



En urholkad kollektivtrafik

Tre förlorade år för omställningen till ett
hållbart resande

*”En investering i väg är fyra-fem gånger
viktigare än i järnväg. Vi har
överinvesterat i järnvägar. Vi måste våga
göra en prioritering.”*

**Finansminister Anders Borg till
tidningen Sydsvenskan 6 november 2007**





Förord

Klimatfrågan är vår tids ödesfråga. Investeringar i ny infrastruktur behöver sammantaget bidra till att minska utsläppen, och det kräver en prioritering av projekt som bidrar till en sådan utveckling. Vi behöver därför stödja ny miljövänlig teknik och bränslen, stimulera människor att lägga om sina resvanor samt kanalisera resurserna till klimatinvesteringar i järnväg och kollektivtrafik. Samhällsplanering och andra åtgärder som kan påverka transportbehovet och val av transportsätt ska alltid prioriteras i första hand. Vi rödgröna partiet föreslår satsningar på ett klimatsmart och hållbart transportsystem. Vi vill fortsätta investera enligt den prioritering av järnvägen som vi inledde under den förra mandatperioden.

Kollektivtrafiken är en av de mest grundläggande beståndsdelarna för en hållbar trafikpolitik. Det gäller såväl för klimatet och andra miljömål, hälsa, trafiksäkerhet och jämställdhet. En god tillgänglighet till kollektivtrafik är även av avgörande betydelse för att skapa en väl fungerande, rörlig arbetsmarknad.

Just nu pågår den så kallade fördubblingskampanjen som drivs av Svensk Kollektivtrafik, Sveriges Kommuner och Landsting, Branschföreningen Tågoperatörerna, Svenska Bussbranschens Riksförbund och Svenska Taxiförbundet. Målet är att kollektivtrafikens andel ska fördubblas till 2020. Vi i det rödgröna samarbetet ställer oss bakom denna målsättning. Det handlar inte om ett önsketänkande, utan helt enkelt om vad som är nödvändigt för att vi ska få ett konkurrenskraftigt, klimatanpassat och trafiksäkert transportsystem.

Sammantaget riskerar regeringens åtgärder snarare att leda till en halvering av kollektivtrafiken, istället för en fördubbling. Under klimatmötet i Köpenhamn i december är regeringen ordförande i EU. Statsministerns ledartröja i klimatfrågan lyser med sin frånvaro. I det rödgröna samarbetet är satsningar på kollektivtrafiken en självklar del i klimatpolitiken.

Denna rapport är initierad av den rödgröna arbetsgrupp som har i uppgift att granska regeringens politik. Arbetet har främst utförts av rödgröna politiker i Trafikutskottet. Med denna granskningsrapport vill vi belysa vilka konsekvenser regeringens beslut får för oss som reser med kollektivtrafik.

Lena Hallengren (S)

Peter Pedersen (V)

Karin Svensson Smith (MP)



Sammanfattning

- Förhållandet mellan investeringar i vägar och järnväg har ändrats dramatiskt till kollektivtrafikens nackdel.
- Regeringen planerar att avreglera den regionala kollektivtrafiken. De internationella erfarenheterna tillsammans med analyser gjorda av regeringens egen utredare visar att detta kommer att leda till chockhöjda priser, försämrat utbud och minskat resande.
- Regeringen har underlåtit att ta beslut om de nödvändiga investeringar som krävs för att åtgärda de stora kapacitetsproblemen i järnvägsnätet. Istället väljer man att genom höjda banavgifter ransonera utrymmet på de högtrafikerade sträckorna, vilket kommer att resultera i högre biljettpriser.
- Pengarna från trängselskatten i Stockholm, som enligt folkomröstningen skulle användas till både kollektivtrafik och vägbyggen, planerar regeringen att enbart använda till vägbyggen.
- Avregleringen av tågtrafiken är ett allvarligt hot mot den regionala pendeltågstrafiken. För att ge plats åt de nya privata aktörerna på spår som redan är överfulla planerar regeringen att höja banavgifterna kraftigt. Effekten blir att trafik med svag betalningsförmåga, framför allt regionala pendeltåg, trängs bort till förmån för den företagsekonomisk mer lönsamma fjärrtågstrafiken.
- Statsbidragen för inköp av kollektivtrafikfordon har avskaffats, vilket gjort att många länstrafikbolag helt dragit in eller skjutit på investeringar i nya moderna fordon.
- Regeringen har struntat i att verkställa riksdagens beslut om att ge Rikstrafiken möjlighet att stödja studie- och arbetspendling inom länsgräns. Effekten blir försämrad tillgänglighet till kollektivtrafik, framför allt i de glest befolkade delarna av landet.



2 Tre år av missade chanser

Det finns en rad skäl till att strategiska satsningar på infrastrukturen borde ligga högt upp på den statliga dagordningen de närmaste åren. Rätt prioriterade investeringar i infrastruktur har betydelse för en hållbar tillväxt, kan sänka näringslivets kostnader och höja dess produktivitet och är dessutom oerhört viktiga för att ställa om samhället i mer klimatsmart riktning.

Investeringar i snabba järnvägsförbindelser har exempelvis visat sig vara överlägsna andra transportslag när det gäller att skapa större och mer konkurrenskraftiga arbetsmarknadsregioner, vilket bland annat tidigare järnvägsinvesteringar i Öresunds- och Mälardalsregionerna vittnar om. För något längre sträckor har höghastighetståg visat sig kunna konkurrera ut flyget totalt för resor mellan större stadskärnor. Liknande effekter när det gäller valet mellan bil och kollektivtrafik har man fått exempelvis när nya spårvagnslinjer byggts i Stockholm. Det finns mycket att göra för att använda investeringar för att gynna utveckling och klimat.

Mot denna bakgrund är regeringens infrastrukturpolitik ett stort misslyckande. Regeringen har haft chansen att genomföra en strategiskt viktig omställning så att transportsektorn kan bidra med utsläppsminskningar för att klara den nödvändiga klimatomställningen. Men den borgerliga regeringen verkar sakna insikt om problemen och vilja att vidta nödvändiga åtgärder. Den satsar för lite och prioriterar fel.

Man anar en ideologisk enögdhet bakom detta, en inställning hos de borgerliga partierna där avreglering, privatisering och ökad konkurrens ses som mirakelåtgärder som kan lösa alla sorters problem. Det verkar till och med som att man ibland utgår från lösningen snarare än problemen när man vidtar åtgärder, exempelvis när man diskuterar en avreglering av järnvägen.

3 Felriktade resurser

Under den förra regeringen var Vägverkets och Banverkets totala resursram för infrastrukturen för perioden 2004-2015 knappt 382 miljarder kronor. Den nuvarande regeringen hävdar att man gör historiska satsningar på infrastrukturen. I själva verket är den avsatta resursramen på 417 miljarder kronor för perioden 2010-2021 de facto lägre jämfört med den tidigare resursramen, om man justerar för inflation och ökade byggkostnader.



Den borgerliga regeringen satsar inte bara för lite utan också fel. Större delen av den krympande statliga investeringsramen vill regeringen lägga på investeringar i vägsystemet, trots att klimatet och näringslivets behov talar för en prioritering av järnvägen.

I regeringens så kallade närtidssatsning lades två tredjedelar på vägar. I december 2008 beslutade regeringen att minst 50 procent av medlen i den pågående infrastrukturplaneringen ska gå till nya vägar. Prioriteringen av väg framför spår visar sig också när man ensidigt använder trängselskattemedel till vägprojekt. Att Klimatberedningen klart förordade en kraftfull satsning för att öka järnvägskapaciteten och tågresandet med minst 50 procent för att klara klimatmålen har uppenbart inte gjort någon effekt för regeringens inställning i frågan.

4 Avreglering till varje pris

Den moderatledda regeringen har bekant avregleringar som standardmetod att åstadkomma effektivitet inom olika sektorer. Värdet av detta är givetvis varierande efter hur olika marknader är konstruerade. Någon sådan kvalitetsvariation av avregleringar vill dock de borgerliga inte kännas vid, utan de tycks mena att avregleringen som metod har absoluta fördelar som gäller i alla lägen. Detta ger intrycket att de borgerliga partierna drivs av ideologiska snarare än rationella överväganden när de fattar sina beslut.

Ett typexempel är avregleringen av tågtrafiken. Denna är svår att motivera rationellt, och skälen måste därför snarast ligga på det känslomässiga planet: Regeringen vill avreglera, oavsett resultat.

Diskussionen om avreglering av persontrafik inom tågtrafik samt eventuellt inom lokal och regional kollektivtrafik, kantas av kritik och många frågetecken. Denna tycks dock regeringen ta lätt på även om man i sin proposition ”Konkurrens på spåret” (2008/09:176) skriver: *”Det är svårt att bedöma effekterna av den öppning för konkurrens som regeringen nu föreslår för den nationella och internationella marknaden för persontransport på järnväg. Ambitionen är att skapa större dynamik på marknaden och dynamik är genuint svårt att kalkylera.”*

Men även om man inte kan kalkylera ”dynamik” så är givetvis många av de direkta effekterna kända. Genom att avreglera och konkurrensutsätta kollektivtrafiken riskerar enligt många beräkningar det kollektiva resandet att minska kraftigt, samordningen försämras, krånglet för resenärerna att öka, prisnivån höjas påtagligt och trafikutbudet



minska. Ingen har kunnat visa på hur någon ”dynamik på marknaden” uppkommer i den typen av situation.

Den 5 maj överlämnade utredaren Ulf Lundin sitt delbetänkande **En ny kollektivtrafiklag** till näringsminister Åsa Torstensson. Utredningen har sänts ut på remiss till 114 remissinstanser. Kärnan i utredningens förslag kallas ”marknadsöppning”. Flera av de tyngsta remissinstanserna framför allvarlig kritik mot utredningens förslag, bland andra Sveriges kommuner och landsting.

Att kollektivtrafiken är förutsägbar, snabb, har hög turtäthet och når överallt är enligt många undersökningar det som resenärerna prioriterar högst, särskilt bland dem som annars tar bilen. Med konkurrens på de lönsamma sträckningarna blir det dyrt för samhället att upprätthålla trafik där det är mindre lönsamt att köra. Denna trafik måste då helt skattefinansieras om den ska finnas kvar. Rikstrafiken räknar med att upphandlingskostnaderna vid en avreglering ökar med 100 miljoner kronor. Utländska erfarenheter pekar i samma riktning. Särskilt Storbritannien är intressant i sammanhanget. Under högtrafik i de större städerna tävlar bussbolagen om att komma först till hållplatsen för att fylla bussen. Under resten av dygnet har trafiken minskat kraftigt, detta gäller särskilt i de mindre orterna. Priserna har stigit, trots ökade offentliga tillskott. Det som i teorin skulle leda till mer konkurrens har i praktiken krympt marknadsutbudet till så få bolag att de brittiska konkurrensmyndigheterna har inlett en undersökning om varför utslagningen blivit så stor.

I ett underlag till Lundins utredning ingår en konsekvensanalys av en avreglerad kollektivtrafik¹. Denna analys visar att:

- Prisnivån i genomsnitt måste höjas cirka 1,5 gånger från cirka 8 till cirka 19 kronor per påstigande
- Kollektivresandet beräknas minska med 28 procent.
- Trafikutbudet beräknas som en följd av det minskade resandet att minska med 21 procent.
- Biljettintäkterna beräknas öka från 2,3 till 4 miljarder kronor (+ 76 %)
- Kostnaderna beräknas minska från 4,3 till 3,8 miljarder kronor, eller med 0,5 miljarder kronor (- 11 %)
- Underskottet på cirka 2 miljarder kronor förbyts till ett överskott på cirka 200 miljoner kronor. I termer av täckningsbidrag betyder det en förändring från - 47 procent till + 5,1

¹ *Nya tillträdesregler för lokal och regional kollektivtrafik – analys av konsekvenser för trafik och ekonomi*, WSP, 2009



procent. En förklaring till att överskottet inte uppgår till den målsatta vinstmarginalen på + 7 procent är att det för 23 av de 59 städerna inte går att åstadkomma företagsekonomisk lönsamhet samt att enbart ett 30-tal städer av de 59 (51 %) kan nå ända upp till vinstmarginalen på 7 procent.

Lunds tekniska högskola drar i sitt remissvar till Lundinutredningen slutsatsen att: ”resandet med kollektivtrafik kommer att minska om förslaget genomförs” Som viktigaste faktor för detta anges de höjda biljettpiserna: ”Den viktigaste är nog att priset för att resa kommer att stiga. När priset stiger minskar resandet. I den stad, där priset enligt en bilaga 7 till utredningen, kommer att stiga minst, med 105 procent, kommer resandet att minska med cirka 40 procent”.²

I sitt remissvar till Näringsdepartementet över EU-kommissionens meddelande (KOM(2009)279) om Hållbara framtida transporter skriver Statens Institut för Kommunikationsanalys (SIKA) följande:

"Det saknas, såvitt SIKA känner till, belägg för att liberaliserade transportmarknader generellt har bättre tillgänglighet, större punktlighet, säkrare eller miljövänligare transporter. I perifera delar av EU kan en felaktigt genomförd avreglering av transportmarknaden tvärtom få negativa konsekvenser genom att ingen trafik överhuvudtaget kommer att bedrivas där då marknaden inte är tillräckligt stor. I starkt trafikerade stråk kan det även på grund av kapacitetsbrist uppstå svårigheter när det gäller att fördela tågslägen mellan olika företag som vill bedriva trafik."³

Mot bakgrund av detta framstår den borgerliga regeringens ambition att skapa ”dynamik” snarast som en fråga om tro än en slutsats byggd på rationella överväganden.

5 Jämställdhet och rättvisa

Kvinnor reser mer kollektivt än män. Därför handlar kollektivtrafiken i allra högsta grad om jämställdhet. Kvinnor drabbas hårdare än män när regeringen försämrar kollektivtrafiken.

I det rödgröna samarbetet är vi överens om att jämställdhet ska vara ett separat mål i transportpolitiken. Kvinnor och män ska ges samma möjligheter att påverka transportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning och deras värderingar ska

²

³ http://www.sika-institute.se/Doclib/2009/Remisser/re_20090824.pdf



tillmätas samma vikt. Regeringen har tagit bort det separata målet om jämställdhet vilket minskar möjligheterna att skapa ett jämställt transportsystem, där kollektivtrafiken har en bärande roll.

En försämrad kollektivtrafik drabbar förstås alla som åker kollektivt. Inte minst gäller det de grupper i samhället som ofta saknar tillgång till bil, såsom pensionärer, ungdomar eller låginkomsttagare. Därför är en attraktiv kollektivtrafik också ett viktigt instrument för en ökad rättvisa i vid mening.

6 Regeringen passiv i fråga om pendlingstrafik

Riksdagen har tagit beslut om att Rikstrafiken även ska stödja pendlingstrafik över dagen till arbete och studier inom länet samt över länsgräns:

"Resenärernas möjligheter att pendla över dagen till arbete och studier inom länet samt över länsgräns bör förbättras. Detta innebär att Rikstrafiken fortsatt bör kunna göra insatser i olika former för att komplettera trafik som i huvudsak faller under trafikhuvudmännens ansvar."⁴

Syftet med beslutet var delvis att möjliggöra för Rikstrafiken att stödja pendlingstrafik inom länsgräns. Regeringen har dock struntat i att ge i uppdrag åt Rikstrafiken att verkställa detta riksdagsbeslut. Rikstrafiken har därför successivt dragit sig ur flera av de avtal man tidigare hade av regional tågtrafik, vilket strider mot riksdagsbeslutets intentioner. Detta leder till att människor i framför allt glest befolkade delar av landet får en minskad tillgänglighet till kollektivtrafik.

När de regionala trafikhuvudmännen tvingas dra ner på trafiken skapas en ond spiral där Banverket prioriterar ner underhåll och andra investeringar på de aktuella sträckorna med motiveringen att trafikunderlaget är för litet.

7 Minskade möjligheter att köpa in kollektivtrafikfordon

⁴ Betänkande 2005/06 TU5 Moderna transporter, s 125



En modern vagnpark är en förutsättning för att öka kollektivtrafikens konkurrenskraft. Som ett resultat av det rödgröna budgetsamarbetet har det tidigare funnits möjlighet för de regionala trafikhuvudmännen att få statsbidrag för upp till 50 procent av kostnaden när det gäller investeringar i nya pendeltåg, tunnelbane- och spårvagnar. Denna möjlighet har nu regeringen slopat. Det innebär att många länstrafikbolag nu dragit in eller skjutit viktiga investeringar i nya, bekväma fordon på framtiden. För de kommuner och landsting som ändå bestämt sig för att fullfölja investeringarna innebär det slopade statsbidraget att man får göra avkall på verksamheten i välfärdens kärna alternativt höja skatten.

8 Höjda banavgifter – dyrare tågbiljetter

Den moderatledda regeringen siktar på en fördubbling av banavgifterna inom fyra år⁵. Höjda banavgifter kommer att leda till höjda priser för tågresenärer. Detta är inte acceptabelt eftersom det ytterligare kommer att leda till att järnvägsresandet förlorar i konkurrenskraft gentemot flygresor och bilen. Regeringen motiverar höjningen med att det ökar utrymmet för ”kvalitetshöjande åtgärder” i järnvägsnätet. Faktum är att höjningen av banavgifterna beror på motsatsen, det vill säga att regeringen underlåtit att ta beslut om de nödvändiga investeringar som krävs för att öka kapaciteten och kvaliteten i järnvägssystemet. Särskilt kritisk är situationen på de högtrafikerade sträckorna kring våra storstäder där det i praktiken är fullt på spåren. Regeringens lösning på detta problem är inte att bygga ut spårkapaciteten, istället har man gett Banverket i uppdrag att ransonera spårutrymmet genom att höja avgifterna. Banverket föreslår i ett första steg en passageavgift på 300 kronor per tåg i och kring Göteborg, Stockholm och Malmö klockan 07-09 samt 16-18 från december 2010. Verket vill samtidigt sexfaldiga tåglägesavgiften på sträckorna Göteborg-Stockholm, Göteborg-Malmö, Malmö-Stockholm och Stockholm-Gävle.

De höjda avgifterna är också ett en följd av regeringens avreglering av järnvägstrafiken. Eftersom det är fullt på spåren kommer det att finnas ett mycket begränsat utrymme för nya tågoperatörer att ta sig in på den svenska järnvägsmarknaden. För att om möjligt undvika ett avregleringsfiasko tycks regeringens strategi vara följande: Om avgifterna höjs kommer trafik med förhållandevis låg betalningsförmåga, inte minst den regionala pendeltågstrafiken, att successivt trängas bort från spåren och lämna plats för privata fjärrtågsoperatörer. Förhoppningen är att det på ytan ska se ut som om avregleringen varit lyckosam. Frågan är om de hundratusentals personer som varje dag tar sig till och

⁵ Budgetpropositionen för 2010, Volym 12, Utgiftsområde 22 Kommunikationer, s 59



från jobbet mer regionala pendeltåg kommer att hålla med när priserna blir högre samtidigt som turlistorna glesas ut.

Avregleringen av järnvägen gör också att det kommer att bli trängre på landets bangårdar. Med fler operatörer i järnvägsnätet ökar behovet av uppställningsplatser för tågen. För att finansiera detta vill Banverket från 2011 ta ut en uppställningsavgift för alla tåg på de 50 största stationerna i landet. Att dess höjda banavgifter kommer överföras direkt till höjda biljettpriser bekräftas av tågtrafikföretagen i en artikel i Göteborgsposten 2009-10-26.

9 Var är koldioxidskatten?

I inledningen till 2006 års regeringsförklaring konstaterade statsminister Reinfeldt att ”Klimatfrågan är en ödesfråga för Sverige och för världen”⁶.

Ekonomiska styrmedel är ett effektivt sätt att styra samhället bort från miljöförstörande aktiviteter och minska resursförbrukningen. Företrädare för den moderatledda regeringen har många gånger upprepat att ekonomiska styrmedel behövs för att klara klimatomställningen och att koldioxidskatt är det kanske viktigaste verktyget. Bland annat lyfte Reinfeldt detta i sin regeringsförklaring 2007 då han sa att ”miljöskatter och andra ekonomiska styrmedel har en central roll i klimatarbetet”, och att ”en grundprincip i reformarbetet blir att förorenaren ska betala för sin miljöpåverkan. Särskild fokus kommer att läggas på koldioxidbeskattning och annan energibeskattnings”⁷.

Inom ramen för den gröna skatteväxlingen som genomfördes 2001-2006 skatteväxlade de rödgröna partierna totalt drygt 17 miljarder kronor. Detta innebar att miljöförstörande verksamhet beskattades högre och arbete lägre utan att det totala skattetrycket ändrades. Skatteväxlingen riktades främst mot hushållen och syftade framför allt till att minska utsläppen av koldioxid. Regeringsskiftet år 2006 innebar att skatteväxlingen abrupt avbröts utan att ersättas med något motsvarande ekonomiskt styrmedel.

Trots allt tal om vikten av koldioxidskatt så har den moderatledda regeringen varit väldigt passiv. Alla förbättringar av koldioxidbeskattningen har skjutits långt på framtiden. De rekordstora sänkningarna av inkomstskatter har inte följts av några skattehöjningar på t.ex. fordonsbränsle, trots att Sverige ligger på en genomsnittlig nivå i ett EU-perspektiv. Skatteväxlingen som genomfördes i Sverige under förra

⁶ <http://www.regeringen.se/content/1/c6/07/02/32/bcc6951a.pdf>

⁷ <http://www.regeringen.se/content/1/c6/08/81/83/0b48ca30.pdf>



mandatperioden lyfts fram internationellt som ett föredöme⁸, men nu riskerar Sverige att tappa denna position.

10 Trängselskatten missbrukas

År 2006 röstade stockholmarna ja till ett permanent införande av trängselskatt/miljöavgifter. Texten på valsedeln var: ”Miljöavgifter/trängselskatt innebär att avgifter tas ut i biltrafiken i syfte att minska köer och förbättra miljön. Intäkterna återförs till Stockholmsregionen för investeringar i kollektivtrafik och vägar.”

Trängselskatten i Stockholm kommer att till årsskiftet 2009/2010 ha inbringat totalt 1800 miljoner kronor till staten. Av detta kommer dock endast 300 miljoner kronor ha levererats tillbaka till Stockholm i form av investeringar i infrastrukturen. Enorma administrativa kostnader är en förklaring, men inte den enda. I statsbudgeten saknas för år 2010 saknas redovisning för omkring 350 miljoner kronor. Regeringen har heller inte tydligt redovisat hur de pengar som faktiskt återförts till Stockholmsregionen har använts. Inte minst saknas uppgifter om vilka investeringar som gjorts i kollektivtrafiken. När det gäller hur trängselskatten på längre sikt ska användas är dock den borgerliga redovisningen desto tydligare. I strid med folkomröstningsresultatet planerar den moderatledda regeringen, tillsammans med de borgerliga partierna i Stockholmsregionen, att använda samtliga intäkter från trängselskatten till investeringar i nya vägar.

En viktig faktor för att kunna utveckla systemet med trängselskatter är att skatten ska kunna tas ut lokalt eller regionalt. För detta krävs en ändring i grundlagen. De rödgröna partierna står bakom att så sker och även de borgerliga partierna stödjer en sådan grundlagsändring⁹. Detta kräver två beslut i riksdagen med mellanliggande val. För att lokala trängselskatter ska kunna införas år 2011 krävs alltså ett beslut under nuvarande mandatperiod. Trots den påstådda samstämmigheten om vikten av detta så har ingen proposition om grundlagsändring kommit från infrastrukturminister Åsa Torstensson (C). Om inte en proposition kommer snarast, så riskerar införandet av lokala trängselskatter att skjutas på framtiden.

⁸ COMETR Competitiveness Effect of Environmental Tax Reforms – policy brief march 2007

⁹ <http://www.dn.se/opinion/debatt/alliansen-och-mp-ense-om-andrad-grundlag-1.734970>

