktörer och därvid vidta åtgärder i syfte att nå de transportpolitiska målen. De åtgärder som vidtas ska på ett effektivt sätt bidra till måluppfyllelsen.

Trafikverket ska årligen till regeringen redovisa de åtgärder som vidtagits enligt första stycket, samt deras kostnader och effekter.

4 § Trafikverket ska

1. årligen till regeringen redovisa produktiviteten för drift-, underhålls- och byggåtgärder inom det egna ansvarsområdet,

2. årligen följa upp och till regeringen redovisa genomförda åtgärder i den nationella planen för transportinfrastruktur samt i länsplaner för regional transportinfrastruktur i de delar verket ansvarar för genomförandet,

3. årligen följa upp och till regeringen redovisa den tillgänglighetsförändring som genomförda åtgärder enligt gällande inriktningsbeslut för interregional kollektivtrafik lett till, samt åtgärdernas inverkan på övriga transportpolitiska mål,

4. årligen bistå Trafikanalys i dess uppgift att till regeringen redovisa en uppföljning av de transportpolitiska målen,

5. bistå Trafikanalys när det gäller användningen av databaser och analysverktyg,

6. ansvara för Sveriges del i förvaltningen av det tekniska systemet för uppföljningar och ansökningar, TENtec, samt aktivt medverka i regeringens arbete med ansökningar om bidrag inom det transeuropeiska nätverket för transporter (TEN-T) enligt bestämmelserna för Europeiska unionens finansiella stöd på området för transeuropeiska nät och årligen redovisa ansökningsprocessens resultat, och

7. årligen rapportera hur kraven på försäkringar för ett fartyg och dess drift och utbildningsplatser ombord enligt förordningen (2001:770) om sjöfartsstöd uppfyllts.

5 § Trafikverket ska se till att de regelverk och rutiner verket disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag.

6 § Trafikverket får bedriva uppdrags-, uthyrnings- och försäljningsverksamhet som är förenlig med verkets uppgifter i övrigt. I detta ingår att

1. utföra uppdrag inom ban-, el- och signalområdet, tillhandahålla drift av IT-system samt bedriva andra elektroniska kommunikationstjänster,
2. upphandla och tillhandahålla materiel för järnvägsinfrastruktur,
3. tillhandahålla färjeverksamhet, och
4. tillhandahålla utbildningsverksamhet.

7 § Trafikverket ska svara för avhjälpan enligt 10 kap. miljöbalken i de fall staten har ett ansvar för avhjälpan till följd av den verksamhet som bedrivits av Vägverket och Banverket.

Trafikverket ska också svara för statens ansvar för historisk miljöskuld i den utsträckning som följer av ramavtal av den 25 mars 2010 mellan svenska staten, LFV Holding AB och Swedavia AB avseende bolagisering av flygplatsverksamheten vid Luftfartsverket.

Samverkan m.m.

8 § Trafikverket ska

1. bidra med underlag till planeringsansvariga myndigheter och organ i arbetet med länsplaner för regional transportinfrastruktur, och
2. särskilt samverka med Sjöfartsverket vid framtagande och genomförande av den nationella planen för transportinfrastruktur och i arbetet med ansökningar om TEN-T-bidrag.

9 § För att säkerställa att totalförsvarets krav beaktas i den fredstida verksamheten ska Trafikverket samråda med Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och övriga berörda totalförsvarsmyndigheter.

10 § Trafikverket ska inom sitt verksamhetsområde tillhandahålla underlag för tillämpningen av 3–5 kap. miljöbalken och av plan- och bygglagen (2010:900).

11 § Trafikverket ska verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har fastställt nås och ska vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling.

Trafikverket ska i fråga om sitt miljöarbete rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

12 § Trafikverket får handlägga ärenden om anspråk på ersättning för personskada i järnvägstrafik utom ärenden som enligt 3 § förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten ska handläggas av Justitiekanslern. Bestämmelserna i 11–13 §§ i den förordningen gäller för Trafikverket i ärenden om reglering av personskada i järnvägstrafik.

Statens avtal om interregional kollektivtrafik

12 a § Trafikverket ska

1. *ta fram planer för trafikavtal om interregional kollektivtrafik,*
2. *ingå och ansvara för statens avtal om transportpolitiskt motiverad interregional kollektivtrafik, inklusive flygtrafik, som inte upprätthålls i annan regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift.*
3. *utveckla, tillgängliggöra och kontinuerligt uppdatera en databas för statistik gällande trafikavtal och tillgänglighet.*

12 b § Trafikverket får ingå avtal om transportpolitiskt motiverad internationell kollektivtrafik som inte upprätthålls i de regionala kollektivtrafikmyndigheternas regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift.

12 c § Trafikverket får

1. inom ramen för gällande inriktningsbeslut för interregional kollektivtrafik fatta beslut om att teckna avtal om ny trafik och om villkoren för denna trafik,

2. göra insatser för att komplettera trafik som i huvudsak faller under de regionala kollektivtrafikmyndigheternas ansvar om det bedöms viktigt för den interregionala kollektivtrafiken, och under förutsättning att sådana insatser inte ersätter det ansvar de regionala kollektivtrafikmyndigheterna har enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

12 d § I de avtal Trafikverket svarar för ska Trafikverket väga in behovet av funktionella arbetsmarknadsregioner.

Organisation

13 § Trafikverket ska ha en regional organisation och får ha det antal regioner som verket bestämmer. En region ska omfatta ett eller flera län.

13 a § Inom Trafikverket ska det finnas ett särskilt beslutsorgan som benämns Delegationen för sjöfartsstöd. Delegationen för sjöfartsstöd har till uppgift att självständigt pröva frågor om statligt bidrag till svensk sjöfart.

Delegationen för sjöfartsstöd ska bestå av högst sju ledamöter, som förordnas av regeringen. Förordning (2010:1836).

13 b § Trafikverkets ledning ansvarar inför regeringen för att Delegationen för sjöfartsstöd tilldelas medel och resurser i övrigt för sin verksamhet. Förordning (2010:1836).

13 c § När Delegationen för sjöfartsstöd avgör ett ärende med stöd av 3 § förordningen (2001:770) om sjöfartsstöd ska samtliga ledamöter vara närvarande.

I övriga ärenden är delegationen beslutför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande. Förordning (2010:1836).

Ledning

14 § Trafikverket leds av en styrelse.

15 § Styrelsen ska bestå av lägst fem och högst tio ledamöter.

Delegering

16 § Styrelsen får överlåta till myndighetschefen att besluta Trafikverkets föreskrifter. Detta gäller inte föreskrifter som har principiell betydelse eller annars är av större vikt.

Anställningar

17 § Generaldirektören är myndighetschef.

Personalansvarsnämnd

18 § Vid Trafikverket ska det finnas en personalansvarsnämnd.

Tillämpligheten av vissa förordningar

19 § Trafikverket ska tillämpa internrevisionsförordningen (2006:1228) och personalföreträdarförordningen (1987:1101).

Avgifter

20 § Trafikverket får ta ut avgifter för verksamhet enligt 6 §. Verket får besluta om grunderna för avgifterna och avgifternas storlek.



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