

Till statsrådet Åsa Torstensson

Regeringen beslutade den 22 mars 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera förutsättningarna för att ombilda Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) samt vissa funktioner av Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) till aktiebolagsform (dir. 2007:36).

Som särskild utredare förordnades den 22 mars 2007 regionrådet Lars Nordström.

Som huvudsekretare anlätades den 25 mars 2007 transportanalytikern Anders Wärmark, WSP Sverige AB och som biträdande sekreterare den 22 mars 2007 kontrollern Per Savén.

Utredningen har antagit namnet VTI/SIKA-utredningen. Utredningen avlämnar härmed sitt betänkande Organisationsform för VTI och SIKA (SOU 2007:49).

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm den 15 juni 2007

Lars Nordström

Anders Wärmark

Per Savén

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	19
1.1 Uppdraget.....	19
1.2 Avgränsningar	19
1.3 Betänkandets uppläggning och disposition.....	21
2 Forskning och analys för transporter och kommunikationer	23
2.1 Verksamhetsområdet forskning och utveckling	23
2.2 Framväxten av VTI:s och SIKAs uppgifter och organisation	25
2.2.1 Statens väg och transportforskningsinstitut	25
2.2.2 Statens institut för kommunikationsanalys	29
3 Forskning och analys i kunskapssamhället	33
3.1 Mina bedömningar och slutsatser	33
3.2 Direktiven.....	34
3.3 Mina utgångspunkter.....	34
3.3.1 Tillgång till forskning och analys blir allt viktigare i kunskapssamhället	34
3.3.2 Transportsystemet kräver sin egen forskning och analys	36
3.3.3 Transporterna formar Sverige	37
3.3.4 Transporterna i skärningspunkten för många samhällsintressen	38

3.3.5	Transporterna och klimatet.....	41
3.3.6	Globalisering och internationell samverkan.....	42
3.3.7	En mer marknadsorienterad organisation av transportsektorn	44
3.3.8	Ny regional organisation och ansvarsfördelning	46
3.3.9	Statens ansvar	47
3.4	Min analys.....	50
3.4.1	Fortsatt stort behov av forskning och analys.....	50
3.4.2	Transporterna och transportforskningen som mindre lyckade marknader	52
4	Myndighet eller bolag.....	57
4.1	Mina slutsatser och förslag	57
4.2	Direktiven.....	58
4.3	Mina utgångspunkter	58
4.3.1	Förvaltningspolitiska riktlinjer	58
4.3.2	Myndighetsbegreppet och olika typer av myndigheter	62
4.3.3	Konkurrensutsatt verksamhet.....	65
4.3.4	Statlig verksamhet i bolag.....	70
4.4	Min analys.....	76
4.4.1	Inledning.....	76
4.4.2	VTI:s och SIKA:s nuvarande verksamhetsformer	77
4.4.3	De förvaltningspolitiska riktlinjernas tillämpning på VTI och SIKA	78
4.4.4	Myndighetsspecifika överväganden	83
4.4.5	Organisationen av verksamheten vid nuvarande SIKA	83
4.4.6	Organisation av verksamheten vid nuvarande VTI.....	88
4.4.7	Samordningsmöjligheter mellan VTI och SIKA	97
5	En myndighet för analys och planeringsunderlag.....	101
5.1	Mina slutsatser och förslag	101
5.2	Direktiven.....	104
5.3	Mina utgångspunkter	104
5.3.1	Inledning.....	104

5.3.2	Den statliga förvaltningens utveckling.....	105
5.3.3	Översynen av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation	106
5.3.4	Tväarsektoriella perspektiv och kunskapsbildningen inom staten	108
5.3.5	Analysverksamhetens samverkans- och kontaktbehov	111
5.4	Min analys.....	113
5.4.1	Inledning	113
5.4.2	SIKA som egen myndighet	113
5.4.3	Sammanslagning med andra transportmyndigheter	117
5.4.4	Samband mellan SIKA:s och Regeringskansliets uppgifter	119
5.4.5	SIKA som en del i en större analysmyndighet.....	121
5.4.6	Anslagsbehov	125
6	Ett bolag för forskning och utveckling.....	127
6.1	Mina slutsatser och förslag.....	127
6.2	Direktiven.....	129
6.3	Mina utgångspunkter.....	129
6.3.1	Inledning	129
6.3.2	Forskningsinstitut i Sverige och utomlands	130
6.3.3	VTI betydelse för transportforskningen i Sverige....	137
6.3.4	VTI:s marknad	142
6.4	Min analys.....	146
6.4.1	Inledning	146
6.4.2	Hela VTI bör bolagiseras	146
6.4.3	VTI som del av en institutskoncern	148
6.4.4	Uppdraget för ett nytt bolag.....	149
6.4.5	Ett nytt bolag måste ha statlig grundfinansiering.....	152
6.4.6	Användningen av ett basanslag	154
7	Bolagets ekonomiska förutsättningar och mål	161
7.1	Mina slutsatser och förslag.....	161
7.2	Direktiven.....	162

7.3	Mina utgångspunkter	163
7.3.1	Kapitalstruktur och kapitalbehov	163
7.3.2	Ekonomiska mål.....	163
7.4	Min analys	164
7.4.1	Rörelserisk.....	164
7.4.2	Pensionsskuld.....	165
7.4.3	Kapitalstruktur och behov av kapitaltillskott.....	166
7.4.4	Ekonomiska mål.....	169
7.4.5	Vissa övriga frågor i samband med en bolagisering.....	170
7.4.6	Handlingsplan för bolagiseringsprocessen.....	171
8	Förslagets konsekvenser	173
8.1	Mina bedömningar	173
8.2	Direktiven.....	173
8.3	Mina utgångspunkter	174
8.4	Min analys.....	174
	Referenser.....	177
	Bilagor	
	Bilaga 1 Direktiv	181
	Bilaga 2 Vägverkets bedömning av FoU-miljöer.....	187
	Bilaga 3 VTI:s FOU-områden.....	189
	Bilaga 4 Jämförelsevärden soliditet.....	227
	Bilaga 5 VTI:s och SIKAs balansräkningar.....	229

Sammanfattning

Uppdraget och verksamheterna

Denna utrednings huvuduppgift är att analysera förutsättningarna för att ombilda Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) och vissa funktioner vid Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) till bolag. Vidare ingår i uppdraget att föreslå lämplig organisationsform och hemvist för den verksamhet som inte lämpar sig för en bolagisering. Ett villkor för ombildningen är att verksamheten kan finansieras och organiseras så att den tillgodoser regeringens behov av analys och stöd samt transportsektorns behov av forskning.

VTI har ca 190 anställda med huvuddelen av verksamheten förlagd till Linköping. VTI utför kvalificerad tillämpad forskning och utveckling på uppdrag av myndigheter och andra beställare. Institutet finansieras till ca 20 procent av anslag och till ca 80 procent av uppdragsintäkter. VTI:s verksamhet syftar till att genom forskning och utveckling bidra till att uppfylla de transportpolitiska målen.

SIKA har ungefär 30 anställda och har nyligen flyttat från Stockholm till Östersund. Verksamheten är anslagsfinansierad. SIKA har till uppgift att ta fram underlag för det transportpolitiska utvecklingsarbetet och är ansvarig myndighet för officiell statistik inom samhällsområdet transporter och kommunikationer. Myndigheten samordnar även infrastrukturplaneringen och bidrar med analyser inom hela det transport- och kommunikationspolitiska området.

Forskning och analys för transporter

För att kunna ta ställning till hur den samlade verksamhet som SIKA och VTI bedriver fortsättningsvis bör styras och organiseras och vilka förutsättningar den bör ges i övrigt måste motiven och premisserna för verksamheten klargöras. Utredningens över-

gripande slutsats är att det finns ett fortsatt stort behov av tillämpad samhällsmotiverad forskning och övergripande analyser på transportområdet, dvs. den typ av verksamhet som VTI och SIKKA svarar för idag. Efterfrågan på kvalificerat planerings- och beslutsunderlag bedöms komma att öka framöver, både i fråga om kvantitet och om kvalitet.

I ett utpräglat kunskapssamhälle blir tillgången till forskning och analys allt viktigare. Detta gäller inom snart sagt alla samhällsområden och transportsektorn utgör inget undantag i detta avseende. Transportsystemet är nära sammanvävt med samhället i övrigt och transporterna blir därför en viktig del både av problemen och av lösningarna när det gäller många stora samhällsfrågor. Det betyder att nästan all politik och samhällsplanering förutsätter goda insikter i transportsystemet och dess sätt att fungera. Som exempel kan nämnas transporternas roll för klimatpolitiken och globaliseringen samt de nya kunskapsbehov som kan uppstå vid en mer marknadsorienterad organisation av transportsektorn och en ändrad ansvarsfördelning inom den offentliga förvaltningen.

Statens samlade insatser på transportområdet, och särskilt då förhållandet att en så stor del av verksamheten på området måste organiseras och finansieras i statlig eller offentlig regi, medför att staten har ett särskilt ansvar för att säkerställa att det finns planerings- och beslutsunderlag av hög kvalitet. Med detta följer också ett statligt ansvar för att det sker en kontinuerlig utveckling av planeringsunderlagen och planeringsmetoderna och att den kunskapsförsörjning och de analysfunktioner som behövs som stöd för verksamheten kan säkras. Detta gäller särskilt som det finns belägg för att sådana insatser kan ge mycket hög samhällsekonomisk återbäring. Att det finns en tillräcklig analyskapacitet och forskning avseende transporterna och transportsystemet är också i linje med strävandena att stärka kunskapsbildning och lärande vad gäller den statliga styrningen.

Kunskapsuppbyggande forskning samt kvalificerade analyser och planeringsunderlag är till övervägande delen motiverade av ett allmänintresse. Detta medför att marknaden inte utan vidare kan förväntas tillgodose behoven. Tillgången till analysresurser, planeringsunderlag och en fortlöpande kunskapsförsörjning måste därför säkras genom ett offentligt åtagande.

Myndighet eller bolag

När det gäller organisationsform för den forsknings- och analysverksamhet som behandlas i denna utredning står valet mellan myndighet och bolag.

SIKA:s uppgifter är av en sådan art att det är svårt att se att en bolagisering skulle kunna medföra några fördelar för verksamheten som sådan eller för samhället i stort. Utredningen föreslår därför att verksamheten i dess helhet skall bedrivas i myndighetsform även i fortsättningen. Enligt utredningens uppfattning är det väsentligt att generella förvaltningsregler och principer kan tillämpas i SIKA:s verksamhet. Detta gäller i särskilt hög grad för uppgifterna inom ramen för statistikansvaret, men även för den övriga verksamheten. De särskilda förutsättningar för offentlighet och insyn och krav på tydliga ansvarskedjor som myndighetsformen ger är utomordentligt betydelsefylla i detta sammanhang. Det är också en stor fördel att offentlighetsprincipen och meddelarfriheten kan bidra till öppenhet och insyn i verksamheten.

Om man undantar statistikverksamheten har SIKA:s uppgifter visserligen inget starkt inslag av direkt myndighetsutövning i den meningen att man beslutar om enskildas rättigheter, skyldigheter eller förmåner. Uppgifterna att samordna planering och tillhandahålla prognoser och annat gemensamt planeringsunderlag av olika slag, liksom ansvaret för metodutvecklingen på området, kan dock ha en mycket stor indirekt styreffekt på de beslut som fattas i samhället och i stor skala påverka resursanvändningen i både privat och offentlig sektor.

I SIKA:s verksamhet fattas alltså mängder av beslut som kan ha omfattande indirekt inverkan på enskilda medborgare och företag. Mot den bakgrunden bör det vara ett ovillkorligt krav att det finns full insyn i hur och på vilka grunder verksamheten bedrivs. Myndighetsformen ger överlägsna förutsättningar i detta avseende. Den ger också bättre än bolagsformen möjligheter att säkerställa att verksamheten kan bedrivas med stor integritet och stort oberoende, vilket är en förutsättning för att den ska kunna fullgöras effektivt och få önskvärt genomslag i samhället.

Genom att SIKA:s utrednings- och analysverksamhet bedrivs i myndighetsform ökar också insynen i hur viktiga delar av transportpolitiken underbyggs och utformas. En fördel i detta sammanhang kan också vara att myndighetsformen ger goda möjligheter att anpassa styrning och organisation till olika förutsättningarna för

statlig verksamhet och att regeringen relativt enkelt kan ändra i en myndighets uppgifter och ledningsform.

En sådan flexibilitet kan vara en betydande fördel i den typ av övergripande analys- och planeringsverksamhet som SIKA främst svarar för. Utvecklingen i samhället och förändringar i organisationen av transportplaneringen kan komma att ställa delvis nya krav på planerings- och beslutsunderlagen. Det är därför inte självklart att de ska ha exakt samma utformning över tiden. Att regeringen har stora möjligheter att styra inriktningen av verksamheten vid SIKA kan mot den bakgrunden vara betydelsefullt.

Utredningen föreslår att VTI ombildas till ett helägt statligt bolag. VTI:s verksamhet kan till övervägande delen betraktas som konkurrensutsatt och förvaltningspolitiska skäl talar därför för att VTI bör ombildas till bolag. Att verksamheten är angelägen för samhället är ett kriterium för att staten skall engagera sig i den, men däremot inte avgörande för valet av organisationsform. Några starka principiella hinder för en bolagisering föreligger inte.

Om man ser till verksamhetens krav kan en ombildning av VTI från myndighet till bolag innebära flera betydelsefulla fördelar. Det skulle bl.a. underlätta utvecklingen av FoU-verksamheten och ge bättre förutsättningar att reglera verksamheten så att den inte medför konkurrenssnedvridningar. Bolagsformen kan ge bättre möjligheter att driva verksamheten affärsmässig och underlätta närvaron på en alltmer internationaliserad marknad med ökat inslag av konkurrens mellan olika FoU-utförare. Styrelsens ansvar för utvecklingen ökar och ledningsfunktionen kan effektiviseras. För ett bolag blir möjligheterna också större att engagera sig i samägande, konsortier och allianser, vilket kan behövas på längre sikt. En bolagisering medför också att VTI får den associationsform till staten som de flesta andra svenska forskningsinstitut har.

En bolagisering bör dock ske endast om det kan förenas med sådana villkor att det nya bolaget kan upprätthålla samma huvudsakliga verksamhetsinriktning som nuvarande VTI. Detta förutsätter enligt utredningens uppfattning att bolaget kan tillförsäkras en basresurs som ungefär motsvarar dagens anslag till VTI. Om detta inte är möjligt förordas att VTI kvarstår som en uppdragsmyndighet med ett oförändrat uppdrag och övriga verksamhetsförutsättningar som idag.

Någon samordning av nuvarande SIKA och VTI bedöms inte vara lämplig. Det finns förvisso stora beröringspunkter mellan delar av VTI:s och SIKA:s verksamheter. De två organisationernas

har dock skilda roller och det framstår som angeläget att upprätthålla en klar rågång mellan myndighetsuppgifterna och uppdragsverksamheten. Det vore förtroendeskadligt och ineffektivt om de blandas samman. En sammanslagning skulle också omöjliggöra en bolagisering av VTI.

En myndighet för analys och planering

De verksamhetsgrenar som ingår i nuvarande SIKA – dvs. statistik, utredning och analys samt utveckling – har starka inbördes kopplingar. Detta medför att det ligger stora vinster i att verksamheten kan hållas samlad även fortsättningsvis. Detta leder dock inte till någon självklar slutsats om hur verksamhet i stort bör organiseras. I detta avseende finns flera alternativ som bör prövas. SIKA kan fortsätta att som nu vara en egen myndighet. Men SIKA skulle också kunna inordnas i en annan större myndighet med näraliggande verksamhet. Även Regeringskansliets roll och ansvar i analysfrågor kan behöva övervägas. Behovet av att se över förvaltningsstrukturen och minska antalet små myndigheter har varit en viktig utgångspunkt för utredningens överväganden i denna del.

SIKA:s nuvarande verksamhetsvolym kan anses vara i underkant av vad som är mest effektivt för en myndighet med hänsyn till administrationskostnader, sårbarhet m.m. Bedömningen av om SIKA bör kvarstå som en egen myndighet påverkas också av de stora yttre påfrestningar som SIKA utsatts för under de senaste åren genom omlokalisering till Östersund med åtföljande utbyte av i stort sett hela personalstyrkan. SIKA:s produktivitet påverkas naturligtvis av detta och verksamheten har en sådan komplexitet att det kan ta tid innan myndigheten av egen kraft kan komma upp i full kapacitet. Omställningen skulle troligen kunna hanteras lättare i ett större organisatoriskt sammanhang.

Om olika alternativa organisatoriska hemvister för SIKA:s uppgifter skall undersökas, ligger det nära till hands att pröva om uppgifterna skulle kunna föras till andra myndigheter som är verkamma inom transportsektorn. Utredningen har dock kommit fram till att det finns uppenbara nackdelar med att föra uppgifterna till någon av de transportmyndigheter som finns idag. Det är dock inte uteslutet att den översyn av myndighetsstrukturen på transportområdet som pågår, skulle kunna leda fram till en situation där hela eller delar av SIKA:s verksamhet skulle kunna inordnas i en

större transportmyndighet på ett någorlunda naturligt sätt. Om detta vet vi emellertid inget idag.

Det är vidare en mycket liten del av verksamheten vid SIKA som lämpar sig för att föra in under Regeringskansliet (Näringsdepartementet). En uppdelning av utrednings- och analysverksamheten mellan SIKA och Regeringskansliet framstår därmed inte som någon rationell lösning. Det hindrar inte att det finns ett stort behov av att förstärka analysresurserna vid bl.a. Näringsdepartementet. Bland annat för att kunna tillgodogöra sig underlag från forsknings- och analysverksamheten måste Regeringskansliet ha en förmåga att göra egna omvärldsanalyser och självständigt och kritiskt kunna pröva underlag som tas fram av sektormyndigheter, intresseorganisationer, m.fl. En sådan förstärkning bör dock kunna ske oavsett hur SIKA:s uppgifter organiseras.

I Östersund finns ambitioner att utveckla ett planerings- och analyskluster som tar sin utgångspunkt bl.a. i den myndighetskonstellation som håller på att etableras på orten. Det är dock endast i förhållande till Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) som det finns någon större potential för synergier och samordningsvinster. ITPS har till stor del liknande uppgifter som SIKA, även om det handlar om skilda politikområden. Myndighetskulturen och förhållningssättet till verksamheten förefaller ha många likheter. En uppenbar fördel från samordningssynpunkt är att båda myndigheterna numera har sin huvudsakliga verksamhet lokaliserad i omedelbart grannskap till varandra på Campusområdet i Östersund.

I fråga om generell analys- och utvärderingskompetens och arbetssätten ställer SIKA:s och ITPS uppgifter och verksamhet mycket likartade krav. Gemensamt för myndigheterna är också ansvaret för officiell statistik med de särskilda krav detta ställer på verksamheten. Samverkans- och samordningsmöjligheterna borde i dessa avseenden vara mycket stora även om det handlar om olika politikområden. Men det finns också skillnader mellan de båda myndigheterna som i stor utsträckning har att göra med de olikheter som finns mellan de berörda politikområdena.

Trots dessa skillnader anser utredningen att fördelarna med att integrera SIKA och ITPS i en myndighet överväger. Argument som talar för en sådan lösning är den tveksamhet som finns kring små myndigheters effektivitet, de omställningsproblem som SIKA utsatts för, att en sammanläggning bör kunna ske utan stora kostnader eftersom myndigheterna har sina lokaler i omedelbar närhet

av varandra och att verksamhetsformerna, arbetssätten och myndighetskulturen till stora delar är likartade.

Ett ännu starkare skäl att integrera SIKA:s och ITPS verksamhet bör emellertid vara strävandena att utveckla statsförvaltningen genom att stärka kunskapsbildningen inom staten och att främja tvärsektoriella perspektiv som motvikt mot sektoriseringen. Förutsättningarna för att kunskaps- och forskningsbaserade utredningar, analyser, planeringsunderlag och utvärderingar ska få ett större genomslag inom kommunikations-, tillväxt- och regionalpolitiken borde således kunna öka genom tillkomsten av en större och mer resursstark analysmyndighet, som också har förutsättningar att anlägga ett mycket brett perspektiv på samhällsutvecklingen.

Utredningens förslag är alltså att Statens institut för kommunikationsanalys och Institutet för tillväxtpolitiska studier slås samman till en myndighet. Det kan inte uteslutas att även vissa andra delar av statsförvaltningen med utpräglade analysuppgifter och uppgifter inom övergripande planering, exempelvis vissa funktioner vid Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), skulle kunna inordnas i en sådan organisation. Samtidigt bör möjligheten prövas att förlägga ITPS utlandsbaserade verksamhet direkt under Näringsdepartementet eller till någon annan myndighet.

Anslagsbehoven för SIKA:s uppgifter, med samma omfattning på verksamheten som nu och med den organisatoriska lösning som förordats, bedöms vara oförändrade på kort sikt och något mindre på längre sikt.

Ett bolag för forskning och utveckling

VTI:s styrka, sårmarke och existensberättigande är de unika möjligheter som institutet erbjuder till tvärvetenskaplig och tillämpad FoU inom transportområdet. Verksamheten vid VTI bör därför bevara sin nuvarande inriktning, hållas samman och bolagiseras i sin helhet. Även biblioteks- och informationsverksamheten bör tillsvi-dare ligga kvar i ett nytt bolag.

Om det, så som föreslagits, skapas en samlad koncern av svenska forskningsinstitut är det naturligt att VTI ingår i denna. Detta förutsätter dock att koncernen organiseras så att även samhällsorienterad institutsverksamhet kan inrymmas på ett naturligt sätt. Det är dock inte nödvändigt att nu ta ställning till om VTI:s verksamhet skall inordnas i en större struktur. Däremot är en bola-

gisering av VTI en fördel om man vill skapa största möjliga handlingsfrihet i detta avseende.

Ett bolagiserat VTI bör höra hemma i gruppen statliga företag som verkar för särskilda samhällsintressen. Samhällsuppdraget innebär i detta fall att bolaget skall ha i uppgift att fortlöpande förbättra kunskapen om transportsektorn och dess samspel med det omgivande samhället med målet att bidra till ett samhällsekonomiskt effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem. Ägarstyrningen bör ta sin utgångspunkt i bolagets transportpolitiska roll.

Målet för det nya bolaget bör vara att på uppdrag bedriva samhällsmotiverad tillämpad forsknings- och utvecklingsverksamhet som avser transport- och trafiksystemen. Denna övergripande uppdragsbeskrivning kan kompletteras med ytterligare mål av den typ som nu gäller för VTI. Exempel på målsättningar som bör ingå i bolagets uppdragsbeskrivning är att bolaget aktivt skall bidra till transportsektorns kompetensförsörjning, att bolaget successivt skall vidareutveckla sitt internationella engagemang och att bolaget fortlöpande skall ta tillvara samarbetsmöjligheterna med universitet och högskolor.

En bolagisering av VTI förutsätter som tidigare nämnts att det nya bolaget kan tillförsäkras en basfinansiering som ungefär motsvarar dagens anslag till VTI. I annat fall skulle bolaget tvingas ändra inriktning från forskning mot mer ordinär konsultverksamhet med stora kompetens- och kapitalförluster som följd. En oundgänglig del av kunskapsförsörjningen – motsvarande omkring 1/3 av transportforskningen i Sverige – skulle gå förlorad och snart behöva byggas upp på nytt när bristerna på tillämpad FoU blir uppenbara.

Utredningens slutsats är att det måste vara viktigare för staten och samhället att säkerställa en fortsatt verksamhet med den huvudinriktning som nuvarande VTI har än att försöka skapa en helt opåverkad konkurrensmarknad för samhällsmotiverad tillämpad transportforskning. En sådan marknad kan enligt utredningens uppfattning omöjligt existera på rent företagsekonomiska villkor och kan inte heller organiseras genom konkurrensupphandling.

Basfinansieringen för ett nytt bolag föreslås få formen av ett anslag direkt över statsbudgeten och redovisat över utgiftsområde 22, Kommunikationer. Med de ändamål för anslagsfinansieringen som förordas är det svårt att se några skäl för att basfinansieringen skall ta omvägen över någon annan myndighet. Om en myndighetsfinansiering av bolagets grundanslag ändå av någon anledning

skulle vara att föredra, bör VINNOVA övervägas som bidragsgivare i första hand.

Ändamålsbestämningen av ett nytt bolags basfinansiering bör preciseras i förhållande till de villkor som nu gäller för VTI. En sådan precisering bör även kunna innebära begränsningar i vilka utgiftsslag som kan bli föremål för finansiering över anslag eller med bidrag. Det har inte varit möjligt att inom ramen för detta uppdrag tränga in i denna fråga med tillräckligt djup. Frågan om ett basanslags användning bör därför utredas ytterligare. Insynslagens bestämmelser om en öppen redovisning av konkurrensutsatt verksamhet bör följas i de redovisningskrav som ställs på det nya bolaget.

Bolagets ekonomiska förutsättningar och mål

Det stora beroendet av ett fåtal uppdragsgivare medför att rörelserisken för ett VTI-bolag måste anses vara högre än genomsnittet för jämförbara bolag. I övrigt bedöms inte ett VTI-bolag ha en operationell risknivå som avviker från andra jämförbara aktörer.

Statens pensionsskuld som är hänförlig till VTI beräknas uppgå till ca 83 miljoner kronor vid utgången av år 2006. I denna beräkning ingår inte pensioner för tidigare anställda som redan gått i pension och skulden för delpensioneringar som redan finns uppbokad hos VTI. Pensionsåtagandet regleras numera vanligen via löpande premieinbetalningar och någon pensionsskuld belastar alltså i dessa fall inte bolagens balansräkningar.

VTI har under överskådlig tid hanterat kostnaderna för personalens intjänande av pensionsrätt genom löpande premieinbetalningar till Statens Pensionsverk (SPV). En mindre pensionsskuldspost på 1,8 miljoner kronor finns uppbokad i VTI:s balansräkning per den 31 december 2006, men denna avser i sin helhet pensionskostnader för delpensioneringar beslutade under de senaste fyra åren.

Utredningen föreslår att det nya bolaget i enlighet med nuvarande praxis inte påförs någon pensionsskuld för intjänade pensionsrätter före bolagiseringen, utöver den skuld som nu finns i VTI:s balansräkning avseende delpensioner. Bolaget bör inte heller stå risken för efterkrav på grund av eventuell underfinansiering av pensionsåtaganden som härrör från tiden före en bolagisering.

Ett nystartat VTI-bolag bör för att få tillräcklig finansiell stabilitet ha en soliditet på minst 40 procent. För att uppnå denna soliditetsnivå föreslår utredningen att bolaget får ett kapitaltillskott på 53 miljoner kronor. Detta ger en balansomslutning på 184 miljoner kronor och ett eget kapital på 74 miljoner kronor. Bolagets egna kapital bör vara bundet i sin helhet, med ca en tredjedel som aktiekapital.

Det ekonomiska målet för ett VTI-bolag bör uttryckas som ett avkastningskrav på eget kapital. Avkastningskravet bör inledningsvis fastställas till 4 procent. För att kunna få fördelaktig forskningsfinansiering bör ett VTI-bolag klassificeras som icke vinstdrivande och definieras som icke-utdelande.

Ytterligare förberedelser behöver vidtas för att kunna starta verksamheten i ett bolag. Bland annat erfordras en närmare genomlysning av eventuella behov av utökade försäkringar, översyn av delegationsordning, regelverk och rutiner, kompetensbehov för hantering av kommersiella risker, hantering av pensionsskuld och ingående moms samt eventuella omstruktureringskostnader m.m.

Förslagets konsekvenser

Förslagen i denna utredning bedöms medföra att statens kostnader och anslagsbehoven är oförändrade på kort sikt. På längre sikt bör anslagsbehoven bli något lägre när de nuvarande omställningskostnaderna för SIKA är balanserade. Staten förutsätts därutöver tillskjuta ett kapital på drygt 50 miljoner kronor i ett nytt bolag. Detta kapital skall dock förräntas och inte förbrukas. De eventuella omstruktureringskostnader som kan bli aktuella i samband med en bolagisering av VTI bedöms uppgå till högst 15 miljoner kronor.

Förslagen i betänkandet syftar till att säkerställa samhällets behov av analyser och planeringsunderlag avseende transportsystemen och transportsektorns behov av kvalificerad forskning och utveckling. Att så sker är av stor samhällsekonomisk betydelse. Utredningens förslag bedöms få försumbara konsekvenser i de övriga avseenden som skall belysas enligt kommittéförordningen.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Denna utrednings huvuduppgift är att analysera förutsättningarna för att ombilda Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) och vissa funktioner vid Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) till bolag. Vidare ingår i uppdraget att föreslå lämplig organisationsform och hemvist för den verksamhet som inte lämpar sig för en bolagisering. Ett villkor för ombildningen är att verksamheten kan finansieras och organiseras så att den tillgodoser regeringens behov av analys och stöd samt transportsektorns behov av forskning.

Utredningstiden har varit kort. I direktiven anges att utredningen skall redovisas senast den 15 juni 2007. Direktiven beslutades den 22 mars 2007 och arbetet kunde påbörjas i slutet av mars månad. Det betyder att utredningsarbetet har fått genomföras på ungefär två och en halv månad. Den forcerade tidplanen har naturligtvis inverkat på hur utredningsarbetet har kunnat läggas upp.

1.2 Avgränsningar

Med den korta utredningstiden har det varit nödvändigt att avgränsa arbetet starkt och prioritera hårt bland de tänkbara utredningsuppgifterna. Framför allt har tidplanen inte medgett att utredningen ägnat sig åt någon omfattande egen insamling och bearbetning av material. De analyser och överväganden som gjorts bygger därför i hög grad på redan befintlig information. Även kontakterna med myndigheter, organisationer och andra intressenter har fått begränsas starkt.

Uppdraget innehåller åtskilliga moment som kan göras med olika ambitionsnivå. Bland annat skall en omvärldsanalys göras som innefattar såväl en mera traditionell marknadsanalys som en be-

dömning av vilka allmänna kunskaps- och analysbehov som ska tillgodoses på kortare och längre sikt. Denna analys är av grundläggande betydelse för utredningens slutsatser och resultat men kan samtidigt lätt växa ut i omfattning och bli mycket resurskrävande. Av tidsskäl har utredningen här i hög grad fått bygga sina egna analyser på tidigare genomförda utredningar. Ambitionerna när det t.ex. gäller internationella utblickar och jämförelser har fått hållas starkt tillbaka.

I utredningens direktiv efterfrågas också en ganska detaljerad kartläggning och beskrivning av många ekonomiska, finansiella och juridiska förhållanden av betydelse när en verksamhet ska bolagiseras. Utredningens målsättning har varit att besvara de frågor som ställts så långt det låter sig göras. Inom utredningstiden har det emellertid funnits begränsade möjligheter att parallellt pröva och beskriva många olika organisations- och avgränsningsalternativ som ger olika konsekvenser i de här angivna avseendena. Utredningen har därför valt att prioritera att belysa vilka organisationsformer och verksamhetsavgränsningar som framstår som lämpligast eller möjliga framför att i detalj beskriva de ekonomiska, finansiella och juridiska konsekvenserna av olika avgränsningsalternativ. Denna prioritering faller också ut ganska naturligt av att det är svårt att konsekvensbelysa olika alternativ innan de har utformats närmare.

Ytterligare en avgränsning är att utredningen inte har tagit ställning till enskildheter i den verksamhet som VTI eller SIKA bedriver. Det ingår inte heller i uppdraget. Den marknads- och omvärldsanalys som utredningen genomfört enligt direktiven tar således sikte på att i mera allmänna termer beskriva nuvarande och framtida efterfrågan på forsknings- och analysresurser och hur denna efterfrågan kan tillgodoses. Denna beskrivning är inte så konkret att den kan översättas direkt i framtida verksamhetsvolymer och finansieringsbehov. De olika konsekvensanalyser som utredningar gjort utgår därmed i princip från den nuvarande verksamhetsvolymen vid VTI och SIKA och innehåller inte några explicita ställningstaganden till om denna i alla enskilda delar svarar mot den bästa resursanvändningen eller inte. En bedömning har dock gjorts av i vilken utsträckning verksamheten som helhet, eller delar av den, kan bedrivas på helt marknadsmässiga villkor.

1.3 Betänkandets uppläggnings och disposition

Den fortsatta framställningen är indelad i sju kapitel. Varje kapitel, utom kapitel 2, har samma huvudstruktur: Kapitlet inleds med en ruta där utredningens bedömningar, slutsatser och förslag sammanfattas. I anslutning till denna ruta redovisas också de delar av utredningsdirektiven som bedömts vara relevanta för de frågor som behandlas i kapitlet. Därefter kommer en redogörelse för de övriga utgångspunkter som har lagts till grund för utredningens arbete. Slutligen redovisas utredningens egen analys utifrån dessa utgångspunkter och grunderna för de bedömningar, slutsatser och förslag som utredningen kommit fram till.

I kapitel 2 – Forskning och analys för transporter och kommunikationer – sker en kortfattad presentation av verksamhetsområdet forskning och utveckling inom utgiftsområdet Kommunikationer (utgiftsområde 22). Vidare redovisas hur verksamheten vid VTI och SIKa har vuxit fram och vilka uppgifter de båda myndigheterna har idag.

I avsnittet *Forskning och analys i kunskapssamhället* (kapitel 3) behandlas den framtida efterfrågan på den typ av forskning, analyser och planeringsunderlag som VTI och SIKa producerar. Detta sker med utgångspunkt i en diskussion bl.a. om hur forskning och analys blir allt viktigare i ett avancerat kunskapssamhälle, vilken roll transporterna spelar för samhällsutvecklingen och hur transporterna återfinns i skärningspunkten för många samhällsintressen. Statens ansvar för det kunskaps- och beslutsunderlag som behövs för att utveckla transportsystemet belyses särskilt. Mot denna bakgrund analyseras det framtida behovet av forsknings- och analysverksamhet riktad mot transportsystemet och dess samspel med omgivningen samt vilka allmänna förutsättningar som finns att organisera och finansiera sådan verksamhet.

I avsnittet *Myndighet eller bolag* (kapitel 4) behandlas vilken organisations- eller associationsform som kan anses lämplig för olika typer av statlig verksamhet utifrån mera principiella utgångspunkter. Detta sker bl.a. med utgångspunkt i en redovisning av gällande förvaltningspolitiska riktlinjer och den förvaltningspolitiska översyn som pågår, vad som ligger i myndighetsbegreppet och vilka olika slags myndigheter som finns samt vad som avses med konkurrensutsatt verksamhet och vad som utmärker statlig verksamhet i bolag. Vidare analyseras VTI:s och SIKa:s nuvarande verksamhet utifrån de allmänna principer, riktlinjer och förhållan-

den som identifierats. Slutligen redovisas utredningens överväganden och slutsatser om hur verksamheten vid SIKA och VTI fortsättningsvis bör organiseras och om den bör bedrivas i myndighets- eller bolagsform. Även samordningsmöjligheterna mellan VTI och SIKA behandlas i detta kapitel.

I avsnittet *En myndighet för analys och planeringsunderlag* (kapitel 5) behandlas organisationsförutsättningarna för den verksamhet som befunnits olämplig att driva i bolagsform, dvs. SIKA:s verksamhet. Som utgångspunkt för övervägandena redovisas bl.a. uppgifter om den statliga förvaltningens utveckling, regeringens riktlinjer för översynen av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation och strävandena att förstärka det tvärsektoriella perspektivet och kunskapsbildningen inom staten. Olika organisationsalternativ för analys- och planeringsverksamheten diskuteras och övervägandena utmynnar i förslag om bildandet av en ny större myndighet för analys och planeringsunderlag.

I avsnittet *Ett bolag för forskning och utveckling* (kapitel 6) behandlas den verksamhet som bedömts lämplig att ombilda från myndighets- till bolagsform, dvs. VTI:s verksamhet. Med utgångspunkt i en redogörelse för utvecklingen och organisationen av forskningsinstitut i Sverige och utomlands, ett försök att belysa VTI:s betydelse för transportforskningen i Sverige och en beskrivning av VTI:s marknad, analyseras förutsättningarna att ombilda VTI till ett bolag för forskning och utveckling. Vidare diskuteras möjligheten att ett VTI-bolag bör ingå i en större institutskoncern, vilket uppdrag ett nytt bolag bör ha samt hur verksamheten bör finansieras.

I avsnittet *Bolagets ekonomiska förutsättningar och mål* (kapitel 8) behandlas mera tekniskt-ekonomiska aspekter på en bolagisering av forsknings- och utvecklingsverksamheten. Det gäller bl.a. frågor om rörelserisk, pensionsskuld, kapitalstruktur och kapitalbehov samt ekonomiska mål för verksamheten.

I avsnittet *Förslagets konsekvenser* (kapitel 8) redovisas de konsekvenser av utredningens förslag som skall behandlas enligt Kommittéförordningen. Det gäller bl.a. kostnaderna och intäkterna för staten, kommuner och företag och samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, konsekvenser för sysselsättning för små företag samt för jämställdheten mellan kvinnor och män.

2 Forskning och analys för transporter och kommunikationer

2.1 Verksamhetsområdet forskning och utveckling

Inom utgiftsområde 22, Kommunikationer, finns ett särskilt verksamhetsområde som benämns Forskning och utveckling.¹ Området omfattar forskning och analys inom transport- och kommunikationsområdet. Ansvariga myndigheter inom området är Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI), Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Statens haverikommission (SHK) samt Vägverket, Banverket och Verket för innovationssystem (Vinnova). En stor del av den verksamhet som bedrivs inom området har direkt eller indirekt betydelse för denna utredning.

SIKA har till uppgift att ta fram underlag för det transportpolitiska utvecklingsarbetet och är ansvarig myndighet för officiell statistik inom samhällsområdet transporter och kommunikationer. Till detta räknas vägtransporter, järnvägstransporter, luftfart, sjöfart, postverksamhet, televerksamhet och kommunikationsvanor. Sedan den 1 juli 2006 ingår även kollektivtrafik och samhällsbetalda resor i SIKAs statistikansvar. Myndigheten samordnar även infrastrukturplaneringen och bidrar med analyser inom hela det transport- och kommunikationspolitiska områdets bredd.

VTI utför kvalificerad tillämpad forskning och utveckling på uppdrag av myndigheter och andra beställare. VTI:s verksamhet syftar till att genom forskning och utveckling bidra till att uppfylla de transportpolitiska målen.

Genom utpekade sektorsansvar för forskning och utveckling har Banverket och Vägverket viktiga uppgifter inom verksamhetsområdet. Vägverkets kostnader för samhällsmotiverad forsknings-,

¹ Prop. 2006/07:1 utgiftsområde 22.

utvecklings- och demonstrationsverksamhet (FUD) ryms huvudsakligen inom anslag 36:2 Vāghållning och statsbidrag, medan motsvarande insatser för Banverkets del ryms inom anslag 36:4 Banverket: Banhållning och sektorsuppgifter. På liknande sätt har också Vinnova till uppgift att finansiera behovsmotiverad forsknings-, utvecklings- och demonstrationsverksamhet och göra andra insatser för att främja ett effektivt innovationssystem. Insatserna skall bl.a. bidra till att ett hållbart och effektivt transportsystem utvecklas.

Målet för verksamhetsområdet är att kontinuerligt förbättra kunskapen om transport- och kommunikationssektorerna med syfte att bidra till att de transport- och kommunikationspolitiska målen nås. Det skall ske genom att relevant analysarbete, FUD och statistik produceras. Ovanstående mål skall uppfyllas främst genom den verksamhet som bedrivs av de inom området ansvariga myndigheterna.

Verksamhetsmålet för VTI är att på ett kostnadseffektivt sätt bedriva samhällsmotiverad, tillämpad forskning av hög kvalitet. VTI:s verksamhet skall utformas så att den fortlöpande kan utvecklas i enlighet med vad forskningsfinansiärer efterfrågar och de krav som dessa ställer på forskningsresultatets kvalitet och användbarhet. SIKAs verksamhetsmål är att genom analysarbete och statistikproduktion bidra till utvecklingen av en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet.

SIKA, VTI, Vāgverket, Banverket och VINNOVA kan ses som viktiga offentliga noder i ett integrerat innovationssystem som även i viss mån omfattar de övriga trafikverken samt olika privata organisationer och företag som verkar inom området infrastruktur och transportpolitik.

2.2 Framväxten av VTI:s och SIKAs uppgifter och organisation

2.2.1 Statens väg och transportforskningsinstitut

Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) fick sitt nuvarande namn 1993 och är en till största delen uppdragsfinansierad myndighet. VTI:s uppdrag är enligt myndighetens instruktion² att bedriva forskning och utveckling som avser infrastruktur, trafik och transporter samt att genomföra analyser av transportsektorns effekter på miljön och energiförbrukningen.

Tidigare hette VTI Statens väg- och trafikinstitut. Det bildades 1971 genom en sammanslagning av dåvarande Statens väginstitut, med rötter i Kungliga Automobil Klubbens (KAK) väginstitut från 1923, och den del av dåvarande Statens trafiksäkerhetsråd som bedrev egen forskning. Vid detta tillfälle tillfördes institutet även resurser för beteendevetenskaplig forskning. Detta gav förutsättningar för en tvärvetenskaplig organisation med samordnad FoU-verksamhet inom vägteknik, fordonsteknik, trafikmedicin, trafikantbeteende och trafikteknik.

Sedan 1975 har VTI funnits i Linköping och har där kunnat bygga upp avancerade laboratorieresurser. Under åren har ytterligare kompetens utvecklats vid VTI och forskningsresurser finns numera även inom ergonomi, transportekonomi, miljö samt järnvägsfrågor. Sedan 1998 finns VTI representerat i Borlänge där inriktningen är transportekonomi. Under 2003 öppnade VTI även ett lokalkontor i Stockholm och 2004 öppnades ytterligare ett kontor i Göteborg.

Översyn av Statens väg- och trafikinstitutets verksamhet och ekonomi

En översyn av VTI:s verksamhet och finansiering gjordes år 1978.³ Bakgrunden till översynen var att VTI efter omlokaliseringen till Linköping år 1975 gick med underskott. I utredningsuppdraget angavs att utredarens uppgift var att föreslå åtgärder i syfte att anpassa institutets verksamhet till marknadsförutsättningarna. Utredaren skulle bl.a. att göra en kartläggning av den framtida mark-

² SFS 1996:284.

³ Översyn av Statens väg- och trafikinstitut – Verksamhet och ekonomi (Ds K 1978:11).

nadsstrukturen och pröva frågan om en närmare samverkan mellan VTI och dess viktigaste uppdragsgivare.

Utredaren konstaterade att VTI:s verksamhet på många punkter kunde betecknas som förtjänstfull. Det krävdes dock olika åtgärder för att i framtiden undvika underskott i verksamheten. Utredaren föreslog olika riktlinjer för VTI:s interna verksamhet. Han föreslog vidare att statsmakterna skulle uppdra åt VTI och dåvarande Statens provningsanstalt att gemensamt utarbeta ett ramavtal för angränsande verksamheter och att samverkansformerna mellan dåvarande Transportforskningsdelegationen och VTI skulle bli föremål för en översyn. Åtgärder redovisades också för att anpassa VTI:s verksamhet till marknadsförutsättningarna och utredaren föreslog en reducering av institutets överkapacitet som skulle ge en resultatförbättring med i storleksordningen 2 miljoner kronor.

1980 års transportforskningsutredning

År 1980 tillsattes en särskild utredning för att se över formerna för transportforskningen i landet. Utredningens huvuduppgift var att se över transportforskningens organisation och formerna för samverkan mellan olika forskningsorgan. Transportforskningsutredningen redovisade sitt betänkande år 1981.⁴

Utredningen övervägde frågan om att slå samman dåvarande Transportforskningsdelegationen (TFD) med VTI eller dåvarande Transportrådet. Utredningen fann dock att krav på integritet och risken för att något transportmedel skulle diskrimineras i transportforskningen omöjliggjorde en sådan lösning. Utredningen föreslog i stället att ett nytt självständigt organ Transportforskningsstyrelsen skulle inrättas. Utredningens förslag ledde bl.a. till att TFD och dåvarande Kollektivtrafikkommittén (KTB) inordnades i den nya myndigheten Transportforskningsberedningen (TFB).

1991 års transportforskningsutredning

År 1991 tillsattes en särskild utredare för att inför en planerad forskningspolitisk proposition beskriva resursanvändningen inom den statliga forskningen inom transportsektorn och ge förslag till en framtida struktur, inriktning och målsättning. Utredaren redovi-

⁴ Transportforskning – Organisation och Samverkan (Ds K 1981:5).

sade i betänkandet också förslag till förbättringar av VTI och dess verksamhet.⁵

Utredaren konstaterade att i svensk forskningspolitik spelade institutforskningen som regel en mera underordnad roll än forskning vid universitet och högskolor, men att det inom kommunikationssektorn var annorlunda och pekade på VTI. VTI framhölls som vår största samlade resurs för transportforskning. VTI:s styrka anfördes vara storleken, bredden och kontinuiteten. VTI:s svagheter ansågs ha samma grund. Det anfördes att VTI hade en lång tradition inom transportforskningen och därigenom hade samlat en unik kunskapsmassa. Samtidigt hade VTI drabbats av vissa ålderssvagheter liksom andra organisationer präglade av sektorsdominans och kontinuitet. Det framhölls också att det geografiska läget inte underlättade rörlighet och förnyelse.

Utredarens intryck var att varken VTI eller universitetet i Linköping hade dragit nytta av att de varit samlokaliserade sedan år 1975, vilket statsmakterna enligt utredaren torde ha förväntat sig som en följd av VTI:s omlokalisering. Utredaren noterade dock att VTI vid tiden för utredningen lade ner stor energi på att komma till rätta med sina svagheter. När det gällde VTI:s vetenskapliga kompetens ansåg utredaren det besvärande att VTI inte var så framgångsrikt som vissa andra svenska forskarmiljöer när man mätte den vetenskapliga kvaliteten med internationellt vedertagna, objektiva och verifierbara metoder som publicering och citatfrekvens i vetenskapliga publikationer.

Utredaren ansåg att VTI hade en stark ställning i många sammanhang inom och utom landet och att VTI måste göra betydande ansträngningar för att uppnå samma ställning i vetenskapssamhället. Det innebar enligt utredaren att VTI borde välja väg och koncentrera sig på uppgiften som vårt ledande sektorsforskningsorgan. Det innebar också att VTI mer än tidigare borde bygga ut vetenskapliga nätverk med universitet och högskolor. För att möjliggöra förslagen till förändring föreslog utredaren att statsmakterna skulle göra en tydligare prioritering av VTI:s uppgifter. Samtidigt föreslogs en förändring av VTI:s finansiering.

Utredningens slutsatser och en särskild rapport från Riksrevisionsverket ledde till förändringar av VTI:s verksamhet, som behandlades i 1992 års forskningsproposition.⁶ I propositionen slogs

⁵ Råd för forskning om transporter och kommunikationer (SOU 1992:55).

⁶ Prop. 1992/93:170) Forskning för kunskap och framsteg, Avsnitt 6 Kommunikationsdepartementet s. 146 ff.

det fast att VTI behövdes och fyllde en viktig funktion inom transportforskningen. Institutet förfogade också över betydande materiella tillgångar i form av utrustning och anläggningar. Sammantaget anfördes att VTI utgjorde den i särklass starkaste forskningsresursen på transportområdet som Sverige då förfogade över. För att komma till rätta med VTI:s problem föreslogs en renodling av VTI:s verksamhet. Betydande delar av VTI:s anslag fördes över till den nyinrättade Kommunikationsforskningsberedningen (KFB) som samtidigt fick ansvar för att stödja långsiktigt kunskapsuppbyggande forskning bl.a. vid VTI. VTI fick dock behålla en basresurs för att täcka vissa kostnader för lokaler, särskild utrustning och kompetensutveckling.

Översyn av VTI:s roll i transportpolitiken

Näringsdepartementet beslutade den 7 oktober 2002 att tillsätta en projektgrupp inom Regeringskansliet. Uppgiften för projektgruppen var att se över VTI:s framtida roll i den svenska transportpolitiken. I uppgiften låg också att föreslå en lösning på VTI:s finansiering.

Arbetsgruppen drog slutsatsen att VTI behövs som forskningsutförare främst för den offentliga infrastrukturverksamheten.⁷ Man konstaterade också att VTI är den största samlade resursen för transportforskningen i Sverige. Det framhölls att VTI:s huvudsakliga verksamhet är inriktad mot den statliga infrastrukturverksamheten och det bedömdes också vara främst som forskningsutförare för den offentliga infrastrukturverksamheten som VTI behövs.

Avvecklingen av Kommunikationsforskningsberedningen (KFB) och det nybildade VINNOVA:s inriktning och sätt att arbeta ansågs kunna komma att få konsekvenser för VTI i form av färre kontrakt. Någon ändring av VINNOVA:s inriktning eller sätt att arbeta föreslogs dock inte. Även finansieringsformen för VTI föreslogs bli oförändrad med ett grundanslag och uppdragsintäkter. Det angavs att en höjning av anslaget inte var möjligt på grund av det statsfinansiella läget. När det gäller den långsiktigt kunskapsuppbyggande forskningen ansåg arbetsgruppen det naturligt att den s.k. TRANSAM-gruppen (samordningsorgan för de forskningsfinansierande myndigheterna på transportområdet) följer utvecklingen beträffande denna forskning.

⁷ Översyn av VTI:s roll och finansiering (Ds 2003:21).

Arbetsgruppen drog slutsatsen att forskningsbeställarna, liksom tidigare, inom tilldelade resurser själva bör prioritera sina forskningsinsatser utifrån de övergripande mål som statsmakterna lagt fast. Arbetsgruppen föreslog därför inte några åtgärder för att garantera VTI:s forskningsbeställningar. Det bedömdes inte vara möjligt att förutsäga hur utvecklingen skulle komma att bli beträffande VTI:s intäkter. Utvecklingen ansågs i stor utsträckning bero på VTI:s förmåga att skaffa fler uppdrag, rekrytera nya kunder och att anpassa sig till den uppkomna situationen. Om det skulle visa sig att efterfrågan på VTI:s kompetens inom vissa områden sjunker borde VTI omstrukturera verksamheten så att den anpassades efter efterfrågan.

Arbetsgruppens förslag behandlades i budgetpropositionen 2003/04.⁸ I enlighet med arbetsgruppens rekommendationer föreslog regeringen inga grundläggande förändringar i VTI:s uppgifter, organisation och finansiering. Regeringen ansåg dock att användningsområdet för VTI:s anslag borde utökas så att anslaget också kunde användas till FoU och medfinansiering av VTI:s deltagande i EU-projekt. Regeringen aviserade också att man avsåg att ändra VTI:s instruktion så att möjligheten att anställa professorer skulle utökas. Bakgrunden till detta angavs vara att VTI behöver utöka sitt samarbete med universitet och högskolor för att på ett bättre sätt än för närvarande kunna fungera som en rekryteringsbas för transportsektorn och näringslivet när det gäller kvalificerad personal.

2.2.2 Statens institut för kommunikationsanalys

Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) bildades 1995 och är en helt anslagsfinansierad myndighet.⁹ SIKA:s uppgifter är enligt instruktionen¹⁰ att svara för övergripande analyser inom kommunikationssystemen och för analyser av effekter av åtgärder inom transportsystemen i syfte att uppnå de transportpolitiska målen.

SIKA skall dessutom svara för att Banverkets, Vägverkets, Sjöfartsverkets och Luftfartsverkets långsiktiga infrastrukturplanering samordnas och genomförs på ett gemensamt underlag, utveckla

⁸ Prop. 2003/04:1, Utgiftsområde 22.

⁹ Viss verksamhet som bedrivs vid SIKA är dock samfinansierad med t.ex. trafikverken och VINNOVA.

¹⁰ SFS 1995:810.

metoder för prognoser och planering, för konsekvensbedömningar samt för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet, göra regelbundna uppföljningar av mål och externa effekter inom transportområdet, göra regelbundna beskrivningar av nuläge och prognoser över utvecklingen av transporter och övriga kommunikationer samt samordna riksomfattande undersökningar av transporter och andra kommunikationer.

SIKA är också ansvarig myndighet för den officiella statistiken inom transport- och kommunikationsområdet enligt lagen och förordningen om den officiella statistiken.¹¹ SIKA har idag knappt 30 anställda.

Funktioner med en verksamhet av motsvarande slag som den SIKA idag svarar för har funnits åtminstone sedan början av 1970-talet och i fråga om vissa delar av statistiken långt dessförinnan. Verksamhetens organisatoriska hemvist har dock skiftat över tiden. Statistikansvaret låg tidigare hos Statistiska Centralbyrån (SCB) och olika verk och myndigheter inom kommunikationssektorn. Prognos- och planeringsuppgifterna växte inledningsvis fram inom Regeringskansliet, vilket bl.a. yttrade sig i att dåvarande Kommunikationsdepartementet år 1975 publicerade en prognos för person- och godstransporter i samarbete med den Trafikplaneringsutredning som var verksam vid denna tidpunkt.

Under 1980-talet hade dåvarande Transportrådet vissa planerings-, utvecklings- och samordningsuppgifter. När Transportrådet lades ner vid årsskiftet 1991/92 överfördes delar av dessa uppgifter till VTI medan andra inordnades i en särskild planeringsenhet inom dåvarande Kommunikationsdepartementet.

Som ett resultat av 1992 års forskningsproposition¹² inrättades en Delegation för prognos- och utvecklingsverksamhet inom transportsektorn (DPU) under Kommunikationsdepartementet 1993. Som skäl angavs bl.a. att VTI borde ombildas till ett renodlat forskningsinstitut och regeringens behov av att ha tillgång till fristående analysresurser i förhållande till trafikverken. Det fanns bland annat behov av ett oberoende underlag för regeringens bedömning av trafikverkens investeringsplaner.

DPU gavs ansvaret för prognosverksamheten inom transportsektorn samt för nulägesbeskrivningar och statistik rörande transporter och trafik liksom för samordning av riksomfattande resva-

¹¹ SFS 2001:99 respektive 2001:100.

¹² Prop. 1992/93:170) Forskning för kunskap och framsteg, Avsnitt 6 Kommunikationsdepartementet s. 146 ff, bet. 1992/93:TU34.

neundersökningar samt för samordning av beställningar hos bl.a. SCB av transportstatistik. Genom budgetpropositionen 1995 gavs DPU ansvaret för den officiella statistiken inom transport- och kommunikationsområdet som ett led i decentraliseringen av statistikansvaret. Delvis som en följd av de nya krav på verksamheten som denna uppgift ställde, ombildades DPU kort därefter till Statens institut för kommunikationsanalys.

DPU:s, och tills helt nyligen även SIKAs, verksamhet var förlagd till Stockholm. Som en följd av det försvarspolitiska beslutet 2004, har SIKAs enligt regeringsbeslut (N2005/3796/IR) omlokaliseras till Östersund. Denna omlokalisering slutfördes i april innevarande år.

3 Forskning och analys i kunskapssamhället

3.1 Mina bedömningar och slutsatser

Huvuduppgiften för denna utredning är att föreslå hur den samlade verksamhet som SIKA och VTI bedriver fortsättningsvis bör styras och organiseras och vilka förutsättningar den bör ges i övrigt. Detta kräver att motiven och premisserna för verksamheten klargörs.

Min övergripande slutsats är att det kommer att finnas en fortsatt och växande efterfrågan på tillämpad samhällsmotiverad forskning och övergripande analysverksamhet som är inriktad mot transportområdet. Denna slutsats grundas på att forskning och analys rent allmänt får en växande betydelse i vårt alltmer utpräglade kunskapssamhälle och på att transportsystemet är en viktig del av både problemen och lösningarna när det gäller många stora samhällsfrågor.

Med statens huvudansvar för transportsystemets och infrastrukturens utveckling och förvaltning följer också ett stort ansvar för att planeringsunderlagen och planeringsmetoderna kontinuerligt kan förbättras och att tillgången till den kunskapsförsörjning och analyskapacitet som behövs för detta ändamål säkras.

Behoven av kunskapsuppbyggande forskning, analyser och planeringsunderlag är till övervägande delen motiverade av ett allmänintresse. Detta medför att de inte utan vidare kan förväntas bli tillgodosedda genom det utbud och den efterfrågan som uppstår på en öppen marknad. Tillgången till analysresurser, planeringsunderlag och en fortlöpande kunskapsförsörjning måste alltså säkras genom ett offentligt åtagande.

3.2 Direktiven

Utredaren skall genomföra en omvärldsanalys för den marknad som bolaget kommer att verka på. Omvärldsanalysen bör omfatta identifiering av konkurrenter, marknadsandelar, ägande samt efterfrågan från olika kundsegment. Utifrån omvärldsanalysen skall utredaren undersöka hur marknaden fungerar och fastställa eventuella behov av ett fortsatt statligt åtagande. Vid utvecklingen av analysen skall utredaren beakta fördelar och nackdelar med ett offentligt åtagande på marknaden och redovisa en långsiktig hållbar lösning för det offentliga.

Utredaren skall föreslå en uppdelning och finansiering av verksamheterna som även tillgodoser regeringens behov av analys och stöd samt transportsektorns behov av forskning.

3.3 Mina utgångspunkter

3.3.1 Tillgång till forskning och analys blir allt viktigare i kunskapssamhället

Det samhälle och den tid vi nu lever i brukar ofta gå under beteckningen kunskapssamhället. Med det menas att utbildning, kompetens, kreativitet och djupt specialiserad kunskap kombinerad med förmågan att urskilja övergripande samband och mönster blir allt viktigare framgångsfaktorer såväl för individer och organisationer som för samhället i stort.

I tider av snabb teknisk utveckling, ökad globalisering och omfattande kulturmöten behövs forskning och analys för att söka svaret på nya frågor som utvecklingen ger upphov till. Som framhålls i den senaste forskningspolitiska propositionen har forskning och analys blivit en allt viktigare del i en politik för ökad välfärd, hållbar ekonomisk tillväxt och teknisk utveckling.¹ Såväl nya kunskapsintensiva branscher som traditionella industribranscher och offentlig sektor behöver tillgång till ny kunskap för att utveckla och förnya sin verksamhet.

Vetenskapen utvecklas i allt högre takt såväl nationellt som internationellt. Kunskap produceras och sprids snabbare inom och mellan länderna samtidigt som mängden och komplexiteten i informationen ökar. Det internationella perspektivets växande

¹ Prop. 2004/05:80.

betydelse medför att det behövs ökad kunskap för att lösa de globala problemen inom hälsa, fattigdom och miljöförstöring, dels behövs en förbättrad förståelse av nya internationella maktrelationer, aktörer och spelregler.

Det internationella samarbetet inom forskning och analys blir mot denna bakgrund av central betydelse. Inget land är självförsörjande när det gäller kunskapsförsörjningen, alla länder är beroende av internationellt samarbete och att skaffa sig förutsättningar att följa utvecklingstendenser i omvärlden. Egen forsknings- och analysverksamhet ger Sverige möjlighet att tillgodogöra sig resultat av forskning och utvecklingsarbete som bedrivits i andra länder.

Forskning behövs också för att stödja vårt samhälle i de utmaningar som väntas i form av t.ex. en allt äldre befolkning, önskemål om ett hållbart samhälle, ett alltmer rörligt och multietniskt arbetsliv och integration av medborgare från olika regioner och kulturer. Forskning leder till ny kunskap och nya upptäckter som blir användbara verktyg och innovationer för att hantera samhällets utmaningar. Den snabba omvandlingen inom traditionellt offentliga verksamheter, förändrade välfärdssystem och samhällsproblem som arbetslöshet, miljöförstöring, liksom villkoren för lärande ställer krav på högkvalitativ forskning och analys som beslutsunderlag på dessa områden. Den svenska industrins konkurrenskraft avgörs i ökande utsträckning av dess höga kunskapsinnehåll. Företagen söker sig till de länder som har de bästa förutsättningarna och tillgång till högklassig forskning och högutbildad arbetskraft kan vara en avgörande faktor vid företagets val av lokalisering.

Den svenska forskningspolitiken har som mål att Sverige skall vara en ledande kunskaps- och forskningsnation där forskning bedrivs med hög vetenskaplig kvalitet. Sverige skall vara ett av världens mest FoU-intensiva länder, vilket bedöms kräva fortsatt stora insatser av både staten och näringslivet. All forskning skall hålla hög kvalitet och forskningssatsningarna skall rymma både bredd och specialisering. Svensk forskning måste också bedrivas med öppenhet för den mångfald av frågeställningar som finns i samhället.

Ett fortsatt högt deltagande i internationellt forskningssamarbete både inom och utanför EU har av statsmakterna framhållits som viktigt för att stimulera såväl den svenska som den övriga europeiska industrins kompetens och konkurrenskraft inom forskning och utveckling. En betydelsefull faktor är att allt fler svenska forskare åtar sig rollen som koordinator i internationella projekt.

Samtidigt som staten har ett tydligt och uttalat ansvar för grundforskning har staten även ett intresse att stödja forskning som utgår från olika samhällssektors behov. På samhällsområden där inslaget av offentliga investeringar och konsumtion är stort, som på transportområdet, bör staten ha ett särskilt ansvar för att resursanvändningen byggs under av ett gediget beslutsunderlag i form av en väl utvecklad forskning och analyskapacitet. Steget från grundforskning till tillämpning i näringslivet och samhället blir allt kortare och gränsen mellan grundforskning och behovsmotiverad forskning suddas alltmer ut.

Enligt forskningspropositionen behövs också mång- och tvärvetenskaplig forskning för att lösa olika samhällsproblem och utmaningar. Vidare anges att det är av stor vikt att dialogen mellan forskare och avnämare stärks. Ytterligare en viktig aspekt är att problemen i samhället och i världen ständigt förändras och kräver nya lösningar. Problemlösningarna får inte begränsas till kortsiktiga akuta åtgärder utan måste innehålla ett långsiktigt perspektiv. Orsakerna till problemen bör alltid stå i fokus och detta kräver ofta kvalificerade forsknings- och analysinsatser. Enligt regeringen är det därför viktigt att alltid ha med ett forskningsperspektiv när insatser inom olika områden planeras.

3.3.2 Transportsystemet kräver sin egen forskning och analys

De utgångspunkter som redovisats ovan handlar i första hand om de behov av kvalificerad forskning och analys i största allmänhet som övergången till ett alltmer kunskapsbaserat samhälle medför. Dessa generella behov och utvecklingslinjer berör naturligtvis transportområdet i lika hög grad som andra samhällssektorer och kunskapsfält. Även här är utbildning, kompetens, kreativitet, specialkunskaper samt överblick och analysförmåga strategiska framgångsfaktorer.

Det kan emellertid finnas anledning att även redovisa några förhållanden och förutsättningar som gäller mera specifikt för transportområdet och som kan ha särskild betydelse för synen på behovet av forsknings- och analyskapacitet som är inriktad mot just detta område. En central utgångspunkt är att transporterna ingår i ett kraftfullt växelspel med omgivningen som det är viktigt att kunna följa och förstå för att man skall kunna förklara och påverka samhällsutvecklingen i stort. Ytterligare utgångspunkter är att det i

ett framåtriktat perspektiv finns ett antal tydliga utmaningar för politiken och samhällsplaneringen där transportsystemet och analys av och forskning om transporter kan komma att spela en nyckelroll.

Jag menar att en belysning av dessa förhållanden utgör en viktig bakgrund för att kunna ta ställning till behovet av forskning om och analys av transportsystemet. Även frågan om hur kunskapsförsörjningen och analysresurserna bör organiseras hänger nära samman med dessa förhållanden. I det följande försöker jag därför utveckla vilka utgångspunkter för mina överväganden som jag har i de nu berörda avseendena.

3.3.3 Transporterna formar Sverige

Sverige av idag har i stor utsträckning formats av de förutsättningar som det moderna transportsystemet ger. De flesta hushåll är för sin försörjning, sitt vardagsliv och sin rekreation helt beroende av transporter i olika former. På motsvarande sätt förutsätter nästan all modern företagsamhet en omfattande transportverksamhet.

Transporternas betydelse för samhällsorganisationen och människors livsbetingelser är inte något nytt fenomen. Olika transportinnovationer har satt starka avtryck genom hela mänsklighetens historia. Även om det inte alltid är lätt att avgöra vad som är orsak och verkan, skulle utvecklingen genom århundradena knappast ha följt den bana den gjort om inte förmågan att färdas och frakta varor på land, till sjöss och i luften ständigt förbättrats.

För ett land som Sverige framstår ändå efterkrigstiden som en period av oöverträffad expansion när det gäller vanliga människors rörlighet. Sedan 1950-talet har den genomsnittliga individens räckvidd och aktionsradie formligen exploderat, vilket skapat nya förutsättningar för hur tid och rum kan nyttjas och därmed för hela livsföringen. Samtidigt har frihetsgraderna för näringslivets och samhällets organisation expanderat starkt och gett utrymme bl.a. för helt nya rumsliga arrangemang av produktionssystem och marknader, liksom för politiska och administrativa beslutsterritorier.²

Utvecklingen har nu gått så långt att vi kan tala om ett i verklig mening globalt transportsystem, där vittförgrenade nätverk i olika

² Den Europeiska Unionen är t.ex. en företeelse som skulle vara otänkbar utan dagens transportmöjligheter.

världsdelar sinsemellan är förbundna med ett stort utbud av förbindelser. Åtminstone för många av invånarna i de rika länderna, däribland Sverige, ligger i stort sett hela världen inom räckhåll både i fysisk och i ekonomisk mening.

Ett allt mer omfattande och förfinat transportsystem har alltså varit en viktig beståndsdel i utvecklingen av det moderna samhället. Den ökade efterfrågan på transporter har varit både en drivkraft för och en följd av ekonomisk utveckling och växande välstånd. Genom hela sin historia har människan varit snabb med att dra nytta av de nya möjligheter som successivt öppnats för att förflytta människor och gods. De ökade möjligheterna till handel och kontakter har således utnyttjats för specialisering och arbetsdelning inom allt vidare geografiska områden. När resurser har frigjorts på detta sätt och skapat växande välstånd, har också det inbördes beroendet och sambandet mellan människor och orter vuxit i styrka. Medlet att upprätthålla dessa samband har framför allt varit transporter och kommunikationer.

Transportutbudet och transportefterfrågan kan om man så vill ses som poler i ett kretslopp där det förefaller som polerna hela tiden laddar varandra med ny energi och sätter kretsloppet i allt snabbare rörelse. Resultatet blir en växelverkan mellan utbud och efterfrågan som åtminstone så här långt har lett till en ständig tillväxt av transportvolymen. Nya och mer attraktiva transportmedel och transportmöjligheter utvecklas fortlöpande för att tillfredsställa olika latenta önskemål. Dessa landvinningar ger i sin tur näring till nya förväntningar som driver utvecklingen vidare i en spiral av ökade krav och möjligheter.³

3.3.4 Transporterna i skärningspunkten för många samhällsintressen

Den växelverkan som sker mellan utbud och efterfrågan leder till att transporternas utveckling blir en integrerad del av samhällets utveckling i stort. Den nytta som transportsystemet ger kan främst mätas i ökad tillgänglighet. Men vinsterna av ökad tillgänglighet stannar inte i transportsystemet, utan sprids till andra samhällssektorer i form av t.ex. ett mer utspritt bebyggelsemönster, ändrad

³ För en mer utvecklad beskrivning av samspelet mellan transportsystemet och omgivningen, se SIKAs Rapport 2004:7, Omvärldsanalys – Förutsättningar som kan påverka svensk transportpolitik, Regeringsuppdrag november 2004.

organisation av privat och offentlig service och specialisering inom produktionen.

Det medför att tillgänglighetsvinsterna på längre sikt inte i första hand kommer att yttra sig i kortare pendlingstider eller lägre transportkostnader, utan i bättre boendemiljö, mer varierad arbetsmarknad, lägre livsmedelspriser, ökat varuutbud, ökat totalt utbud av tjänster, etc. Detta visar hur transporterna kan fungera som tillväxtmotor och som bärare av ekonomisk utveckling och välfärd.

Men transportsystemet har också andra verkningar än att skapa och fördela välstånd. Den expansiva kraft som ligger i transportsystemet ger även upphov till negativa effekter. Dit hör att trafiken är en av det moderna samhällets största faror för liv och hälsa. Transportsystemet ger också upphov till en förbrukning av naturresurser i form av energi, råvaror och livsrum, som inte är långsiktigt hållbar. Beroendet av ett alltmer förfinat och vittförgrenat transportsystem gör också samhället sårbart och utsatt för bl.a. terrorism och naturkatastrofer.

Det är emellertid viktigt att hålla i minnet att även de problem som transporterna ger upphov till är ett resultat av hur samhället som helhet är inrättat. En kraftigt minskad miljöpåverkan från transporter kan t.ex. aldrig åstadkommas genom förändringar som enbart inskränker sig till transportsektorn. Även markanvändningen, boendet, konsumtionsmönstren, fritidsvanorna, arbets- och produktionsorganisationen, etc. måste följa med i en sådan förändring. Och det är förmodligen på dessa senare områden som en omställning kommer att upplevas som mest kännbar. En kraftig förändring av transporternas organisation måste därför alltid gå hand i hand med en genomgripande omstöpning av hela samhället.

Att transportsystemet utgör en integrerad del av samhället medför också att samhällsutvecklingen fortlöpande ger upphov till helt nya transportbehov på såväl gods- som persontransportområdet samtidigt som andra transportbehov minskar i betydelse eller försvinner helt. Att så sker är en ofrånkomlig följd av den ömsesidiga anpassning som sker mellan transportsystemet och samhället i övrigt. Att de senaste femtio årens samhällsutveckling har gett upphov till en starkt förändrad efterfrågan på transporttjänster är ett uttryck för detta.

De långväga godstransporterna bestod ännu vid 1900-talets mitt till största delen av traditionella import- och exportprodukter, medan konsumtionsvarorna fortfarande i hög grad producerades

och distribuerades lokalt. Sedan dess har internationaliseringen av ekonomin möjliggjort en helt annan produktionsorganisation, som gett upphov till transportbehov som över huvud taget inte fanns 50 år tidigare.

Inte heller persontransporterna är särskilt homogena eller enkla att frigöra från sitt sammanhang. Ett fenomen som är vanligt både när det gäller lokala och regionala resor – men som inte alltid blir synligt i statistik och analyser – är t.ex. att resorna ingår i mer eller mindre komplicerade res- och aktivitetskedjor. Dessa resor och transporter är också som regel en del – och ofta en underordnad del – av andra vägval i livet. Transportmönstren bestäms således i hög grad av i vilken del av livscykeln individerna befinner sig, vilka sociala nätverk de är invävda i och hur de har ordnat sitt boende och sin försörjning.

Detta medför bl.a. att det är inte går att påtagligt ändra transportmönstren utan att detta får genomgripande återverkningar på människors levnadsvillkor och hur samhället är organiserat i övrigt. Eftersom transporterna griper in på så många olika sätt i varje företags och hushålls vardag, är det en oändlig mängd av val och beslut som träffas på olika håll i samhället som påverkas av de möjligheter och begränsningar som transportsystemet ger. Även om summan av alla dessa val och beslut är oöverskådlig är innebörden att det sker en ständigt pågående tillpassning mellan transportsystemet och samhällsorganisationen i stort. Detta förhållande medför att nästan all politik och samhällsplanering har en transportpolitisk dimension.

Transporterna utgör en central del i bl.a. närings- och tillväxtpolitiken, handelspolitiken, regionalpolitiken, energipolitiken och miljöpolitiken och de ger upphov till en ansevärd del av statens inkomster och utgifter. Transportpolitiken befinner sig alltså i skärningspunkten för många anspråk och samhällsintressen. Det betyder i sin tur att det inte är särskilt svårt att peka ut en lång rad frågeställningar och problemområden vars lösning kräver ingående kunskap om transportsystemets sätt att fungera. När jag i det följande beskriver några utmaningar för politiken och samhällsplaneringen som sätter behovet av forskning om och analys av transporterna och transportsystemet i fokus är det därför endast fråga om några exempel och långt ifrån någon uttömmande beskrivning.

3.3.5 Transporterna och klimatet

Genom att individer, hushåll och företag fortlöpande anpassar sina aktivitetsmönster till de möjligheter som transportsystemet ger, skapas ett transportberoende som det kan vara svårt att ta sig ur. Världen över görs hela tiden mycket omfattande investeringar i transportintensiva kapitaltillgångar och livsmönster som inte kan överges utan stora förluster och uppostringar. Det finns forskning som visar att hushåll världen över tenderar att spendera en viss konstant andel både av sin tid och av sina inkomster för resor.⁴

Ökade inkomster har därför hittills nästan omedelbart lett till ökad rörlighet, vilket i sin tur medfört ett byte till snabbare transportsätt för att hålla den ökade rörligheten inom ramen för en oförändrad tidsbudget. Försök som gjorts att med denna utgångspunkt uppskatta den framtida rörligheten i världen visar på en mycket dramatisk uppgång i efterfrågan på transporter och inte minst i form av höghastighetstransporter, främst flyg.⁵ Den beskrivna tillväxtdynamiken gäller persontransporterna, men liknande utvecklingsmönster finns även på godstransportområdet.

Även om det inte finns något som säger att dessa tillväxtmönster skulle vara lagbundna och opåverkbara ger de ändå en fingervisning om att det sannolikt krävs mycket kraftfulla och genomgripande åtgärder för att varaktigt bryta mönstren. De framskrivningar av transportutvecklingen på global nivå som gjorts till 2050 indikerar således att det skulle krävas en mycket radikal omställning av transporttekniken eller transportmönstren för att utvecklingen ska kunna förenas med de krav på hållbar utveckling som formuleras exempelvis i arbetet med att begränsa klimatpåverkan.

Mot detta står att det är svårt att tro att önskemålen om ökad rörlighet skulle kunna vara obegränsade. Om trafiken och trafik-anläggningarna växer ohämmat i omfattning verkar det vara ofrånkomligt att det till slut uppstår stockningar och kvävningstendenser. Om alla – även de som lever utanför de avancerade ekonomierna – ska uppnå samma mått av rörlighet som vi, uppstår det förr eller senare akut brist på tid och rum, energi och råvaror. Redan långt dessförinnan kan det bli uppenbart att en växande transport-

⁴ Banerjee, A., Ye, X., Pendgala, R: Understanding Travel Time Expenditures Around the World: Exploring the Notion of a Travel Time Frontier, *Transportation*, Volum 34, 1, January 2007.

⁵ Schafer, A., Victor, D.G. The future mobility of the world population, *Transportation Research, Part A: Policy and Practice*, Volum 34, 3, April 2000.

efterfrågan endast kan uppnås till priset av att de grundläggande mekanismer som styr klimatet på vår egen planet rubbas allvarligt.

Att förena ett alltmer transportberoende samhälle med kraven på att begränsa klimatpåverkan genom radikalt minskade utsläpp av växthusgaser framstår mot den ovan angivna bakgrunden som den kanske svåraste utmaningen av alla för politik och samhällsplanering i Sverige och omvärlden. Det finns inga enkla utvägar och omställningsprocessen kommer att innehålla många svåra avvägningar. Oavsett vilka vägval som görs får de troligen omfattande konsekvenser för samhällsekonomin och välfärden.

Det framstår därför som i högsta grad angeläget att den politik och planering som behövs för att vägleda omställningen kan baseras på ett så bra beslutsunderlag som möjligt. Även om man skulle välja att använda generella styrmedel för att låta enskilda konsumenter och producenter finna de effektivaste sätten att åstadkomma den anpassning som krävs, behövs omfattande kunskapsunderlag och analyser bl.a. för att utforma styrmedlen på ett ändamålsenligt sätt och fasa in dem rätt i tid och rum.

3.3.6 Globalisering och internationell samverkan

Internationaliseringens och globaliseringens betydelse för forskningsbehoven och kunskapssamhället i stort har redan berörts. Jag har också pekat på att transporterna har sin egen särskilda betydelse för att driva på globaliseringen och nödvändiggöra internationell samverkan. För ett land som Sverige, som är mer beroende av denna utveckling än de flesta andra länder, kan det finnas goda skäl att nära följa denna utveckling och försöka analysera dess verkningar.

Som redan beskrivits har de marknader, varuflöden och kontaktmönster som är viktiga för Sverige blivit allt mer internationella. Det medför i sin tur att en växande del av transportflödena blir gränsöverskridande eller åtminstone har en internationell anknytning. Detta gäller i särskilt hög grad för godstransporterna där den helt övervägande delen av transportarbetet vid alla transporter till och från Sverige faktiskt sker utomlands. De internationella kopplingarna är inte alls lika dominerande på persontransportsidan, men även utrikesresandet växer i omfattning och betydelse.

När en allt större del av transporterna och trafiken blir gränsöverskridande leder detta också ofrånkomligen till att transportsy-

stemen i ökad utsträckning måste integreras över nationsgränserna. De olika former av påverkan och ömsesidiga beroenden som gör sig gällande internationellt leder till att en sådan integration kan efterfrågas i många olika dimensioner. Det kan gälla allt från mera grundläggande förutsättningar för gränsöverskridande transporter, över önskemål om likformig tillämpning av olika transportpolitiska styrmedel (lagar, planeringssystem, avgifter, etc.) för att undvika byråkrati, säkerhetsrisker, kostnadsfördyringar, snedvridningar i konkurrensen m.m., till val av grundläggande transportpolitisk styrmodell som kan ha mera med ideologi, samhällssyn eller förvaltningspolitisk tradition att göra.

Svensk transportpolitik influeras naturligtvis av utländsk och internationell politik av många olika slag som handelspolitik, industripolitik, jordbrukspolitik, flyktingpolitik, etc. Av ojämförligt störst betydelse är ändå transportpolitiken inom EU. Denna sätter i allt större utsträckning ramarna för utformningen av den svenska transportpolitiken samtidigt som transportpolitiken på europainivå också indirekt kan antas reflektera de flesta övriga aspekter på internationell politik.

Betydelsen av ett EU-perspektiv i de transportpolitiska analyserna framgår om inte annat av att det finns starka behov och ambitioner av att utforma en gemensam transportpolitik inom EU. Senast har detta tagit sig uttryck i den vitbok om den gemensamma transportpolitiken fram till 2010 som EG-kommissionen lade fram år 2001.⁶ Det finns även en tidigare vitbok i samma ämne och för närvarande pågår också ett arbete för att revidera den nu gällande vitboken.

Även om EG-kommissionens vitbok inte formellt har antagits av medlemsländerna har den kommit att uppfattas som en riktningssivare för den gemensamma transportpolitiken inom EU och det är numera inte alls ovanligt att svenska myndigheter och organisationer tar utgångspunkt i vitbokens mål och riktlinjer när man utformar sin egen verksamhet. Genom att EG-kommissionens arbetsprogram på transportområdet tar sin utgångspunkt i vitboken kan dess riktlinjer också komma att förverkligas steg för steg utan att Sverige och andra medlemsländer uttryckligen tagit ställning till dem. Eftersom transportpolitiken i sina konkreta uttryck i allt högre grad måste samordnas mellan EU-länderna tvingas Sverige som medlemsland hur som helst förhålla sig till kommis-

⁶ Europeiska kommissionen. Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden.

sionens transportpolitiska utgångspunkter, antingen genom att anpassa sig till dem eller genom att verka för att de ersätts av ett transportpolitiskt förhållningssätt som mer liknar det svenska.

Sammantaget innebär detta att det blir allt viktigare för Sverige att förhålla sig till den gemensamma transportpolitiken inom EU. Helst bör detta förhållningssätt vara proaktivt, vilket förutsätter att vi har en egen bild av hur den gemensamma politiken påverkar Sverige och hur vi vill se att EU-politiken på området utvecklas. Tillämpad forskning och analys behövs då dels för att skaffa svenska beslutsfattare tillräcklig överblick, dels också för att Sverige ska kunna fungera som en kvalificerad part i det transportpolitiska utvecklingsarbetet inom EU.

3.3.7 En mer marknadsorienterad organisation av transportsektorn

Det finns för närvarande både i Sverige och internationellt en stark tendens att transporterna och transportinfrastrukturen organiseras i mer marknadsmässiga former. Hittills har den s.k. avregleringen inom transportsektorn mest rört själva trafiken⁷ men på senare tid har även intresset för att pröva nya lösningar för utvecklingen och förvaltningen av infrastrukturen ökat påtagligt.

Den nuvarande regeringen har t.ex. på olika sätt visat intresse av att utreda möjligheterna till ett ökat inslag av offentligt-privat samarbete (OPS) inom transportsektorn. Enligt uppgift pågår det för närvarande en beredning i regeringskansliet av vilka principer som ska kringgärda en sådan samverkan (planeringsprocessen, upphandling, hur stat och region ska samarbeta, vilka krav på lönsamhet och samhällsekonomi som ska ställas m.m.). Vidare görs en kunskapsinsamling och diskussioner förs med trafikverken och Sveriges kommuner och landsting. Siktet uppges vara inställt på att det i slutet av året ska finnas förslag på en handfull konkreta projekt som ska kunna genomföras som offentlig-privat samverkan både på väg- och järnvägssidan.

Parallellt med dessa initiativ från central nivå märks också en ökad aktivitet på regional nivå kring frågor om alternativ finansiering och förutsättningar för att samarbeta med det privata närings-

⁷ Nyligen utvärderad inom ramen för Regleringsutredningens betänkande Liberalisering, regler och marknader (SOU 2005:4).

livet i fråga om planeringen, byggandet, underhållet och driften av infrastrukturinvesteringar.

Man kan nog utgå ifrån att ett mera marknadsorienterat synsätt på förvaltningen och utvecklingen av transportsystemet kan få betydande återverkningar även på behovet av offentligt finansierad forskning och analys. Exakt vilka dessa återverkningar blir är dock inte uppenbart. I vissa avseenden kan ansvaret för att göra analyser och inhämta kunskap antas komma att förskjutas från de offentliga aktörerna mot de privata. I första hand bör detta kunna gälla för den del av verksamheten där de privata entreprenörerna tar över risken.

Det allmänna i form av stat, region eller kommun kommer dock även i en utvecklad offentlig-privat samverkan att ha det grundläggande finansieringsansvaret för infrastrukturen och stora delar av kollektivtrafiken och därmed också det yttersta ansvaret för användningen av allmänna medel. Med en viss förenkling kan man säga att det offentliga i OPS-modellerna har ansvaret för *vad* transportsystemet skall prestera medan det privata har ansvaret för *hur* det skall ske. Båda uppgifterna kräver kunskap och analys och själva ansvarsuppdelningen kan mycket väl tänkas leda till att de samlade behoven av transportforskning och transportanalyser snarare ökar än minskar.⁸

Det är således inte uteslutet att även de privata entreprenörer som engagerar sig i förvaltningen och utvecklingen av det svenska transportsystemet har behov av gemensamt planeringsunderlag och tillämplade forskningsresultat om transporter och infrastruktur. När det gäller att fastställa vad samhället vill åstadkomma med infrastrukturen och transportsystemet innebär ett ökat privat-offentligt samarbete snarast att kraven på tillämplad forskning, analyser och utredningar skärps. När viktiga funktioner överläts på privata aktörer minskar nämligen möjligheterna att löpande korrigera det allmännas insatser och det blir viktigare ekonomiskt och i andra avseenden att hamna rätt med de beställningar som staten och andra offentliga huvudmän gör.

Sammantaget innebär detta att en mer marknadsorienterad styrning på transportområdet faktiskt kan komma att ställa ökade anspråk på övergripande analyser. Utvecklingen kan dock innebära att tyngdpunkten i de forsknings-, utvecklings- och analysbehov

⁸ Offentlig-privat samverkan vid väginvesteringar, del 1 Incitament till beslutsfattare, WSP Analys & Strategi, Rapport 2007:3 samt del 2 Riskdelning: Utformning av ersättningsmodeller, WSP Analys & Strategi, Rapport 2007:4.

som staten och andra offentliga aktörer har flyttas från detaljnivån när det gäller transportsystemets och infrastrukturens utformning mot mera övergripande frågeställningar. Fler privata entreprenörer med mera omfattande åtaganden kan också betyda att det tillkommer flera beställare som är intresserade av såväl övergripande analyser som mer detaljerade forsknings- och utvecklingsinsatser.

3.3.8 Ny regional organisation och ansvarsfördelning

Ytterligare en viktig samhällsförändring som påverkar behovet av tillämplig forskning och analys inom transportområdet är de överväganden som pågår om en ny regional organisation och ändrad ansvarsfördelning mellan olika offentliga organ. Ansvarskommittén har nyligen överlämnat sitt slutbetänkande *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.⁹ Betänkandet handlar i hög grad om hur den offentliga sektorn bör vara organiserad med avseende bl.a. på ansvarsfördelningen mellan olika planeringsnivåer och geografiska indelning. Ansvaret för transportinfrastrukturen och kollektivtrafiken hör till de frågor som särskilt uppmärksammas.

Kommitténs förslag innebär bl.a. att nya regionkommuner i respektive län får till uppgift att bereda och besluta om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Länsplanen ska integreras i den regiontrafikplan som varje regionkommun ska upprätta inom ramen för den regionala utvecklingsplaneringen (RUP). Regiontrafikplanen skall ge uttryck för regionens samlade ambitioner inom trafikområdet och föreslås sakna rättsverkan. På längre sikt anser Ansvarskommittén att ett regionalt medfinansieringsansvar för investeringar i statliga vägar och järnvägar bör övervägas. Kommittén föreslår vidare att kommuner och regionkommuner, liksom i dag, ska ansvara gemensamt för den lokala och regionala kollektivtrafiken, med möjlighet att fritt omfördela ansvaret sinsemellan, allt efter skiftande regionala förutsättningar och trafikambitioner.

En ändrad organisation inom den offentliga sektorn i enlighet med Ansvarskommitténs förslag kan komma att påverka behoven av övergripande forskning och analys inom transportområdet på flera sätt. Etableringen av ett begränsat antal stora och förhållandevis resursstarka regionkommuner medför att det skapas nya offentliga aktörer som har både ökade analysbehov och större för-

⁹ SOU 2007:10

måga att beställa och använda analyser och tillämpad forskning. Den gradvisa regionalisering av transportpolitiken och trafikplaneringen, som blir en naturlig följd av den föreslagna omorganiseringen, kan också leda till att behovet av ett gemensamt planeringsunderlag och gemensamma planeringsmetoder blir ännu större än idag. Detta bl.a. för att skapa överblick och jämförbarhet i verksamheten och ge det större antalet aktörer – på såväl regional som nationell nivå – möjlighet att kommunicera på samma grunder i fråga om framtidsbedömningar, kalkyler, konsekvensbeskrivningar och uppföljningar.

På kortare sikt kräver också själva omställningen analyser, och det gäller inte minst på transportområdet som hör till de samhällssektorer som berörs mest konkret och genomgripande av en omorganisation enligt Ansvarskommitténs modell. På längre sikt kan man också tänka sig att en förändrad ansvarsfördelning mellan regionerna och staten förändrar respektive parts behov av kunskapsförsörjning och analys. På samma sätt som gäller vid en mer marknadsorienterad styrning av transportsektorn kan statens roll komma att förskjutas alltmer mot övergripande frågeställningar, t.ex. kriterier för resursfördelningen till regioner och ställningstaganden och förhandlingar om nationell och regional ansvarsfördelning när det gäller trafik och infrastruktur. Kunskaps- och analysbehovet för mer verksamhetsnära frågor om trafiken och infrastrukturförvaltningen skulle därmed i ökad grad flyttas över till de regionala organen.

3.3.9 Statens ansvar

En viktig grund för att fastställa behovet av tillämpad forskning och analys på transportområdet och att bedöma på vilket sätt ett sådant behov bör tillgodoses, är i vad mån staten kan anses ha ett särskilt ansvar för att säkerställa tillgången på forskningsresurser och analyskapacitet. Att staten hittills har ansetts ha ett sådant ansvar framgår bl.a. av gällande forskningspolitiska och transportpolitiska beslut.¹⁰ Detta hindrar dock inte att det kan finnas skäl att beröra denna fråga även i detta sammanhang.

Om man bortser från att staten kan ha ett allmänt intresse av att stödja forskning som utgår från olika samhällssektorer behov finns det några faktorer som kan vara särskilt viktiga att beakta när

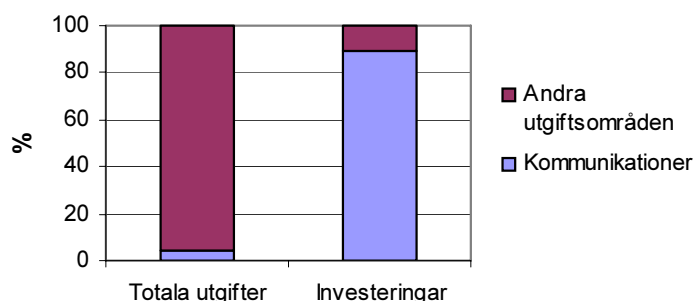
¹⁰ Prop. 2004/05:80, prop. 2005/06:160.

det gäller just hur transportsektorn bör försörjas med forskning och analys. En sådan faktor är områdets betydelse i den offentliga verksamheten och då särskilt den som staten svarar för.

Statsbudgetens utgifter domineras av transfereringar och enligt statsbudgetens utfall för år 2006 svarade utgiftsområdet Kommunikationer (Transporter och telekommunikationer) endast för ca fyra procent av statens samlade utgifter. Ser man däremot enbart till investeringarna svarar utgiftsområdet Kommunikationer samma år för nästan 9/10 av samtliga utgifter (jfr figur 3.1). Och det är investeringarna i transportinfrastruktur som är helt dominerande inom utgiftsområdet.¹¹

Det nu beskrivna förhållandet illustrerar att transportområdet i vissa avseenden är en särpräglad del av statens verksamhet genom att det inte i första hand rör sig om att omfördela resurser i samhället. Istället handlar det till övervägande delen om att använda gemensamma resurser för att bygga upp och förvalta en nationell infrastruktur och tillhandahålla en viss grundläggande trafikförsörjning. Medan statens ansvar på många andra utgiftsområden främst är att utforma regler för andras resursanvändning är det i stor utsträckning staten själv som ansvarar för slutliga medelsanvändningen på transportområdet. Även om utvecklingen verkar gå emot att statens verksamhet i allt mindre grad sker helt i egen regi är det ändå få som tror annat än att staten – eller andra offentliga organ – kommer att ha kvar uppgiften att styra och beställa insatserna.

Figur 3.1 Kommunikationsområdets andel av statsbudgetens utgifter 2006. Källa ESV.

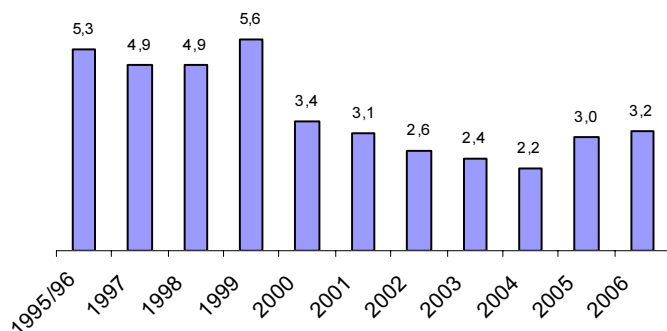


¹¹ Statsbudgetens utfall, Ekonomistyrningsverket 20074.

Det betyder att staten på transportområdet har, och av allt att döma kommer att fortsätta att ha, ett mycket uttalat och långtgående ansvar för att de för sektorn avdelade gemensamma resurserna används på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Detta kan i sin tur tala för att staten på detta område också bör ha ett särskilt tungt ansvar för att säkerställa att det finns ett tillräckligt bra beslutsunderlag. Tillgång till tillämpad transportforskning och transportslagsovergripande analyser måste betraktas som några av de viktigaste verktygen för att säkerställa beslutsunderlagets kvalitet.

Frågan är dock hur väl staten uppfyller detta ansvar. I förhållande till situationen under 1990-talet har forskningen om transporter och telekommunikation påtagligt minskat sin andel av de totala statliga forskningsutgifterna. Från att tidigare ha legat på en nivå på omkring 5 procent har andelen under 2000-talet pendlat mellan ca 2 och 3,5 procent (figur 3.2).

Figur 3.2 Statliga utgifter för FoU om transporter och telekommunikationer som andel av totala statliga FoU-utgifter. Källa: SCB.

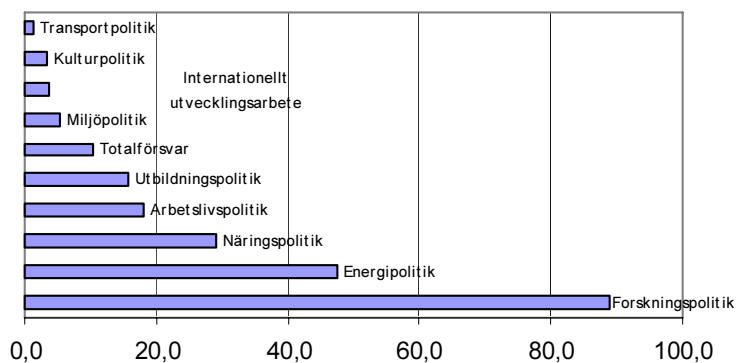


Om man ställer forskningsansatningarna i relation till de totala årliga anslagen inom olika politikområdet framstår inte heller de statliga satsningarna på transportforskning som särskilt omfattande. År 2006 beräknas enligt SCB:s statistik över forskningsutgifterna¹² endast 1,2 procent av anslagen inom politikområdet transporter ha gått till forskning medan motsvarande andelar är betydligt högre inom många andra politikområden. Att staten med hänsyn till inriktningen av den statliga verksamheten på transport- och infra-

¹² Statistiska Centralbyrån, Sveriges officiella statistik, UF 17 SM 0601, Statliga anslag till forskning och utveckling 2006.

strukturområdet borde ha ett särskilt ansvar för kunskapsförsörjningen på detta område avspeglas alltså inte särskilt tydligt i statistiken över den statliga användningen av forskningsmedel.

Figur 3.3 Statliga forskningsanslag som andel av totala anslag inom olika politikområden år 2006. Källa SCB.



3.4 Min analys

3.4.1 Fortsatt stort behov av forskning och analys

I mina direktiv ingår att genomföra en omvärldsanalys för den marknad som ett bolag som bildats av nuvarande VTI och vissa funktioner av SIKKA skulle komma att verka på. Omvärldsanalysen bör enligt direktiven omfatta identifiering av konkurrenter, marknadsandelar, ägande samt efterfrågan från olika kundsegment. Samtidigt skall analysen omfatta fördelar och nackdelar med ett offentligt åtagande på marknaden och inriktas på att bedöma vad som är en långsiktigt hållbar lösning för det offentliga. Ytterligare en faktor som skall beaktas är regeringens behov av analys och transportsektorns behov av forskning.

Innan jag går in närmare på frågan om möjligheterna att ombilda delar av VTI och SIKKA till bolag och hur marknadssituationen för ett sådant bolag ser ut, har jag ansett det vara angeläget att vidga omvärldsanalysen till en mera allmän bedömning av det framtida behovet av analyser och kunskapsförsörjning på transportområdet. Enligt min mening är det nämligen nödvändigt att inledningsvis närmare försöka klargöra motiven och premisserna för den verk-

samhet som skall behandlas i utredningen. Det är först när denna bild är någorlunda klar som det blir möjligt och meningsfullt att diskutera hur den berörda forskningen och analysverksamheten kan och bör organiseras.

De frågor som jag behandlar i detta kapitel svarar alltså närmast mot den efterfrågade analysen av transportsektorns behov av forskning och regeringens och andra samhällsaktörers behov av analyser av transportsektorns utveckling och samspel med omgivningen. Jag har i det sammanhanget även försökt belysa behovet av ett offentligt åtagande för att säkerställa tillgången till samhällsmotiverad forskning och analys. Till den mera detaljerade marknadsanalys som även efterfrågas i direktiven återkommer jag i kapitel 6.

Min övergripande slutsats är att det finns ett fortsatt stort behov av tillämpad samhällsmotiverad forskning och övergripande analyser på transportområdet, dvs. den typ av verksamhet som VTI och SIKKA svarar för idag. Enligt min mening är det mycket som talar för att efterfrågan på kvalificerat planerings- och beslutsunderlag snarast kommer att öka framöver, både i fråga om kvantitet och om kvalitet.

Faktorer som jag då tagit fasta på är att tillgången till forskning och analys blir allt viktigare i ett utpräglat kunskapssamhälle. Detta gäller inom snart sagt alla samhällsområden och transportsektorn utgör inget undantag i detta avseende. I mina nyss redovisade utgångspunkter har jag också försökt belysa hur nära sammanvävt transportsystemet är med samhället i övrigt och att transportererna därför är en viktig del både av problemet och av lösningen när det gäller flertalet stora samhällsfrågor. Det betyder att nästan all politik och samhällsplanering förutsätter goda insikter i transportsystemet och dess sätt att fungera.

Jag har valt att belysa transporterernas roll för klimatpolitiken och globaliseringen samt de nya kunskapsbehov som kan uppstå vid en mer marknadsorienterad organisation av transportsektor och en ändrad ansvarsfördelning inom den offentliga förvaltningen för att ge några exempel på detta. Dessa exempel utgör samtidigt en illustration till att det finns betydande framtida utmaningar för politiken och samhällsplaneringen som oundgängligen kräver transportinriktade forskningsresurser och analyskapacitet.

Jag menar också att statens samlade insatser på transportområdet, och särskilt då förhållandet att en så stor del av verksamheten på området måste organiseras och finansieras i statlig eller offentlig regi, medför att staten har ett särskilt ansvar för att säkerställa att

det finns planerings- och beslutsunderlag av hög kvalitet. Med detta följer också enligt mitt synsätt ett statligt ansvar för att det sker en kontinuerlig utveckling av planeringsunderlagen och planeringsmetoderna och att den kunskapsförsörjning och de analysfunktioner som behövs som stöd för verksamheten finns på plats.

Jag vill i detta sammanhang också gärna anknyta till Ansvarskommitténs¹³ slutsats att kunskapsbildning och lärande vad gäller den statliga styrningen bör stärkas. Kommittén anser bl.a. att effektivare processer för omvärldsanalys, kunskapsanvändning och lärande skulle kunna få stor betydelse för regeringens möjlighet att stå emot en allt starkare påverkan av en sektorsstyrd eller medie-driven dagordning. Jag menar att den analyskapacitet och forskning om transporterna och transportsystemet som jag här har argumenterat för fyller just en sådan funktion som Ansvarskommittén vill se förstärkt. Med de stora resurser som förvaltas i och påverkas av transportsystemet är det också enligt min mening uppenbart att insatser för forskning och analys är särskilt motiverade inom detta område för att uppnå en god hushållning med samhällets resurser. Det finns också klara belägg för att det samhällsekonomiska utbytet av forsknings- och analysarbetet kan vara mycket stort (se vidare avsnitt 6.4.4).

3.4.2 Transporterna och transportforskningen som mindre lyckade marknader

Huvuduppgiften för denna utredning är att ta ställning till hur den samlade verksamhet som SIKA och VTI bedriver fortsättningsvis bör styras och organiseras och vilka förutsättningar den bör ges i övrigt. Med hänsyn till att såväl SIKAs som VTIs verksamhet hittills har motiverats av övergripande samhällsintressen och inte alls utformats för att tillfredsställa en rent marknadsstyrd efterfrågan, anser jag att det skulle leda helt fel att försöka analysera verksamheten enbart med marknadsmässiga eller företagsekonomiska förtecken.

En allmän utgångspunkt, såväl enligt ekonomisk teori som utifrån hur moderna marknadsekonomier faktiskt fungerar, är att verksamheter från effektivitetssynpunkt bör organiseras i marknadsmässiga former och privat regi om det inte finns några särskilda skäl – s.k. marknadsmislyckanden – som talar emot detta.

¹³ SOU 2007:10.

Det statliga och offentliga engagemanget inom transportsektorn i allmänhet och i fråga om transportinfrastrukturen i synnerhet motiveras emellertid i hög grad just av förekomsten av sådana marknadsmisslyckanden.

En typ av marknadsmisslyckande som ofta förknippas med transporter är när de påverkar andras välfärd negativt utan att den som är ansvarig för transportererna kan tvingas att bära dessa kostnader.¹⁴ Exempel på detta kan vara att transportererna medför miljöstörningar eller att gemensamma tillgångar förbrukas utan motprestation.

När det gäller forskning och övergripande analyser inom transportområdet är det emellertid snarare den omvända situationen som är mest relevant. Denna verksamhet kan nämligen antas leda till direkta positiva effekter för andras välfärd utan att den som är ansvarig för verksamheten kan fånga in dessa positiva effekter och omvandla dem till en privat intäkt. I stor utsträckning handlar det om produktion av tillgångar eller tjänster där det är svårt att avgränsa en exklusiv kundkrets och möjligheterna att ”åka snål-skjuts på andra”¹⁵ därför blir stora. Det leder i sin tur till att möjligheten att tillhandahålla en vara eller tjänst på kommersiella villkor blir begränsad. Även detta kan betraktas som ett marknadsmisslyckande enligt klassisk ekonomisk teori.¹⁶

Om en nytta kännetecknas av att det råder konkurrerande önskemål om den, men inga möjligheter att exkludera viss konsumtion, brukar man säga att det rör sig om en gemensam nytta eller tillgång. Ett annat sätt att uttrycka detta på skulle kunna vara en tjänst vars kostnader ökar med antalet användare men som inte kan prissättas. Ett vanligt exempel på en sådan nytta är en väg som inte kan stängas av eller avgiftsbeläggas.

Min uppfattning är att verksamheten vid såväl SIKA som VTI i hög grad har byggts upp utifrån föreställningen att den svarar mot en gemensam eller allmän¹⁷ tillgång som är svår att finansiera på helt marknadsmässiga villkor. Om verksamheten vid SIKA och VTI behövs, kan det således i minst lika stor utsträckning bero på

¹⁴ Så kallat negativa externa effekter.

¹⁵ På engelska används ofta termen ”free riders”

¹⁶ Så kallat positiva externa effekter.

¹⁷ Med en allmän nytta eller tillgång menas egentligen att det inte finns några konkurrerande anspråk på nyttan – i den meningen att en konsuments konsumtion inte begränsar en annans möjligheter att samtidigt tillgodose sin efterfrågan – och att det inte går att exkludera konsumenter. Skolboks exemplet i detta fall är försvarsmakten. Noga betraktat kan nog SIKA:s och VTI:s verksamhet utgöra en blandning av allmänna, gemensamma och privata nyttor.

att det finns anledning att rätta till det som marknaden misslyckas med som på att det finns en väl fungerande marknad som efterfrågar tjänsterna.

Min slutsats är att de behov av långsiktigt kunskapsuppbyggande forskning, analyser och planeringsunderlag som jag pekat på i detta kapitel till övervägande delen har en sådan karaktär att de inte utan vidare kan förväntas bli erbjudna på en öppen marknad. Målet för verksamheten – om den skall behålla nuvarande huvudriktning vilket jag förordar – är ju i första hand att ge bästa möjliga underlag för beslut som är hela samhällets angelägenhet. Det rör sig alltså inte i första hand om att tillgodose några enskilda aktörers efterfrågan på forskningsresultat eller konsulttjänster. Målgrupperna är i stället statsmakterna och dess myndigheter (inklusive organen inom Europeiska Unionen), näringslivet i stort, branschorganisationer, forskare, media och inte minst allmänheten i dess egenskap av medborgare.

Som jag redan har påpekat kan en företagsekonomisk styrmodell i allmänhet antas leda till att verksamheter kan bedrivas effektivare än i myndighetsform, särskilt om den företagsekonomiska modellen kan kombineras med privat ägande. Dessa vinster består framförallt av den förbättrade inre effektivitet som en helt marknadsmässig styrning av verksamheten kan ge upphov till. När det gäller att tillgodose den typ av allmänna och samhällsmotiverade behov som det här är fråga om, måste emellertid dessa möjligheter till förbättringar i den inre effektiviteten vägas mot risken att verksamheten förlorar i yttre effektivitet. Med yttre effektivitet menar jag då framför allt att verksamheten är orienterad mot rätt frågeställningar och att det samhällsekonomiska utbytet blir så högt som möjligt. I detta ligger bl.a. att resultaten av verksamheten kan spridas och nyttiggöras i hela samhället, vilket jag anser vara av yttersta vikt för de här berörda funktionerna.

Sammanfattningsvis anser jag alltså att de vinster i form av ökad inre effektivitet som troligen skulle kunna uppnås vid en helt marknadsmässig styrning av forsknings- och analysverksamheten, skulle komma att gå förlorade många gånger om av en försämrad yttre effektivitet. På systemnivå skulle en renodlad marknadsstyrning av verksamheten enligt min bedömning därmed kunna medföra stora samhällsekonomiska förluster.

Mina slutsatser i denna del innebär dock inte att jag utesluter att VTI:s och SIKAs verksamhet kan organiseras annorlunda än nu. Vilka möjligheter som finns i detta avseende återkommer jag till i

kapitel 4. Jag vill också betona att mina slutsatser i detta kapitel gäller behovet av och förutsättningarna för en forsknings- och analysverksamhet som svarar mot ett uppenbart allmänintresse. Jag är emellertid inte främmande för att delar av den verksamhet som omfattas av denna utredning kan ha ett mera begränsat allmänintresse och i större utsträckning vara motiverad av en marknadsmässig efterfrågan. Framför allt torde detta kunna gälla delar av VTI:s uppdragsverksamhet som utförs i konkurrens med privata institut och konsultbolag.

4 Myndighet eller bolag

4.1 Mina slutsatser och förslag

Anslagsberoende verksamhet som inte är konkurrensutsatt bör bedrivas i myndighetsform.

SIKA:s verksamhet har sin tyngdpunkt i planering, samordning och policyutformning. Genom statistikansvaret inrymmer verksamheten också direkt myndighetsutövning. Verksamheten i dess helhet är inriktad på den offentliga sektorns behov och uppgifter och med starka kopplingar till uppföljningen och utvecklingen av den övergripande statliga planeringen och transportpolitiken. Verksamhet är anslagsberoende och inte konkurrensutsatt. Min slutsats är att verksamheten även fortsättningsvis bör bedrivas i myndighetsform och att de olika verksamhetsgrenar som idag finns bör hållas samman i en gemensam organisation.

Konkurrensutsatt verksamhet bör bedrivas i bolagsform såvida det inte finns betydande samproduktionsfördelar mellan utpräglade myndighetsuppgifter och den konkurrensutsatta verksamheten. Att en verksamhet är angelägen för samhället är ett kriterium för att samhället skall engagera sig i den, men däremot inte avgörande för valet av organisationsform.

Min slutsats är att huvuddelen av VTI:s verksamhet är konkurrensutsatt och att förvaltningspolitiska skäl talar för att ombilda VTI till bolag. Några principiella hinder för en bolagisering föreligger inte enligt min mening.

Om man ser till verksamhetens krav kan en ombildning av VTI från myndighet till bolag innebära flera betydelsefulla fördelar. Jag anser bl.a. att det skulle underlätta utvecklingen av FoU-verksamheten och förbättra förutsättningarna att reglera verksamheten så att den inte medför konkurrenssnedvridningar. Bolagsformen kan ge bättre möjligheter att driva verksamheten

affärsmässigt och underlätta närvaron på en alltmer internationaliserad marknad med ökat inslag av konkurrens mellan olika FoU-utförare. Styrelsens ansvar för utvecklingen ökar och ledningsfunktionen kan effektiviseras. För ett bolag blir möjligheterna också större att engagera sig i samägande, konsortier och allianser, vilket kan behövas på längre sikt.

Mitt förslag förutsätter dock att det nya bolaget kan upprätthålla samma huvudsakliga verksamhetsinriktning som nuvarande VTI. Jag anser att detta endast kan ske om bolaget kan tillförsäkras en basresurs som ungefär motsvarar dagens anslag till VTI. I annat fall förordar jag att VTI kvarstår som en uppdragsmyndighet med ett oförändrat uppdrag och övriga verksamhetsförutsättningar som idag.

Min slutsats är att det för närvarande saknas förutsättningar att organisera den konkurrensutsatta verksamheten i privat regi.

Någon samordning av verksamheten vid nuvarande SIKA och VTI anser jag inte vara lämplig eller aktuell.

4.2 Direktiven

Utredaren skall utreda och föreslå en bolagisering av de verksamheter (vid VTI och SIKA) som lämpar sig för att drivas i bolagsform samt föreslå lämplig organisationsform och hemvist för den övriga verksamheten.

Utredaren skall analysera förutsättningarna för att bolaget långsiktigt skall överleva på egna meriter.

4.3 Mina utgångspunkter

4.3.1 Förvaltningspolitiska riktlinjer

Den statliga förvaltningens utveckling och styrning

Den statliga förvaltningens utveckling och styrning har varit föremål för många utredningar genom årens lopp och synsätten på hur verksamheten bör organiseras har skiftat över tiden. De principer och riktlinjer som successivt utvecklats har inte heller alltid fått fullt genomslag och olika lösningar har många gånger utformats utifrån den enskilda myndighetens eller verksamhetsområdets för-

utsättningar snarare än utifrån ett samlat perspektiv på statsförvaltningens uppgifter och utveckling.

Denna utredning har att ta ställning till vilken associationsform till staten som den verksamhet som idag bedrivs inom två enskilda statliga myndigheter fortsättningsvis bör ha. Självfallet är det då viktigt att beakta vilka speciella krav som den berörda verksamheten ställer. Men det är också angeläget att de lösningar som väljs är förenliga och i linje med de överordnade förvaltningspolitiska principer och riktlinjer som finns eller som är under utveckling.

Nuvarande riktlinjer

Nu gällande förvaltningspolitiska riktlinjer lades fast i regeringens proposition, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*.¹ När det gäller principerna för organiseringen av statsförvaltningen gjorde regeringen då bedömningen att anslagsberoende statlig verksamhet, som inte är utsatt för konkurrens, i huvudsak bör bedrivas i myndighetsform. Vidare angavs att renodlingen av den statliga verksamheten borde fortsätta och att strukturförändringar behövs för att statsförvaltningen skall kunna utvecklas och effektiviseras. Vissa tjänster i de statliga myndigheterna, som idag utförs i egen regi, borde enligt propositionen kunna effektiviseras betydligt om de upphandlades i konkurrens. Vidare angavs en ökad samverkan mellan myndigheter som nödvändig för att stärka en sammanhållen statsförvaltning.

I ovan nämnda proposition såg regeringen klara fördelar med att statlig verksamhet i huvudsak bedrivs i myndighetsform. Inom ramen för myndighetsformen finns en grundläggande utgångspunkt för den rättsliga styrningen genom att generella förvaltningsregler och principer kan tillämpas, vilket bidrar till rättssäkerhet. Kraven på offentlighet och insyn och på tydliga ansvarskedjor tillgodoses också. Offentlighetsprincipen och meddelarfriheten bidrar till att öppenhet och insyn i förvaltningen blir ett gemensamt mål för det allmänna. Den enskilde skall kunna åberopa gällande författningar och kunna utgå från att myndigheterna garanterar en korrekt handläggning av ärenden som rör medborgarnas rättigheter och skyldigheter.

Som ytterligare en fördel angavs att myndighetsformen är flexibel. Den ger goda möjligheter att anpassa styrning och organisation

¹ Prop. 1997/98:136.

till de olika förutsättningarna för statlig verksamhet. Andra fördelar är att regeringen kan göra vissa ändringar i en myndighets uppgifter och ledningsform. Efter beslut av riksdagen kan regeringen också genomföra nödvändiga strukturförändringar. Samtidigt får myndigheterna stor handlingsfrihet bl.a. genom mål- och resultatstyrningen.

Beträffande konkurrensutsatt verksamhet gjorde regeringen bedömningen att den normalt inte bör bedrivas i myndighetsform. Istället borde bolagsformen övervägas för sådan verksamhet. Om konkurrensen skulle vara otillräcklig eller om behovet av offentlig insyn och kontroll är särskilt stort ansågs dock myndighetsformen vara lämpligare än bolagsformen.

Den nu nämnda propositionen byggde i hög grad på Förvaltningspolitiska kommissionens betänkande *I medborgarnas tjänst – en samlad förvaltningspolitik för staten*.² Förvaltningspolitiska kommissionen, som tillsattes år 1995, hade i uppgift att göra en analys för att bedöma om formerna för organisation och styrning av statlig förvaltning och verksamhet var ändamålsenliga och lämna synpunkter på hur det långsiktiga arbetet med strukturförändringar i den statliga förvaltningen borde bedrivas. I betänkandet pekade kommissionen framför allt på tre problemområden, nämligen förvaltningens svårstyrbarhet, dess fragmentering och följderna av internationaliseringen.

Några aktuella utredningar inom området

Det utredningsarbete som har genomförts av Ansvarskommittén har redan berörts i kapitel 3. Kommittén tillkallades år 2003 med uppdrag att se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen.³ I uppdraget, som var mycket omfattande, ingick bl.a. att lämna förslag om den statliga verksamheten på regional nivå och om principer för den centrala myndighetsstrukturen. I det senare uppdraget ingick att överväga hur samordningen av statliga myndigheters verksamhet på central nivå kan förbättras, t.ex. genom en sammanhållen styrning av verksamhet som berör flera myndigheter eller genom en organisatorisk samordning eller

² SOU 1997:57.

³ Dir. 2003:10.

sammanläggning. Ansvarskommittén redovisade som tidigare nämnts sitt slutbetänkande den 28 februari 2007.⁴

Kommittén anser att den samlade statliga styrningen bör bli mer helhetsinriktad och att medborgarperspektivet bör utvecklas, bl.a. för att säkerställa likvärdighet i de offentliga åtagandena. Vidare framhålls att kunskapsbildning och lärande vad gäller den statliga styrningen bör stärkas.

Ansvarskommittén konstaterar att den sektorsvisa organiseringen av staten och dess beslutsfattande har vuxit fram organiskt och att de nationella sektorsmyndigheterna har skilda roller. Ibland är rollen att vara utförare av statlig tjänsteproduktion, ibland är den att som expertorgan svara för uppföljning, utvärdering och fördjupad kunskapsbildning. Vidare svarar många myndigheter för styrning, det vill säga att utifrån nationella regler och egna befogenheter påverka andra aktörers verksamhet i samhället.

Mot bakgrund av behovet av en ökad tydlighet inom samhällsorganisationen finns det enligt kommittén skäl att tydliggöra olika motiv för inrättande av myndigheter och kriterier för valet att inrätta en permanent myndighet. Det är också väsentligt att frågor som rör myndighetsorganisation prövas inte bara inom ramen för respektive sektor utan också i ett generellt förvaltningspolitiskt perspektiv.

Ansvarskommittén har i sitt slutbetänkande inte lagt fram några principiella förslag med syfte att förändra sektorsmyndigheternas uppgifter eller befogenheter. Den strategi som kommittén förespråkar för att hantera konstaterade brister är dels att förbättra processer och arbetsorganisation inom Regeringskansliet med syfte att dämpa den utpräglade sektoriseringen inom detta, dels att förnya den regionala nivån i samhällsorganisationen i olika avseenden.

En särskild utredare fick i juni 2006 i uppdrag att utvärdera resultatstyrningen.⁵ En grundläggande tanke i samband med att resultatstyrningen infördes var att skapa förutsättningar för att ompröva det statliga åtagandets omfattning, inriktning, finansiering och organisation med stöd av fördjupad resultatinformation. I utredarens uppdrag ingår därför bl.a. att överväga vilka möjligheter och begränsningar som finns för att på ett systematiskt sätt pröva statliga verksamheter och myndigheter med stöd av resultatinformation. Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 28 september 2007.

⁴ Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10).

⁵ Styrutredningen (dir. 2006:30).

Ny förvaltningspolitisk översyn påbörjad

Regeringen angav i budgetpropositionen för år 2007⁶ att det med tanke på den omfattning som den statliga myndighetsorganisationen nu fått finns anledning att se över hela verksamheten. Regeringen ansåg det vara viktigt att genom en översyn ta ett samlat grepp på hela den statliga myndighetsstrukturen. En viktig princip för översynen skulle vara att framtidens myndigheter skall fokusera på statens kärnuppgifter. Antalet myndigheter borde också minska. Regeringen angav vidare i budgetpropositionen att organiseringen av den statliga förvaltningen är ett viktigt styrinstrument, men att den statliga myndighetsstrukturen blivit komplicerad och svåröverskådlig. I propositionen aviserade regeringen därför en översyn av den statliga förvaltningens organisation.

I december 2006 tillsatte regeringen en kommitté – Förvaltningskommittén – med uppgift att se över den statliga förvaltningens uppgifter och organisation.⁷ Översynen, som omfattar alla statliga förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen, skall syfta till att effektivisera den statliga förvaltningen och verksamheten. I direktiven anges att detta skall åstadkommas genom att klargöra vad som bör vara statliga myndighetsuppgifter, skapa goda förutsättningar för regeringens styrning av verksamheten, få till stånd en tydligare och mera överskådlig statlig förvaltningsstruktur samt att öka myndigheternas förmåga att bidra till effektiviseringar och att fullgöra sina uppdrag i ljuset av de krav som EU-medlemskapet ställer.

I kommitténs uppdrag ingår särskilt att granska och ompröva myndigheters opinionsbildande och konkurrensutsatta verksamheter. Kommittén skall också analysera och lämna förslag för att komma till rätta med de problem som är förknippade med s.k. nämndmyndigheter och andra små myndigheter.

4.3.2 Myndighetsbegreppet och olika typer av myndigheter

I 1 kap. 8 § regeringsformen (RF) anges att det ”för rättsskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter”. Även regeringen och domstolarna är myndigheter. Andra myndigheter än domstolarna och regeringen är förvaltningsmyndigheter.

⁶ Prop. 2006/07:1, utgiftsområde 2.

⁷ Förvaltningskommittén (dir 2006:123).

Någon definition av begreppen domstol respektive förvaltningsmyndighet finns inte i regeringsformen. Inte heller förvaltningslagen (1986:223) innehåller någon definition av begreppet förvaltningsmyndighet. Av förarbetena till förvaltningslagen framgår att begreppet förvaltningsmyndighet har samma betydelse i förvaltningslagen som i regeringsformen. Betydelsen är också densamma i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100).

Bestämmelser om rättsskipning och förvaltning finns i 11 kap. RF. Justitiekanslern, Riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna lyder enligt 11 kap. 6 § RF under regeringen. Även annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen, såvida den inte är en myndighet under riksdagen.

Befogenheten att styra över förvaltningsmyndigheterna har således regeringen. Till skillnad från domstolarna står förvaltningsmyndigheterna i ett principiellt lydnadsförhållande till regeringen. Men varken riksdagen eller regeringen får bestämma hur en myndighet skall besluta i särskilda fall som rör myndighetsutövning mot enskilda eller mot kommuner eller som rör tillämpning av lag.

Myndighetsutövning brukar definieras som beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Besluten kan gälla rättigheter, skyldigheter, förmåner eller annat jämförbart.

En myndighet skapas i de flesta fall genom att regeringen, sedan riksdagen anslagit medel, utfärdar en förordning med instruktion för myndigheten samt utser ledningen för myndigheten.

En parlamentarisk kommitté, Grundlagsutredningen, tillkallades år 2004 med uppgift att göra en samlad översyn av regeringsformen.⁸ I uppdraget ingår bland mycket annat att överväga domstolarnas roll i det konstitutionella systemet och möjligheterna att öka öppenheten vid tillsättning av högre statliga tjänster. Kommittén har getts vida ramar för sitt arbete och är i princip oförhindrad att ta upp alla frågor som kan anses falla inom ramen för de frågeställningar som kommittén har i uppdrag att se över. Kommittén skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2008.

Det förekommer en rad olika typer av benämningar på myndigheter. Ofta används samlingsbegrepp såsom central förvaltningsmyndighet, centralt ämbetsverk, sektorsmyndighet, affärsverk och nämndmyndighet. I myndighetens namn förekommer bl.a. begrepp

⁸ Dir. 2004:96

som verk, råd, styrelse, nämnd, institut eller inspektion. Det saknas tydliga definitioner av de olika myndighetsbegreppen och vad som avses är ibland oklart. Benämningen av myndigheterna är inte alltid konsekvent. Ofta går det därför inte att enbart av namnet sluta sig till vilken typ av myndighet det handlar om.

Något allmänt vedertaget klassifikationssystem som bygger på olika typer av myndighetsuppgifter eller -funktioner finns inte och är enligt regeringens bedömning sannolikt inte möjligt att åstadkomma.⁹ Ett försök till indelning i funktioner skiljer på myndighetsutövning, kontroll och tillsyn, information och rådgivning, tjänste- och varuproduktion, kunskapsproduktion, planering, styrning och samordning samt policyutformning.¹⁰

Ofta är det emellertid svårt att entydigt hänföra en myndighet till någon av dessa funktioner och att åtskilja de olika funktionerna. Om man vill få en bättre bild av vilken typ av verksamhet olika myndigheter bedriver kan ett sätt vara att försöka bedöma och beskriva de olika myndigheternas huvudsakliga funktion eller funktioner.

En särskild utredare fick år 2001 i uppdrag att utarbeta förslag till en ny verksamhetsförordning.¹¹ I uppdraget ingick bl.a. att göra en bedömning av möjligheterna att åstadkomma en mer enhetlig och konsekvent användning av de olika myndighetsbegreppen samt att i så fall föreslå lämpliga åtgärder. Utredaren lämnade år 2004 sitt betänkande *Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning*.¹²

Utredaren ansåg det inte meningsfullt att eftersträva enhetlighet i fråga om beteckningen på förvaltningsorganen. När nya sådana bildas är det dock enligt utredaren naturligt att undvika beteckningar som inte längre har sin motsvarighet i de organisationsformer som nu tillämpas. Missvisande beteckningar borde också undvikas; exempelvis bör en myndighet som leds av en styrelse inte betecknas nämnd. Det enda förslag som utredaren presenterade när det gäller myndighetsbegreppen var att regeringen i varje myndighets instruktion skulle ange om myndigheten var en central förvaltningsmyndighet eller inte. Andra myndighetsbegrepp borde enligt utredarens förslag inte förekomma i myndigheternas instruktioner.

⁹ Kommittédirektiv för Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir 2006:123).

¹⁰ Rune Premfors: Demokrati och byråkrati, Studentlitteratur AB, 2003.

¹¹ Dir. 2001:117.

¹² SOU 2004:23.

Det finns inte heller någon entydig definition av vad som skall betraktas som små myndigheter. I en utredning om möjligheterna att förenkla ekonomiadministrationen i små myndigheter har dock Ekonomistyrningsverket gjort bedömningen att det för detta ändamål var lämpligt att betrakta myndigheter som små om de har färre än 50 årsarbetskrafter.¹³

4.3.3 Konkurrensutsatt verksamhet

Vad menas med konkurrensutsatt verksamhet?

En fråga som uppmärksammas särskilt både i denna utrednings direktiv och i Förvaltningskommitténs direktiv, är de problem som kan vara förenade med att bedriva konkurrensutsatt verksamhet i myndighetsform.

En bärande princip inom näringspolitiken är att likvärdiga villkor skall gälla för olika aktörer på marknaden. I det fall att offentliga aktörer agerar på konkurrensmarknader får detta sålunda inte ske på ett sådant sätt att det privata företagandet hämmas otillbörligt; myndighetsuppgifter skall hållas isär från kommersiell verksamhet.

Enligt de riktlinjer för konkurrenspolitiken som riksdagen fattat beslut om skall andelen av den samlade ekonomin där konkurrens råder öka, och på nya marknader skall strukturer och regler stödja uppkomsten av en balanserad och väl fungerande konkurrens. Vidare gäller att statligt stöd inte får snedvrیدا konkurrensen, dvs. statligt stöd till svenska företag får inte innebära att andra företag konkurreras ut. Policyn för det svenska statsstödet skall stödja Sveriges arbete i EU mot subventioner som skadar industrin.¹⁴

Det förekommer olika benämningar på den verksamhet som en statlig aktör bedriver då den säljer varor eller tjänster till avnämare utanför den egna organisationen. Använda begrepp är avgiftsbelagd verksamhet, uppdragsverksamhet, affärsverksamhet, kommersiell verksamhet eller näringsverksamhet. Begreppet uppdragsverksamhet brukar användas för försäljning av varor och tjänster som är frivilligt efterfrågade och som kan ha mer än en producent. Affärsverksamhet tycks användas synonymt med uppdragsverksamhet.¹⁵

¹³ Förenkling av ekonomiadministrationen för små myndigheter, Regeringsuppdrag, ESV 2004:1.

¹⁴ Bet. 2000/01:NU4, rskr. 2000/01:16.

¹⁵ Riksdagens revisorer: Förstudie 2001/02:9.

Riksrevisionsverket har definierat affärsverksamhet som sådan verksamhet som är avgifts-/självfinansierad och frivilligt efterfrågad.¹⁶ Med kommersiell verksamhet avses i allmänhet sådan försäljning som sker med uttalat vinstsyfte. Då det gäller myndigheters affärsverksamhet finns emellertid inget vinstsyfte. Trots det kommer vissa myndigheter ibland att konkurrera med försäljning av liknande produkter på en privat marknad där verksamheten åtminstone på sikt skall leda till vinst.¹⁷

Verksamheten kan benämnas som konkurrensutsatt om den statliga aktören mot ersättning tillhandahåller varor eller tjänster på en öppen marknad där det finns privata företag som tillhandahåller liknande produkter. Produkterna behöver inte vara identiska. Det avgörande är att köparen uppfattar dem som utbytbara med varandra, dvs. att de tillfredsställer samma behov. Denna definition inriktar sig således endast på de marknader där reell konkurrens föreligger.

En myndighet har rätt att ta ut avgifter eller andra ersättningar för varor eller tjänster om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Bemyndigandet ges vanligtvis i myndighetens instruktion eller i regleringsbrevet.

Utifrån statsmakternas strävan att öka statsförvaltningens effektivitet och ändamålsenlighet har det statliga åtagandet genomgått en rad omprövningar under senare år. Förändringstakten var särskilt hög under 1990-talets början, främst mot bakgrund av statens försämrade finanser. Trenden i stort har varit att renodla myndighetsfunktioner till myndigheter och att bolagisera statlig konkurrensutsatt verksamhet i enlighet med ovan redovisade riktlinjer. Flera av affärsverken och vissa myndigheters konkurrensutsatta affärsverksamhet har bolagiserats. Omprövningarna har även resulterat i att statliga monopolmarknader har öppnats för konkurrens.

Ett annat inslag i omprövningen av det statliga åtagandet har varit att göra tjänsteproduktionen hos vissa förvaltningsmyndigheter efterfrågestyrd och avgiftsbelagd. Stora delar av förvaltningsmyndigheternas verksamhet bedrivs därigenom som uppdragsverksamhet, dvs. verksamheten finansieras genom myndighetens egna avgifter. Ur detta förhållande har det utvecklats en myndighetstyp som ligger mellan affärsverket och den rena anslags-

¹⁶ Riksrevisionsverket 1994:7 Bolagisering, privatisering eller fortsatt myndighetsdrift

¹⁷ Statskontoret 2000:16 Staten som kommersiell aktör, omfattning och konkurrens effekter

myndigheten – uppdragsmyndigheten. Statens väg- och transportforskningsinstitut är ett exempel på en sådan uppdragsmyndighet.

Det finns ingen definition av begreppet uppdragsverksamhet i avgiftsförordningen. Enligt Ekonomistyrningsverkets tolkning avses med uppdragsverksamhet försäljning av produkter som är frivilligt efterfrågade och som kan ha mer än en producent. Tolkningen ansluter alltså till de definitioner som nyss redovisats. Den som efterfrågar myndighetens tjänster kan välja att t.ex. utföra tjänsten själv eller att ge uppdraget till någon annan. Interndebiteringar mellan statliga myndigheter hänförs också till uppdragsverksamhet, oavsett om efterfrågan kan betraktas som frivillig eller inte.¹⁸

Uppdragsverksamhet har ofta sitt ursprung i eller en koppling till anslagsfinansierad verksamhet eller till en offentligrättslig verksamhet. Exempel på uppdragsverksamhet är konsult-, utbildnings- och informationstjänster av olika slag. Samma personer kan således arbeta i både myndighets- och uppdragsverksamheten och myndighetens lokaler och utrustning användas gemensamt.

För att en myndighet skall få ta ut avgifter i uppdragsverksamhet krävs ett regeringsbemyndigande. Regeringen har rätt att bestämma avgiftens storlek, men har i regel delegerat rätten till myndigheten. Intäkterna får disponeras av myndigheten. Ett sådant bemyndigande med delegation gäller exempelvis för VTI.

Motiv för konkurrensutsatt verksamhet i statlig regi

Statsmakterna har som redan framgått angett att huvudprincipen är att staten inte skall bedriva verksamhet på en marknad med fungerande konkurrens. Det finns dock flera undantag från denna princip. Några vanliga motiv, eller snarare förklaringar, till att staten ändå bedriver verksamhet som är konkurrensutsatt kan urskiljas.

Ett motiv är att det finns ett behov i samhället av att staten bedriver verksamheten. Verksamheten kan vara så angelägen för samhället att det inte är lämpligt att dess existens är beroende av att en marknad kan tillgodose tjänsten i tillräcklig omfattning. Om verksamheten inte är företagsekonomiskt lönsam, t.ex. i glesbygdsområden, kommer den sannolikt inte att tillhandahållas av privata företag i en sådan omfattning eller i ett sådant utförande som är fördelningspolitiskt önskvärt.

¹⁸ Ekonomistyrningsverket 2000:21, Att styra avgiftsbelagd verksamhet.

Om det finns kompetens och andra förutsättningar hos myndigheten kan det också vara ett motiv för att bedriva den konkurrensutsatta verksamheten. Det omvända motivet kan också föreligga. För att upprätthålla en tillräcklig allmän kompetens inom sitt område kan myndigheten behöva utföra vissa tjänster som också bjuds ut på en marknad.

En annan vanlig förklaring är att den konkurrensutsatta verksamheten kan möjliggöra ett effektivt resursutnyttjande hos myndigheten eller staten. Detta kan exempelvis vara fallet om myndigheten bedriver en anslagsfinansierad basverksamhet som ger upphov till ”biprodukter” som efterfrågas, t.ex. konsulttjänster.

Konkurrensrådet har i sitt betänkande¹⁹ angivit några motiv till varför offentliga aktörer skall medges rätt att bedriva verksamhet som traditionellt hör hemma i näringslivssektorn. Offentlig produktion kan vara motiverad om t.ex. angelägna tjänster inte kommer till stånd inom ett visst geografiskt område. Ett annat skäl som anförs är att det föreligger en så hög grad av samproduktionsfördelar mellan monopolskyddad och konkurrensutsatt verksamhet att det inte är samhällsekonomiskt försvarbart att inte tillåta den offentliga aktören att bedriva denna verksamhet. Ytterligare ett skäl kan vara svårigheter att dimensionera ett internt behov utan att det uppstår tillfälliga och oavsiktliga produktionsöverskott.

Att avgiftsbelägga statlig verksamhet anses ha två huvudsakliga syften; att ersätta en annan finansieringskälla, exempelvis anslag, eller att påverka efterfrågan. De argument som enligt Ekonomistyrningsverket (ESV) talar för avgiftsbeläggning är bl.a. att den som utnyttjar verksamheten också bör betala för den. Kostnadsmedvetandet sägs därmed öka hos såväl producent som avnämare. Genom avgiftsbeläggning upprättas ett kund/leverantörsförhållande, vilket ofta leder till att myndigheten blir mer medveten om användarnas skilda behov. På detta sätt kan servicen till användarna förbättras. Ur ett styrningsperspektiv ökar kraven på myndighetens interna uppföljningssystem och redovisning, vilket anses vara positivt. Myndigheten behöver således ta fram underlag både för avgiftssättningen och för att kunna särredovisa avgiftsbelagd verksamhet i årsredovisningen.

¹⁹ SOU 2000:117.

Problem med konkurrensutsatt verksamhet

Konkurrensverket fick år 2004 i uppdrag att analysera behoven av att ytterligare förbättra marknads funktionssätt beträffande konkurrens mellan offentliga och privata aktörer. En redovisning av uppdraget har lämnats i rapporten *Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat*.²⁰

I rapporten konstaterar Konkurrensverket att konfliktytorna mellan offentliga och privata aktörer är betydande. Den statistik som finns tillgänglig visar att offentliga aktörers näringsverksamhet är av stor omfattning och att den spänner över en stor mängd branscher. Av de statliga myndigheterna är det ca 95 procent som säljer varor eller tjänster till köpare utanför statsförvaltningen. Sammantaget säljer staten och kommunerna varor och tjänster för ca 170 miljarder kronor per år.

En intervjuundersökning som Konkurrensverket har genomfört bland privata företag i vissa utvalda branscher visar att 34 procent anser att de möter konkurrens från offentliga aktörer i stor eller mycket stor omfattning. Av dessa ansåg 40 procent att konkurrensen innebar ett problem för företaget, och 67 procent ansåg att konkurrens mellan offentliga och privata företag inte sker på lika villkor.

Konkurrensverkets utredning visar att när offentliga aktörer agerar på konkurrensutsatta marknader uppstår ofta problem. Dessa problem kan indelas i följande tre kategorier:

- Sammanblandning av myndighetsuppgifter med näringsverksamhet.
- Olika former av offentliga subventioner.
- Problem förbundna med vidareutnyttjande av information och kompetens från myndighetsrollen.

Existerande regelverk och frivilliga lösningar har enligt Konkurrensverket inte varit tillräckliga för att lösa problemen. Sannolikt skulle problemen minska om offentliga aktörer följde befintliga riktlinjer och lagar. Alla problem skulle dock inte lösas om enbart verksamhet som var förenlig med gällande lagstiftning och riktlinjer bedrevs. Inte heller konkurrensrättslig lagstiftning bedöms vara tillräcklig för att avhjälpa dessa problem.

²⁰ Konkurrensverkets rapportserie 2004:4.

Mot denna bakgrund föreslog Konkurrensverket att:

- Åtgärder bör vidtas för att tillförsäkra att gällande lagar och riktlinjer följs. Fortsatt arbete behövs för att förtydliga när offentlig näringsverksamhet skall få bedrivas.
- Införandet av en nationellt utformad reglering av subventioner bör övervägas. Denna bör vara kopplad till reglerna om transparens.
- En offentlig aktör bör enbart få använda information eller kompetens upparbetad i myndighetsrollen för försäljning av tjänster och varor i konkurrens med privata aktörer om denna information eller kompetens också erbjuds konkurrerande företag på samma villkor.

Konkurrensverket har också i en skrivelse till Regeringskansliet (Finansdepartementet) i februari 2004 pekat på problem som uppstår när statliga myndigheter uppträder på konkurrensutsatta marknader och tillämpar den s.k. beställar-utförarmodellen.²¹ Under beredningen av skrivelsen har promemorian *Stat och kommun som marknadsaktörer* upprättats.²² Konkurrensverket har vidare i oktober 2006 inkommit med en skrivelse till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) om konkurrens i offentlig sektor för ökad effektivitet och tillväxt.²³ I både promemorian och skrivelsen föreslås åtgärder för att skapa bättre garantier för konkurrensneutralitet mellan offentliga och privata aktörer, minska kostnaderna för den offentliga sektorns köp av varor och tjänster samt att effektivisera statsförvaltningen.

4.3.4 Statlig verksamhet i bolag

De statliga bolagen och deras styrning

Staten är majoritetsägare i 43 av totalt 52 svenska aktiebolag med statligt ägande. I ett aktiebolag har styrelsen och ledningen ansvaret för den operativa verksamheten. Denna beslutsordning gäller såväl privata som hel- och delägda statliga aktiebolag. Ansvarsfördelningen följer av aktiebolagslagen (2005:551).

²¹ Dnr Fi 2004/683.

²² Dnr Fi 2006/611.

²³ Dnr N 2006/7405/NL.

Den statliga affärsverksamhet som bedrivs i aktiebolagsform är huvudsakligen efterfrågestyrd och saknar i regel inslag av myndighetsutövning. Det förekommer dock att bolag bedriver någon form av myndighetsutövning, t.ex. AB Svensk Bilprovning, eller att bolag till viss del finansieras via anslag, t.ex. Posten AB. De flesta bolag arbetar i full konkurrens, men några har en monopolställning på marknaden, t.ex. Systembolaget och Apoteket AB. Aktiebolaget är en egen juridisk person och verksamheten finansieras helt inom bolaget.

Det finns inget i regeringsformen som förbjuder att statliga medel används vid bildandet av bolag m.m. Enligt regeringsformen är det dock riksdagen som bestämmer hur statens medel skall användas. Ytterst är det således riksdagen som beslutar i frågor om bildandet och förvärv av aktiebolag m.m. eftersom sådana beslut innebär att förfoga över statens medel.

Delegation eller förändring av lagens ansvarsregler är inte möjlig för bolag i samma utsträckning som inom myndigheter. Det är styrelsens och ledningens ansvar att säkerställa att bolaget bedriver sin verksamhet i överensstämmelse med gällande lagstiftning.

Riksrevisionen har i sin rapport *Vad och vem styr de statliga bolagen?* granskat formerna för styrningen av de statligt ägda bolagen.²⁴ Syftet med granskningen har varit att ge en översiktlig bild av hur den dokumenterade ägarstyrningen av de statliga bolagen är utformad. I detta arbete har ingått en bedömning av om styrningen är enhetlig, tydlig och aktiebolagsrättsligt bindande för bolagen.

Riksrevisionens slutsatser i granskningen av vad och vem som styr de statligt ägda bolagen är att:

- Det finns betydande variationer i vilka styrdokument som används.
- Bolagens samhällsuppdrag sällan är konkreta i styrdokumentet.
- Styrdokumentet – förutom bolagsordningen – normalt inte har beslutats av bolagsstämman.

Riksrevisionen har i sin rapport rekommenderat regeringen att överväga att:

- Säkerställa att styrningen av varje bolags verksamhetsinriktning grundar sig på aktiebolagsrättsligt bindande dokument.
- Göra bolagens samhällsuppdrag så tydliga att uppdragen kan användas för bolagens styrning av verksamheten.

²⁴ RiR rapport 2006:11.

- Vid behov tydliggöra hur avvägningen mellan olika mål skall göras.
- Se över vilka dokument som bör användas i styrningen av de statliga bolagen; variationer kan givetvis vara lämpliga, men bör vara motiverade utifrån skillnader i bolagens verksamhet.

Statsmakternas syn på statligt ägda bolag

I den senaste budgetpropositionen²⁵ konstateras att regeringen och de statligt ägda bolagen följer aktiebolagslagen (2005:551) och behandlar de frågor som kräver stämmobeslut på bolagsstämmor. Den tidigare regeringen redogjorde i 2006 års budgetproposition för sin uppfattning att det kan finnas behov att i särskild ordning se över frågan om hur ägaranvisningar bör utformas för de statligt ägda bolagen. I betänkandet 2005/06:NU4 har Näringsutskottet uttalat att man anser det värdefullt att en sådan utredning genomförs.

Mot denna bakgrund förordnades den 7 mars 2006 en särskild utredare för att genomföra översynen. I uppdraget ingick bl.a. att pröva i vilka fall och hur ägaranvisningar bör utformas för de statligt hel- och delägda bolagen. Översynen skulle vara slutförd den 31 oktober 2006. Regeringen har aviserat att den avser att återkomma i frågan om styrningen av de statliga bolagen efter att översynen har genomförts.

Regeringen har i den senaste budgetpropositionen vidare angett uppfattningen att det statliga ägandet av företag bör minskas. På sikt bör staten kvarstå som ägare endast då tungt vägande skäl talar för detta. Statens främsta näringspolitiska uppgift är att ange ramar och regelsystem för näringslivets verksamhet och bidra till att skapa förutsättningar för långsiktig tillväxt. Om staten samtidigt uppträder som ägare och som utformare av de regler som gäller för näringslivets verksamhet uppstår enligt regeringen en rad problem, bl.a. risk för konkurrenssnedvridning, risk för inoptimala investeringsbeslut samt svårigheter att tillföra kapital till företag som behöver kapital för expansion.

Vidare är en stark och framtidsinriktad ägare centralt för att företag skall utvecklas och växa. En svag ägare riskerar att undergräva utvecklingskraften. Regeringen anser att staten i de allra flesta fall inte är en ägare som ger företag bästa tänkbara möjlighe-

²⁵ Prop. 2006/07:1, Näringsliv.

ter. Privatiseringar har varit gynnsamma för de företag som har sålts. Effektiviteten har ökat, lönsamheten förbättrats och investeringarna har ökat. Regeringens bedömning är att privatiseringar också bidrar till en starkare sysselsättningsutveckling i de bolag och branscher som berörs.

Det kan dock enligt regeringen finnas företag som det är nödvändigt att staten har ett inflytande över också i fortsättningen. Det finns inte skäl att sälja företag som utvecklas bättre med staten som ägare eller där marknadsförhållandena är sådana att en utförsäljning skulle försämra konkurrensen eller motverka en god sysselsättningsutveckling. Ett fortsatt statligt ägande kan vara motiverat om det föreligger särskilda nationella intressen eller samhällsuppdrag som svårligen kan hanteras utan ett statligt inflytande.

Även om regeringen anser att det statliga ägandet av företag bör minska så kommer staten att kvarstå som ägare, under längre eller kortare tid, i ett antal företag. Regeringen anser därför att det är av stor vikt att staten hanterar sin ägarroll på ett ansvarsfullt sätt. Statens styrning av de statliga företagen måste vara tydlig och skötas professionellt med respekt för de krav på öppenhet och den möjlighet till demokratisk kontroll som bör ställas på all statlig verksamhet.

Regeringen avser bl.a.:

- Att göra en genomgång av alla statligt ägda företag där argument för och emot ett statligt ägarengagemang vägs mot varandra.
- Att se över de statligt ägda bolagens kapitalstruktur i syfte att uppnå en optimal kapitalstruktur.
- Att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att ägarförvaltningen är tydlig och sköts professionellt med respekt för de krav på öppenhet och möjlighet till demokratisk kontroll som bör ställas på all statlig verksamhet.

När bör myndighet bli bolag?

På uppdrag av den tidigare nämnda Förvaltningspolitiska kommissionen²⁶, utredde professor Lena Marcusson offentligrättsliga och andra juridiska aspekter av olika verksamhetsformer. Den fråga som då var aktuell var i första hand att omvandla affärsverk till

²⁶ SOU 1997:38.

bolag. Problematiken torde dock vara likartad när det gäller andra konkurrensutsatta verksamheter, exempelvis inom s.k. uppdragsmyndigheter. De argument som framförts för respektive mot en bolagisering av affärsverk sammanfattades på följande sätt:

För en bolagisering har följande motiv redovisats:

- De affärsverk som ansvarar för samhällets infrastruktur har kommit att arbeta på alltmer internationaliserade marknader med ökade inslag av konkurrens.
- Det har funnits behov av att tillskapa likvärdiga konkurrensvillkor och bättre möjlighet för affärsmässig drift.
- Friare former för lönesättning och personalrekrytering ökar förutsättningarna för att få kompetent personal.
- Styrelserna får ett mer direkt ansvar för investeringarna och deras finansiering.
- Också staten bör använda en internationellt välkänd företagsform.
- Det har funnits behov av att renodla roller och effektivisera beslutsfattandet.
- Bolagsformen ökar möjligheterna till samägande i konsortier och allianser.

Mot en bolagisering har anförts:

- Affärsverken har inte bara kommersiella uppgifter utan också viktiga samhällsuppgifter.
- Verksamheten har stort allmänt intresse.

De fördelar som angetts vid en bolagisering är måhända ändå starkare när det gäller andra typer av myndigheter än affärsverk, eftersom affärsverken ju är den typ av myndighet som haft störst friheter att bedriva affärsverksamhet. Å andra sidan kan kanske nackdelarna också ofta vara mera framträdande när det gäller mera ordinarie myndigheter.

Genomgången av en bolagiserings rättsliga konsekvenser kan sammanfattas enligt följande:²⁷

I enlighet med regeringsformen kan normgivningsmakten delegeras till regeringen som i sin tur kan delegera till förvaltningsmyndighet eller till kommun. Däremot kan normgivningsmakten inte delegeras till privaträttsliga organ. Detta betyder att ett bolag inte kan utfärda regler som innefattar offentlig normgivning.

²⁷ Bet 1999/2000: TU11.

Förvaltningslagen reglerar förvaltningsmyndigheternas och domstolarnas handläggning av ärenden. För bolag som utför förvaltningsuppgifter krävs därmed särregleringar i en eller annan form. Många gånger kan det vara svårt att fastslå i vilken utsträckning förvaltningslagen är tillämplig.

Myndighets beslut kan överklagas utan särskilt författningsstöd, om beslutet har personlig och ekonomisk effekt mot någon. Rätt att överklaga beslut, fattat av privaträttsligt organ, förutsätter särskilt stöd i författning.

Justitiekanslerns tillsyn omfattar bl.a. statliga myndigheter och befattningshavare samt andra som är knutna till sådana myndigheter och som fullgör uppdrag i de statliga aktiebolagen. JO:s tillsyn omfattar bl.a. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk när de för verkens räkning fullgör uppdrag i aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

Riksdagens revisorer respektive Riksrevisionsverket (numera Riksrevisionen) har rätt att granska all statlig verksamhet, även sådan som bedrivs i bolagsform.

Vad gäller personalens ställning konstateras bl.a. att lagen om offentlig anställning inte gäller privaträttslig verksamhet.

Jämfört med aktiebolag finns vissa formella skillnader som påverkar myndigheters möjligheter att bedriva affärsverksamhet. Full kostnadstäckning skall i normalfallet gälla som ekonomiskt mål för avgiftsfinansierad verksamhet. Vidare skall myndigheters kapitalbehov för investeringar normalt tillgodoses genom upplåning i Riksgäldskontoret. Myndigheter får således inte låna i bank.

Myndigheters möjligheter att bedriva affärsverksamhet begränsas också av att de inte fritt kan bilda dotterbolag eller samarbetsbolag med utomstående. Det bör dock noteras att regeringen kan besluta om undantag från de generella begränsningarna, om de anses utgöra betydande hinder för en myndighets verksamhet.

Statskontoret redovisade år 2001 en förstudie som syftade till att studera förutsättningarna för att bolagisera sådan verksamhet som bedrivs på uppdragsbasis i konkurrens med andra.²⁸ Verksamheterna studerades utifrån åtta kriterier som enligt Statskontoret bör vara uppfyllda för att en bolagisering skall anses lämplig.

Som kriterier på att en bolagisering borde kunna övervägas angavs är att verksamheten skulle:

- Bedrivs under fungerande eller potentiell konkurrens.

²⁸ Statskontoret, PM 2001-06-05, Dnr 364/97-5.

- Vara av betydande omfattning.
- Ha en affärsmässig mognad.
- Ha kommersiella förutsättningar och vara oberoende av direkta anslagsmedel.
- Inte styras primärt av politiska uppgifter och mål.
- Inte innebära myndighetsutövning.
- Ha liten koppling till myndighetens övriga uppgifter.

Ett ytterligare kriterium angavs vara att myndigheten skulle besitta beställarkompetens. Detta torde främst vara relevant när en del av en myndighets verksamhet skall avskiljas och drivas som bolag.

4.4 Min analys

4.4.1 Inledning

Jag har i kapitel 3 redovisat mina bedömningar och slutsatser rörande behovet av sådan forskning och analys som Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) respektive Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) idag bedriver. Min övergripande slutsats i den delen är att det kommer att finnas en fortsatt och växande efterfrågan på denna typ av verksamhet och att staten har ett stort ansvar för att den säkerställs.

Mina slutsatser att verksamheten behövs och svarar mot ett uppenbart allmänintresse innebär dock inget ställningstagande till hur verksamheten bör organiseras. Mina utgångspunkter i den frågan är i stället att man bör söka den organisationsform som kan bedömas tillgodose behoven av forskning och analys på det mest effektiva och ändamålsenliga sättet samtidigt som den lösning som väljs bör ligga i linje med de övergripande förvaltningspolitiska riktlinjer som finns eller som är under utveckling.

En helt förutsättningslös analys utifrån de nu nämnda utgångspunkterna, kräver egentligen en detaljerad genomgång av olika uppgifter och funktioner vid de berörda myndigheterna. Jag har emellertid valt att i detta kapitel behandla organisationsförutsättningarna för verksamheten med utgångspunkt i den nuvarande myndighetsindelningen och att endast översiktligt gå in på de olika verksamhetsgrenarnas karaktär inom respektive myndighet. Vidare behandlar jag frågan om det finns några samordningsfördelar eller andra kopplingar mellan VTI:s och SIKA:s verksamheter.

Detta angreppssätt har jag valt dels för att göra framställningen någorlunda överskådlig, dels för att mina slutsatser om vilken associationsform olika verksamheter bör ges enligt min mening inte fordrar en mer detaljerad redovisning. Jag återkommer därför först i kapitel 5 och 6 till en mer ingående analys av olika uppgifter och funktioner vid nuvarande SIKA och VTI.

4.4.2 VTI:s och SIKA:s nuvarande verksamhetsformer

Av de utgångspunkter som jag redogjort för framgår att myndighetsbegreppet inte är särskilt väl definierat och att det inte heller finns någon allmänt vedertagen klassificering av olika typer av myndigheter. Om man skall anknyta till de samlingsbegrepp som förekommer motsvarar VTI och SIKA närmast centrala förvaltningsmyndigheter eftersom de är en del av den statliga förvaltningen, har en rikstäckande verksamhet och är direkt underställda regeringen.

I båda myndigheternas namn förekommer benämningen institut, fastän myndigheterna har tämligen olikartade uppgifter och roller. VTI:s verksamhet omfattar i huvudsak kunskapsproduktion, rådgivning och information och överensstämmer ganska väl med vad som i dagligt tal brukar läggas i begreppet forskningsinstitut. SIKA:s verksamhet har däremot sin tyngdpunkt i planering, samordning och policyutformning. På statistikområdet har SIKA också uppgifter som kan anses utgöra myndighetsutövning eftersom verksamheten kan innebära att fatta beslut om skyldigheter för enskilda.

SIKA är i grunden en helt anslagsfinansierad (ramanslag) myndighet. Det förekommer visserligen att SIKA debiterar andra myndigheter (främst de s.k. trafikverken) för utgifter i verksamheten. Det rör sig då emellertid om sådan verksamhet som SIKA samordnar för andra myndigheters räkning och som styrs av särskilda långsiktiga samarbetsavtal. SIKA är en s.k. enrådighetsmyndighet som leds av generaldirektören. Myndigheter av SIKA:s typ beskrivs ibland som expertmyndigheter.

VTI är däremot en klassisk s.k. uppdragsmyndighet. Det innebär att stora delar av verksamheten finansieras genom myndighetens egna avgifter och att produktionen vid VTI i huvudsak är efterfrågestyrd. Till bilden hör dock att efterfrågan på VTI:s tjänster till den helt övervägande delen kommer från andra statliga

myndigheter och också till stor del har formen av forskningsanslag. VTI har även ett basanslag (ramanslag) som enligt regleringsbrevet skall användas till vissa kostnader för kompetensutveckling, lokaler, särskild utrustning och administration. Dessa kostnader belastar därigenom inte fullt ut den avgiftsfinansierade verksamheten. Anslaget får också användas till forskning och medfinansiering av VTI:s deltagande i EU-projekt. Institutet leds av en generaldirektör och har även en styrelse med det ansvar och de uppgifter som anges i 11–13 §§ verksförordningen.²⁹ I styrelsens uppgifter ingår enligt VTI:s instruktion även att ägna sig åt den långsiktiga utvecklingen av institutets verksamhet.

4.4.3 De förvaltningspolitiska riktlinjernas tillämpning på VTI och SIKA

Som jag nyss redovisat innebär nuvarande förvaltningspolitiska riktlinjer att anslagsberoende statlig verksamhet, som inte är utsatt för konkurrens, i huvudsak bör bedrivas i myndighetsform. Efter vad jag kan bedöma med ledning av regeringens ställningstaganden i bl.a. den senaste budgetpropositionen³⁰ och direktiven rörande översynen av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation³¹, kommer den förvaltningspolitiska översyn som nu pågår inte att ändra något i detta avseende. Utredningens kontakter med Förvaltningskommittén har inte heller gett mig anledning att tro att det kommer att ske någon omprövning av denna grundläggande utgångspunkt.

Den analys som jag tidigare redovisat i kapitel 3 utmynnade bl.a. i slutsatserna att staten måste anses ha ett stort ansvar för att den typ av verksamhet som VTI och SIKA svarar för idag kan säkerställas och att en övergång till en helt marknadsstyrd organisation skulle kunna leda till stora samhällsekonomiska förluster. I förlängningen av dessa slutsatser ligger att verksamheten, om den ska bibehålla nuvarande huvudinriktning, är helt eller delvis och direkt eller indirekt beroende av statliga resurser i form av anslag eller andra bidrag. Om man tar utgångspunkt i de förvaltningspolitiska principerna indikerar detta att myndighet är den associationsform till staten som i första hand bör övervägas.

²⁹ SFS 1993:679.

³⁰ Prop. 2006/07:1.

³¹ Dir. 2006:123.

Denna slutsats gäller dock med reservation för att verksamheten inte skall vara konkurrensutsatt. Det betyder att ett beroende av statliga anslag eller bidrag inte kan anses vara ett tillräckligt skäl för att förorda att verksamheten bedrivs i myndighetsform. Det krävs också ett ställningstagande till om verksamheten är konkurrensutsatt eller inte. Som tidigare framgått betecknas vanligen sådan statlig verksamhet, i vilken varor eller tjänster tillhandahålls på en öppen marknad där det finns privata aktörer som tillhandahåller liknande produkter, som konkurrensutsatt. Enligt min bedömning står det klart att delar av den verksamhet som denna utredning omfattar – det gäller i första hand inom VTI:s verksamhet – uppfyller detta kriterium och alltså kan klassificeras som konkurrensutsatt.³²

Att en statlig verksamhet befins vara konkurrensutsatt leder dock inte till någon helt given slutsats om hur verksamheten bör organiseras och styras. Som framgått av min tidigare redogörelse kan det finnas olika motiv för att bedriva konkurrensutsatt verksamhet i statlig regi och även i myndighetsform. Detta gäller t.ex. om det finns uppenbara samproduktionsfördelar mellan myndighetsuppgifterna och den konkurrensutsatta verksamheten. Min bedömning är att det finns vissa sådana kopplingar i den verksamhet som jag utreder men att de inte är särskilt omfattande. Jag återkommer till denna fråga i kapitel 6.

Ett annat motiv för statligt engagemang är att verksamheten är så angelägen för samhället att det inte är lämpligt att den är beroende av att en marknad kan tillgodose behoven i tillräcklig omfattning. Detta är ett skäl som jag fäster stort avseende vid, vilket framgår av den analys som redovisas i kapitel 3. Detta förhållande inverkar emellertid enligt min mening mindre på valet av organisations- och styrform än på själva behovet av ett statligt engagemang i någon form. De betydande allmänintressen som finns av forskning och analys på transportområdet kan som jag ser det således tillgodoses oavsett om verksamheten bedrivs i t.ex. myndighets- eller bolagsform. Åtminstone gäller det i viss utsträckning. Det är för övrigt inte ens givet att verksamheten behöver bedrivas i statlig regi. Om staten bara förmår ställa upp sådana villkor för verksamheten att den kommer att svara mot de allmänintressen som jag

³² Statskontoret har t.ex. anfört att VTI konkurrerar med såväl större som mindre konsultföretag som erbjuder transporttekniska utredningar och analyser. Staten som kommersiell aktör – omfattning och konkurrens effekter, Statskontoret 2000:16, Statskontorets remissvar 2003-06-27 på Översyn av VTIs roll och finansiering (Ds 2003:21), dnr 2003/24 1-4.

definierat, finns det enligt min mening inga principiella hinder för att den skulle kunna bedrivas privat.

Att det kan finnas motiv för staten att engagera sig i konkurrensutsatt verksamhet hindrar inte att det är viktigt att försöka identifiera och avgränsa denna typ av verksamhet. Detta hänger naturligtvis samman med de problem som är förenade med gränsdragningen mellan offentlig och privat verksamhet och som jag har försökt beskriva i avsnitt 4.3.3. Problemen kan bl.a. hänföras till att det finns risk för sammanblandning av myndighetsuppgifter och näringsverksamhet, att olika former av subventioner snedvrider konkurrensen och oönskade konkurrensfördelar som är förbundna med exklusivt vidareutnyttjande av information och kompetens som utvecklats i myndighetsrollen.

Att klargöra vad som bör vara statliga åtaganden i form av myndighetsuppgifter, särskilt när det gäller opinionsbildande och konkurrensutsatt verksamhet, hör också till den nyligen tillsatta Förvaltningskommitténs³³ prioriterade uppgifter. Den utredningen har dock en annan tidplan än vad som gäller för mitt uppdrag och vid de kontakter vi haft har Förvaltningskommittén inte ansett sig ha kommit så långt i sin egen analys att den kunnat ge mig någon närmare vägledning i mina ställningstaganden. Vi har därför gjort den gemensamma bedömningen att hittillsvarande förvaltningspolitiska principer bör utgöra den naturliga utgångspunkten för mina överväganden.

I detta sammanhang kan det också finnas anledning att erinra om att de utgångspunkter som regeringen har redovisat i denna utrednings direktiv helt och hållet tar sikte på de problem som är förenade med att myndigheter bedriver affärsverksamhet i konkurrens med privata aktörer på en öppen marknad (bilaga 1). Risken för korssubventioner och konkurrenssnedvridande effekter på marknaden framhålls och anges som skäl för att överväga en bolagisering av verksamheten.

Myndighet eller bolag är den rubrik som jag satt på detta kapitel. Detta återspeglar att det är mellan dessa två organisationsformer som valet står när det gäller den forsknings- och analysverksamhet som är föremålet för denna utredning. Och som redan torde ha framgått är det i första hand när en myndighet bedriver en konkurrensutsatt verksamhet, som det finns anledning att överväga en ombildning till bolag. De förvaltningspolitiska riktlinjer som

³³ Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir 2006:123).

finns måste enligt min mening till och med tolkas så att bolagsformen är huvudalternativet om verksamheten är helt eller till stora delar konkurrensutsatt. Endast om konkurrensen skulle vara otillräcklig eller om behovet av offentlig insyn och kontroll är särskilt stort har myndighetsformen ansetts lämpligare i sådana fall.

Jag har redan konstaterat att delar av den verksamhet som det här är frågan om måste betraktas som konkurrensutsatt. På de grunder som jag utvecklar närmare i kapitel 6, bedömer jag inte heller att det finns några särskilda behov av offentlig insyn i eller kontroll av den konkurrensutsatta verksamheten, som inte kan tillgodoses genom den allmänna offentlighetsprincipen, eller att den marknad som berörs skulle kännetecknas av bristande konkurrens. Av vad som nyss framgått kan man därför dra slutsatsen att denna del av verksamheten bör bolagiseras om man ska följa de överordnade förvaltningspolitiska principer som statmakterna har lagt fast.

När man kommer fram till att en myndighetsverksamhet lika gärna eller hellre kan drivas i bolagsform ligger det nära till hands att även pröva frågan om bolaget bör ägas av staten. Regeringen har i den senaste budgetpropositionen uttalat att det statliga ägandet av företag bör minska. På sikt bör staten kvarstå som ägare endast om tungt vägande skäl talar för detta.³⁴ Enligt regeringen kan det dock finnas företag som staten bör ha inflytande över också fortsättningsvis. Som ett exempel anges att ett fortsatt statligt ägande kan vara motiverat om det föreligger särskilda nationella intressen eller samhällsuppdrag som svårigen kan hanteras utan ett statligt inflytande.

Min slutsats är att den konkurrensutsatta verksamhet som jag identifierat i delar av VTI:s nuvarande verksamhet med fördel kan bolagiseras. Men jag bedömer samtidigt att den uppfyller de skäl för ett fortsatt statligt ägande som regeringen angivit i budgetpropositionen; nämligen att den svarar mot särskilda nationella intressen och ett samhällsuppdrag som inte gärna kan hanteras utan ett statligt inflytande. Även i denna bedömning stöder jag mig på den analys av behoven och förutsättningarna för verksamheten som jag redovisat i kapitel 3.

Jag vill i och för sig inte utesluta att det skulle kunna vara möjligt att organisera en samhällsmotiverad forskning och kunskapsförsörjning som svarar mot nationella intressen genom att anlita olika privata utförare. För närvarande kan jag emellertid inte se att

³⁴ Prop. 2006/07:1.

det finns någon myndighet som är lämplig eller har förmåga att organisera och beställa en sådan verksamhet. Jag föreställer mig nämligen att det i så fall skulle behöva ske genom ett mycket väl underbyggt och komplicerat upphandlingsförfarande.

Vägverket, Banverket och VINNOVA, som utgör betydelsefulla forskningsfinansiärer på transportområdet, skulle möjligen kunna utveckla en sådan förmåga, men jag anser att de har andra och viktigare uppgifter och roller som gör dem olämpliga för just detta ansvar. Enligt min uppfattning måste man här skilja på uppgiften att beställa och finansiera forskning utifrån ett visst myndighets- eller sektorsperspektiv och att organisera ett långsiktigt system för övergripande kunskapsförsörjning. I grunden är detta en uppgift för regeringen. Jag tvivlar emellertid på att Regeringskansliet för närvarande har förmåga eller kapacitet att organisera en övergripande kunskapsförsörjning av detta slag genom konkurrensupphandling. Jag är inte heller säker på att det är lämpligt att förena denna uppgift med Regeringskansliets övriga roller.

Innan jag går över till att redovisa mina specifika överväganden om hur verksamheten vid nuvarande SIKA och VTI bör styras och organiseras, kan det vara lämpligt att summera mina slutsatser om vilken ledning de övergripande förvaltningspolitiska principerna och riktlinjerna ger för mina ställningstaganden. Jag har således kommit fram till att anslagsberoende verksamhet som inte är konkurrensutsatt bör bedrivas i myndighetsform om det inte finns några särskilda skäl som talar starkt emot detta.

Däremot har jag dragit slutsatsen att konkurrensutsatt verksamhet bör bedrivas i bolagsform såvida det inte finns betydande samproduktions fördelar mellan utpräglade myndighetsuppgifter och den konkurrensutsatta verksamheten. Andra skäl att välja myndighetsformen framför bolagsformen för konkurrensutsatt verksamhet är om konkurrensen på den aktuella marknaden är otillräcklig och/eller om det finns ett stort behov av offentlig tillsyn och kontroll. Att en verksamhet är angelägen för samhället har jag bedömt vara ett kriterium för att samhället skall engagera sig i den, men däremot inte nödvändigtvis avgörande för valet av organisationsform.

Slutligen har jag kommit fram till att det i princip bör vara möjligt att i viss utsträckning organisera samhällsmotiverad forskning och analys som svarar mot allmänna intressen genom att utnyttja privata utförare. Jag anser dock att det för närvarande saknas faktiska förutsättningar att organisera verksamheten på detta sätt.

4.4.4 Myndighetsspecifika överväganden

Utifrån den tidigare lämnade beskrivningen av SIKAs och VTI:s verksamhet i kapitel 2, vilken även kommer att utvecklas i större detalj i kapitel 5 och 6, samt de nyss angivna allmänna kriterierna för val av associationsform, har jag prövat vilka delar av verksamheten vid de båda myndigheterna som skulle kunna komma ifråga för en bolagisering.

Som redan nämnts har jag i detta kapitel valt att behandla verksamheten som den nu är uppdelad på respektive myndighet och att endast översiktligt gå in på de olika verksamhetsgrenarnas karaktär och förutsättningar. Detta motiveras dels av att det inte ingår i mitt uppdrag att ta ställning till verksamhetens närmare inriktning, dels av att jag har kommit fram till att ett ställningstagande till om verksamheten bör bedrivas i myndighets- eller bolagsform bör avse de nuvarande myndigheterna i deras helhet.

Jag kommer att återkomma till de närmare motiven för detta ställningstagande längre fram i betänkandet, men det huvudsakliga skälet är att jag bedömt det som kostsamt och ineffektivt att nu splittra de befintliga organisationerna. Jag diskuterar dock vilka beröringspunkter som finns mellan SIKAs och VTI:s uppgifter och verksamhet och om det finns några samordningsfördelar mellan dem.

4.4.5 Organisationen av verksamheten vid nuvarande SIKAs

SIKAs uppgifter och verksamhet

Statens institut för kommunikationsanalys – SIKAs – har som tidigare beskrivits som huvuduppgift att svara för övergripande analyser inom kommunikationssystemen och för analyser av effekter av åtgärder inom transportsystemet i syfte att nå de transportpolitiska målen. I uppgifterna ingår att svara för att den långsiktiga infrastrukturplaneringen samordnas och genomförs på ett gemensamt underlag, att utveckla metoder för prognoser och planering, för konsekvensbedömningar samt samhällsekonomiska analyser inom transportområdet.

Vidare har SIKAs i uppgift att göra regelbundna uppföljningar av mål och externa effekter inom transportområdet, att göra regelbundna beskrivningar av nuläge och prognoser för utvecklingen av transporter och övriga kommunikationer samt att samordna riks-

omfattande undersökningar av transporter och övriga kommunikationer. Slutligen har SIKAs ansvaret för den officiella statistiken inom transport- och kommunikationsområdet i enlighet med lagen (2001:99) och förordningarna (2001:100, 2001:110, 2002:983) om den officiella statistiken och föreskrifter från EU.

SIKA:s verksamhet är indelad i tre verksamhetsgrenar: Utredning och analys, utveckling och statistik. Inom verksamhetsgrenen utredning och analys genomförs löpande olika utredningar och analyser inom myndighetens verksamhetsområde på eget initiativ eller, vilket oftast är fallet, på uppdrag av regeringen eller andra myndigheter. Inte minst har man genomfört utredningar och analyser på uppdrag av olika statliga utredningar.

Inom verksamhetsgrenen utveckling utvecklas bl.a. metoder för prognoser, planering, konsekvensbedömningar och samhällsekonomiska analyser. Denna verksamhet sker i hög grad på eget initiativ och i samverkan med andra myndigheter. Samordningsuppgifterna inom planeringssystemet berör både verksamhetsgrenen utredning och analys och verksamhetsgrenen utveckling.

Inom verksamhetsgrenen statistik ligger ansvaret för att beställa, utveckla och tillhandahålla den officiella statistiken inom transport- och kommunikationsområdet. Även olika typer av nulägesbeskrivningar och andra sammanställningar av data över transporter och kommunikationer produceras inom denna verksamhetsgren. Även denna verksamhet sker i samverkan med bl.a. andra myndigheter samt med EU-kommissionen och övriga medlemsländer inom EU.

Verksamheten bedrivs i projekt som ofta involverar flera eller samtliga verksamhetsgrenar. Även de två operativa avdelningar som finns enligt den organisationsförändring som genomfördes vid årsskiftet (utrednings- respektive statistikavdelningen) skär över gränserna för verksamhetsgrenarna.

I regleringsbrevet för budgetåret 2007 anges att SIKAs verksamhetsområdet utredning och analys skall samla in, sammanställa, analysera och sprida sådant planerings- och beslutsunderlag som behövs för att uppfylla de mål som statsmakterna har lagt fast för transportsektorns utveckling och utvecklingen inom politikområdet IT, elektronisk kommunikation och post. Vidare anges att olika typer av externa effekter av trafiken skall beräknas och att resultatet skall redovisas och analyseras i relation till skatte- och avgiftsuttaget inom olika delar av den svenska och europeiska transportsektorn.

Inom verksamhetsgrenen utveckling anges för år 2007 att SIKA skall utveckla planerings- och beslutsunderlag inkluderande olika analysmetoder som behövs för att bättre kunna belysa hur de mål som statsmakterna har lagt fast för utvecklingen inom transportsektorn samt inom politikområdet IT, elektronisk kommunikation och post skall kunna uppfyllas.

Inom verksamhetsgrenen statistik anger regleringsbrevet att SIKA under år 2007 skall verka för att samhällets behov av grundläggande statistik om transporter och kommunikationer tillgodoses på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt samt göra statistiken tillgänglig för olika användare.

Som jag konstaterade i avsnitt 4.4.1 innebär dessa uppgifter och uppdrag att SIKA:s verksamhet har sin tyngdpunkt i planering, samordning och policyutformning. Statistikansvaret innebär att SIKA också har uppgifter som utgör klassisk myndighetsutövning. Verksamheten i dess helhet är i huvudsak inriktad på den offentliga sektorns behov och uppgifter och med starka kopplingar till uppföljningen och utvecklingen av den övergripande statliga planeringen och transportpolitiken. Verksamhet är inte konkurrensutsatt, åtminstone inte i den meningen att det finns några privata alternativ.

Uppgifterna bör utövas under myndighetsansvar

Med hänsyn till hur mitt uppdrag är formulerat – att analysera förutsättningarna för att ombilda vissa funktioner vid SIKA till bolagsform – har jag verkligen ansträngt mig för att finna delar eller funktioner i SIKA:s verksamhet för vilka en bolagisering skulle kunna medföra några fördelar och jag har försökt att kritiskt skärskåda de motiv som talar emot att verksamheten kan drivas som bolag.

Likväl har jag inte funnit något som talar för att en bolagisering av någon del av nuvarande SIKA:s verksamhet skulle kunna medföra några fördelar för verksamheten som sådan eller för samhället i stort. Enligt min mening rör det sig helt och hållet om sådana uppgifter som enligt de förvaltningspolitiska principerna och riktlinjerna bör bedrivas i myndighetsform. I de i och för sig ganska begränsade kontakter som utredningen haft med olika myndigheter och andra intressenter har vi inte heller mött någon som ansett att en bolagisering av delar av SIKA:s verksamhet borde övervägas.

Däremot har det påtalats att en sådan förändring skulle leda till problem i olika avseenden, exempelvis skulle ansvaret för den officiella statistiken behöva överföras till någon annan myndighet.

När det gäller SIKAs verksamhet anser jag således att det är väsentligt att generella förvaltningsregler och principer kan tillämpas, vilket bidrar till rättssäkerheten. Detta gäller enligt min bedömning i särskilt hög grad för den verksamhet som bedrivs inom ramen för statistikansvaret, men även för den övriga verksamheten. De särskilda förutsättningar för offentlighet och insyn och krav på tydliga ansvarskedjor som myndighetsformen ger anser jag också vara utomordentligt betydelsefulla i detta sammanhang. Jag menar också att det är en stor fördel att offentlighetsprincipen och meddelarfriheten kan bidra till öppenhet och insyn i verksamheten.

Om man undantar statistikverksamheten har SIKAs uppgifter visserligen inget starkt inslag av direkt myndighetsutövning i den meningen att man beslutar om enskildas rättigheter, skyldigheter eller förmåner. Uppgifterna att samordna planering och tillhandahålla prognoser och annat gemensamt planeringsunderlag av olika slag, liksom ansvaret för metodutvecklingen på området, kan dock ha en mycket stor indirekt styreffekt på de beslut som fattas i samhället och i stor skala påverka resursanvändningen i både privat och offentlig sektor.

I SIKAs verksamhet fattas alltså mängder av beslut som kan ha omfattande indirekt inverkan på enskilda medborgare och företag. Jag anser mot den bakgrunden att det är ett ovillkorligt krav att det finns full insyn i hur och på vilka grunder verksamheten bedrivs. Min uppfattning är att myndighetsformen ger överlägsna förutsättningar i detta avseende. Enligt min uppfattning ger också myndighetsformen bättre än bolagsformen möjligheter att säkerställa att verksamheten kan bedrivas med stor integritet och stort oberoende, vilket jag anser är en förutsättning för att den ska kunna fullgöras effektivt och få önskvärt genomslag i samhället.

Genom att SIKAs utrednings- och analysverksamhet bedrivs i myndighetsform ökar också insynen i hur viktiga delar av transportpolitiken underbyggs och utformas. En fördel i detta sammanhang kan också vara att myndighetsformen av statsmakterna har bedömts vara mer flexibel än bolagsformen (jfr avsnitt 4.3.1). Den anses således ge goda möjligheter att anpassa styrning och organisation till de olika förutsättningarna för statlig verksamhet. Andra

fördelar är att regeringen relativt enkelt kan ändra i en myndighets uppgifter och ledningsform.

En sådan flexibilitet bedömer jag kan vara en betydande fördel i den typ av övergripande analys- och planeringsverksamhet som SIKAs framförallt ägnar sig åt. Jag har tidigare i kapitel 3 pekat på några möjliga utvecklingsförlopp inom samhället och i organisationen av transportplaneringen, som kan ställa delvis olika krav på planerings- och beslutslaget. Även om man enligt min mening kan vara tämligen säker på att analys- och planeringsuppgifterna efter hand kommer att bli mer komplicerade och krävande, är det därför inte helt självklart att de ska ha exakt samma inriktning över tiden. Att regeringen har stora möjligheter att styra inriktningen av verksamheten vid SIKAs kan mot den bakgrunden vara betydelsefullt.

Ytterligare ett starkt skäl mot bolagisering av verksamheten är att det inte finns någon betydande enskild efterfrågan på SIKAs tjänster. Den efterfrågan som finns har så gott som uteslutande sin grund i allmänna intressen som är gemensamma för hela det svenska samhället. Att få SIKAs verksamhet att fungera i bolagsform skulle därför förutsätta att statsmakterna konstruerar en marknad för de berörda tjänsterna, t.ex. i formen av att det överläts till andra myndigheter och organisationer att beställa tjänsterna från ett bolagiserat SIKAs. För mig framstår en sådan lösning som konstlad och förenad med få fördelar och många nackdelar.

Den påverkan på förvaltningsstrukturen och statsbudgeten som detta skulle medföra måste anses vara ytterst marginell och ha en mera bokföringsmässig än reell innebörd. Den ökade efterfrågestyrning av verksamheten, som en mer affärsmässig relation mellan SIKAs och olika tänkbara avnämare kan innebära, skulle samtidigt skapa oönskade beroendeförhållanden och kunna undergräva förtroendet för verksamheten. I fråga om statistikverksamheten finns det också som tidigare nämnts legala hinder för en sådan lösning. Jag har inte heller funnit att det går att bryta ut enskilda delar av SIKAs verksamhet och föra samman dem med annan verksamhet som kan bedrivas i bolagsform.

Min slutsats att verksamheten även fortsättningsvis bör bedrivas i myndighetsform och att de olika verksamhetsgrenar som idag finns bör hållas samman inom en organisation innebär inget ställningstagande för att verksamheten i övrigt ska behållas oförändrad. Till denna fråga återkommer jag i kapitel 5.

4.4.6 Organisation av verksamheten vid nuvarande VTI

VTI:s uppgifter och verksamhet

Statens väg- och transportforskningsinstitut har som tidigare nämnts till huvuduppgift att bedriva forskning och utveckling som avser infrastruktur, trafik och transporter. I instruktionen anges också att institutet skall utföra forsknings- och utvecklingsarbete åt myndigheter och andra uppdragsgivare och att uppdragen får utföras mot ersättning. Grunderna för ersättningen bestäms av VTI.

Enligt regleringsbrevet för år 2007³⁵ skall målet för VTI:s verksamhet vara att på ett kostnadseffektivt sätt bedriva samhällsmotiverad tillämpad forskning av hög kvalitet. VTI:s verksamhet skall utformas så att den fortlöpande kan utvecklas i enlighet med vad forskningsfinansiärerna efterfrågar och de krav som dessa ställer på forskningsresultatens kvalitet och användbarhet. VTI skall bli mindre sårbart för tillfälliga nedgångar i efterfrågan hos enskilda beställare. Därför skall VTI enligt regleringsbrevet sträva efter att vidga kretsen av forskningsbeställare.

Verksamheten skall ha en god internationell anknytning. Tvärvetenskapliga forskningsmiljöer av internationell klass skall byggas upp och vidareutvecklas inom institutets verksamhetsområden. För att utnyttja begränsade resurser optimalt anges i regleringsbrevet att VTI skall sträva efter att kontinuerligt utveckla samverkan med de universitets- och högskoleinstitutioner som bedriver med institutet näraliggande forskning och utbildning. Nya professorstjänster bör inrättas tillsammans med universitet eller högskola.

I regleringsbrevet anges vidare att anslaget till Statens väg- och transportforskningsinstitut, som uppgår till 39 734 000 kronor för år 2007, skall användas till vissa kostnader för kompetensutveckling, lokaler, särskild utrustning och administration. Dessa kostnader belastar därigenom inte fullt ut den avgiftsfinansierade verksamheten. Anslaget får också användas till forskning och medfinansiering av VTI:s deltagande i EU-projekt. Kostnaderna för de angivna verksamheterna skall särredovisas i årsredovisningen.

VTI:s FoU-organisation är indelad i tre avdelningar; avdelningen Trafik och Trafikant, avdelningen Infrastruktur och avdelningen Transportekonomi.

Avdelningen Trafik och Trafikant byggs upp av FoU-enheterna Samspel människa, fordon, transportsystem, Trafiksäkerhet, Mobi-

³⁵ Regeringsbeslut 2006-12-21, N2006/10280/TP, N2006/11614/BS (delvis).

litet, aktörer och planering, Fordonsteknik och simulering samt Miljö och trafikanalys. Exempel på FoU-områden är samspelet mellan människa fordon och trafikmiljö ur ett individperspektiv, trafik- och nätverksmodeller, simuleringsmodeller, mikrosimulering samt trafikstyrning och trafikinformation. Forsknings- och utvecklingsverksamheten inom avdelningen omfattar alla transportslag och trafikantgrupper.

Avdelningen Infrastruktur innehåller FoU-enheterna Drift och underhåll samt Väg- och banteknik och enheterna Krockbana, Mätlaboratorium och Verkstad. Exempel på FoU-områden är modeller för analytisk dimensionering av vägar och banor samt dimensionering med avseende på bärighet, nedbrytning, slitage, tjäle och klimatfaktorer. En stor del av verksamheten är inriktad mot vägar och järnvägar.

Avdelningen Transportekonomi har två enheter; en i Borlänge och en i Stockholm. Inom avdelningen utförs forskning samt konsult- och utredningsuppdrag om bl.a. transportsystemets styrning, olika styrmedel och planering. Verksamheten omfattar hela transportsystemet och dess samspel med omgivningen.

VTI är den största transportforskningsmiljön i Sverige med nära 190 medarbetare. VTI utför tillämpad forsknings- och utvecklingsverksamhet som rör samtliga transportslag. Institutet har en bred kompetensprofil med kärnkompetens inom områdena säkerhet, ekonomi, miljö, trafik- och transportanalys, kollektivtrafik, beteende och samspel mellan människa-fordon-transportssystem samt inom vägkonstruktion, drift och underhåll.

Baserat på statsmakternas uppdrag och mål för verksamheten har VTI formulerat sin mission och verksamhetsidé samt sina kärnvärden.³⁶ VTI:s mission är att VTI kontinuerligt skall förbättra kunskapen om transportsektorn för att bidra till en effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning samt delta i utvecklingen av innovationer. VTI:s mission är en formulering av institutets grundläggande roll och funktion i samhället samt vad verksamheten syftar till. VTI:s verksamhetsidé är att VTI är ett centrum med bredd och kundorientering för internationellt högtstående forskning och utveckling samt kvalificerat utredningsarbete inom transportsektorn. VTI:s verksamhetsidé är ett uttryck för hur och i vilka former VTI skall bedriva sin verksamhet för att kunna fullfölja sitt uppdrag. VTI:s kärnvärden är att kompetens, samverkan och obe-

³⁶ VTI:s årsredovisning 2006.

roende representerar grundläggande värden som skall präglade den interna kulturen på VTI och som skall genomsyra det dagliga arbetet och verksamheten på lång sikt. VTI:s kärnvärden skall vara vägledande för det sätt på vilket institutet skall genomföra sin verksamhet.

På senare år har en allt större del av resurserna på transportforskningsområdet avdelats för olika centrumbildningar som skall kraftsamla forsknings- och utvecklingsresurser vid universitet och högskolor, institut, industri och näringsliv i forskningsmiljöer med långsiktigt stöd och finansiering från de stora nationella forskningsfinansiärerna Vägverket och Vinnova. VTI deltar nu i fyra av de s.k. virtuella forskningscentra som finansieras av Vägverket. Två av dessa koordineras av VTI. Institutet deltar också i tre ytterligare nationella centra varav två s.k. Vinnex-center som stöds av Vinnova.

VTI har en förhållandevis omfattande internationell forskningssamverkan. VTI deltar för närvarande i ett drygt 20-tal forskningsprojekt i EU:s sjätte ramprogram. Projekt som startats inom ramprogrammet pågår under flera år och några av de större projekten som institutet medverkar i avslutas inte förrän åren 2009–2010. Projektansökningar med VTI-deltagande i ramprogrammet har en framgångsfaktor på över 70 procent, vilket enligt Vinnova kan anses vara unikt högt. Preliminära beräkningar visar att VTI:s medverkan i projekt i EU:s sjätte ramprogram totalt kommer att motsvara ca 80 miljoner kronor. Detta är nära dubbelt så mycket som medverkan i det tidigare femte ramprogrammet. Två av de nystartade projekten under 2006 koordineras av VTI. Ämnesmässigt spänner VTI:s EU-projekt över institutets samtliga kompetensområden.

VTI:s uppdragsverksamhet och användningen av basanslaget

VTI:s uppdragsvolym och de större uppdragsgivarnas andel av den totala FoU- och konsultintäkten för år 2006 framgår av tabell 4.1. Den totala uppdragsvolymen har ökat under de tre senaste åren och uppgick till drygt 121 miljoner kronor under år 2006. De två största uppdragsgivarna är Vägverket och Vinnova som tillsammans svarar för 54 procent av volymen år 2006, vilket är en något minskad andel jämfört med åren innan. Av tabellen framgår också att statliga och andra offentliga uppdragsgivare är helt domine-

rande. Av VTI:s samlade uppdragsintäkter torde drygt 80 procent bestå av offentliga medel.

VTI:s totala intäkter inklusive anslag uppgick under år 2006 till ca 170 miljoner kronor och uppdragsverksamheten svarade enligt VTI:s årsredovisning för 79 procent av intäkterna. Uppdragens andel av kostnaderna för verksamheten var samma år 81 procent. Detta innebär att institutet med god marginal uppfyllde regeringens ekonomiska mål att avgiftsintäkterna skall täcka 70 procent av kostnaderna för verksamheten.

Tabell 4.1 FoU- och konsultintäkter från större kunder 2004–2006, (tkr.).
Källa: VTI:s årsredovisning 2006.

Uppdragsgivare	2004		2005		2006	
	Belopp	%	Belopp	%	Belopp	%
Vägverket	50 246	44	50 689	42	50 283	42
Vinnova	19 439	17	17 261	14	15 054	12
Banverket	6 174	6	5 374	5	4 405	4
Övr. statliga	9 773	9	8 893	8	10 475	9
EU ³⁷	6 983	6	13 240	11	10 170	8
Privata	14 814	13	13 518	11	16 292	13
Övriga ³⁸	6 022	5	11 060	9	14 440	12
Summa	113 451	100	120 035	100	121 119	100

Anslaget till Statens väg- och transportforskningsinstitut skall som tidigare framgått enligt regleringsbrevet användas till kompetensutveckling, forskning, finansiering av EU-projekt, lokaler, särskild utrustning och administration. Av tabell 4.2 framgår hur VTI redovisat användningen av anslaget i årsredovisningen för år 2006. De volymmässigt största utgiftsposterna är forskning och utveckling (FoU) och kompetensutveckling.

³⁷ Intäkterna från EU innefattar en extraordinär intäkt på cirka 1,5 mkr. Beloppet avser avslutade projekt som till följd av ändrad redovisningsprincip lyfts in under 2006. Omfattningen av EU-projekten är större än vad raden "EU" visar. De flesta av dessa projekt har upp mot 50 procent nationell medfinansiering, oftast från Vägverket eller VINNOVA.

³⁸ I raden "Övriga" ingår uppdrag från IVSS, EMFO, kommuner och utlandet. Ökningen mellan 2005 och 2006 avser i huvudsak IVSS (IVSS och EMFO är fordonsforskningsprogram som samfinansieras av staten och näringslivet).

Tabell 4.2 Anslagets användning. Källa: VTI:s årsredovisning 2006.

Utgiftsslag	Kostnadsutfall (tkr)		
	2004	2005	2006
Administration	2 110 (6 %)	2 157 (6 %)	912 (3 %)
EU	2 596 (8 %)	2 941 (9 %)	3 982 (11 %)
FoU	8 054 (23 %)	11 400 (34 %)	16 836 (48 %)
Kompetensutv.	11 291 (32 %)	10 146 (30 %)	11 648 (34 %)
Lokaler	5 627 (16 %)	2 348 (7 %)	70 (0 %)
Utrustning	1 844 (5 %)	2 150 (6 %)	0 (0 %)
Övrigt	3 370 (10 %)	2 220 (7 %)	1 277 (4 %)
Summa	34 892 (100 %)	33 362 (100 %)	34 725 (100 %)

Av VTI:s årsredovisning framgår att medel från anslaget till kompetensutveckling av personal har använts till bl.a. forskarutbildning i form av stöd för kursinläsning samt deltagande i externa och interna kortare fortbildningskurser. Anslagsmedel har också använts för medverkan och deltagande i seminarier och konferenser, nationellt och internationellt. Vad den egenfinansierade FoU-verksamheten består av eller syftar till framgår däremot inte av årsredovisningen (jfr dock avsnitt 6.4.6). När det gäller övriga utgiftsslag kan noteras att finansiering av medverkan i EU-projekt ökat sin andel av anslagsmedlen medan administration, lokaler, utrustning och övrigtposten minskat i betydelse.

I VTI:s regleringsbrev finns också från och med budgetåret 2004 ett mål för de uppdrag där institutet konkurrerar med aktörer på den privata marknaden. Målet är att VTI i denna verksamhet skall uppnå minst full kostnadstäckning. VTI har definierat konkurrensutsatt verksamhet på följande sätt: Med konkurrensutsatt verksamhet avses projekt som inte finansieras med statliga medel eller bidrag. Om en statlig myndighet upphandlar projekt i konkurrens räknas dessa dock till konkurrensutsatt verksamhet.³⁹ Denna definition är alltså avsevärt snävare än den betydelse som jag i denna utredning lägger i begreppet konkurrensutsatt verksamhet (jfr avsnitt 4.3.3). Resultatet för den verksamhet som VTI definierar som konkurrensutsatt framgår av tabell 4.3 nedan.

³⁹ VTI:s årsredovisning 2006, s. 29.

Tabell 4.3 Resultat för konkurrensutsatt verksamhet. Källa VTI:s årsredovisning 2006.

År	2004	2005	2006
Intäkter	25 722	29 893	27 585
Kostnader	22 417	29 476	26 698
Resultat utan subvention	3 305	417	887
Anslagssubvention	-3 539	-2 699	-646
Resultat med subvention	-234	-2 282	241

De begrepp VTI använder i denna redovisning är inte helt lättol-kade. Med anslagssubventionering avses ”de konkurrensutsatta projektens kostnadsandel av den anslagsanvändning som berör all uppdragsverksamhet”.⁴⁰ Jag har tolkat det så att de belopp som finns i raden *Anslagssubvention* är de gemensamma kostnader för uppdragsverksamheten som det är rimligt att de konkurrensutsatta uppdragen skall bidra till. Om denna tolkning är riktig skulle det innebära att VTI först år 2006 uppnått den fulla kostnadstäckning i den konkurrensutsatta verksamheten som regeringen satt som mål.

VTI bedriver omfattande konkurrensutsatt verksamhet och bör bolagiseras

Enligt min analys av VTI:s verksamhet är det uppenbart att en mycket stor del av verksamheten är konkurrensutsatt i den mening som avses i de förvaltningspolitiska riktlinjerna och enligt de definitioner som bl.a. Riksrevisionsverket, Ekonomistyrningsverket och Konkurrensverket gjort (jfr avsnitt 4.3.3). Den verksamhet som är avgifts-/självfinansierad och som avser försäljning av tjänster eller andra produkter som är frivilligt efterfrågade och som kan ha mer än en producent omfattar således för VTI:s del i stort sett all verksamhet utom den anslagsfinansierade, dvs. i runda tal 79 procent av intäkterna och 81 procent av kostnaderna år 2006. Det betyder att den verksamhet som jag anser vara konkurrensutsatt har en nära 5 gånger större volym än den verksamhet som VTI själv har definierat som konkurrensutsatt. Till detta kommer att den anslagsfinansierade delen av VTI:s verksamhet i huvudsak utgör en bas och ett stöd för den konkurrensutsatta verksamheten.

⁴⁰ VTI:s årsredovisning 2006, s. 29.

Samtidigt bör det framhållas att en stor del av den avgiftsfinansierade verksamheten riktar sig mot statliga och andra offentliga uppdragsgivare och att en stor del av uppdragen har formen av forskningsanslag som fördelas, används och administreras på andra grunder än de som gäller på en vanlig varu- eller tjänstemarknad. Skillnaden mellan VTI:s och min beräkning av vad som är konkurrensutsatt verksamhet beror alltså till betydande del på om forskningen skall betraktas som konkurrensutsatt eller inte.

Om man som jag anser att nuvarande verksamhetsinriktning vid VTI i huvudsak bör bibehållas är detta sistnämnda något som måste beaktas när man utformar förutsättningarna för den fortsatta verksamheten. Att VTI:s verksamhet till stor del motiveras av den offentliga sektorns behov av forskning och utveckling ser jag dock inte som något skäl för att den inte skall betraktas som konkurrensutsatt. Detta bl.a. eftersom liknande uppgifter redan utförs eller kan komma att utföras av andra privata och offentliga aktörer, t.ex. inom universiteten och högskolorna och inom andra institut och konsultbolag. Min slutsats är därför att huvuddelen av VTI:s verksamhet bör betraktas som konkurrensutsatt och att detta från förvaltningspolitiska utgångspunkter är ett starkt principiellt motiv för att ombilda VTI till bolag.

Några starka hinder, av de slag som jag redovisat för SIKAs vidkommande, för att VTI:s verksamhet skulle kunna bedrivas i bolagsform kan jag inte se. Det behov av offentlig insyn som finns tror jag t.ex. kan tillgodoses utan att VTI behöver vara myndighet eftersom även statliga bolag numera omfattas av offentlighetsprincipen. Om man ser till verksamhetens krav tror jag tvärtom att en övergång från myndighet till bolag kan innebära flera betydelsefulla fördelar.

Jag har i avsnitt 4.3.4 redogjort för några generella aspekter på att statlig verksamhet bedrivs i bolag och vilka fördelar och nackdelar detta kan vara förenat med. Fördelar med bolagsformen har därvid angetts vara bl.a. att den kan underlätta verksamhet på internationaliserade marknader med ökat inslag av konkurrens, att den skapar likvärdiga konkurrensvillkor och bättre möjligheter till affärsmässig verksamhet, att den ökar förutsättningarna att utveckla kompetensen, att styrelsen kan ges ökat ansvar för utvecklingen och att ledningen av verksamheten kan effektiviseras samt att möjligheterna att engagera sig i samägande, konsortier och allianser ökar. Som nackdelar anges att det kan vara svårt att blanda

kommersiella uppgifter med ett samhällsuppdrag och att säkerställa att allmänintressen tillgodoses i tillräcklig omfattning.

En betydelsefull fördel, som i hög och växande utsträckning är tillämplig på VTI:s verksamhet, är att bolagsformen kan ge förbättrade förutsättningar att verka på internationaliserade marknader. VTI arbetar redan idag inom vidsträckta internationella nätverk och denna verksamhet kommer med stor sannolikhet att öka i betydelse i takt med att forskningen och kunskapsbildningen blir mer och mer internationellt förankrad och att konkurrensen ökar mellan forskningsutförare i olika länder. Att VTI kan behålla sin ställning som ett internationellt välrenommerat forskningsinstitut och ett kunskaps- och kompetenscentrum med tillräcklig tyngd i bl.a. det europeiska samarbetet är enligt min mening ett nationellt intresse och om detta underlättas genom att verksamheten bedrivs i en internationellt välkänd företagsform som bolag bör detta tillmätas stor vikt.

Jag anser också att förutsättningarna att reglera verksamheten så att den konkurrerar på lika villkor ökar vid en övergång till bolagsformen. I vissa avseenden kan detta medföra att verksamheten vid VTI försvåras genom att man tvingas följa samma regelverk som gäller för andra bolag, i vissa avseenden kan den underlättas genom ökade förutsättningar att driva verksamheten affärsmässigt. Exempel kan vara upphandlingsrutiner respektive möjligheten att bygga upp reserver för att balansera stora variationer i resultatutfall mellan verksamhetsår. Oavsett hur utfallet blir för VTI, menar jag att införandet av sådana likvärdiga spelregler ändå är en fördel om man ser till förvaltningsstrukturen och samhällsekonomin i stort.

Även ett utökat ansvar för styrelsen och en mer affärsinriktad ledningsform i övrigt anser jag kan vara till fördel för verksamheten. Att bolagsformen öppnar nya möjligheter till samägande i konsortier och allianser tror jag också kan vara betydelsefullt på lite längre sikt, både för att utveckla verksamheten vid VTI och för att skapa ökad handlingsfrihet när det gäller möjligheterna att inordna VTI i en framtida mer övergripande struktur för institut eller andra forskningsutförare. Jag återkommer till denna fråga i kapitel 6.

Några tungt vägande invändningar mot att ombilda VTI från myndighet till bolag ser jag som sagt inte. Jag menar visserligen att även ett bolagiserat VTI skall bedriva verksamhet som i huvudsak är motiverat utifrån ett allmänintresse och att det därför finns behov av att tydliggöra bolagets samhällsuppdrag. Jag bedömer dock att det finns goda möjligheter att reglera detta genom bola-

gets uppdragsbeskrivning och genom att ställa upp särskilda villkor för hur verksamheten skall bedrivas och redovisas. Hur detta skulle kunna gå till utvecklar jag närmare i kapitel 7.

Till skillnad mot vad som gäller för t.ex. SIKa har VTI inga uppgifter som innebär direkt eller indirekt myndighetsutövning och bör enligt min mening inte heller ha det fortsättningsvis. Samma höga formella krav på oberoende, integritet och insyn som jag vill ställa på den verksamhet som bedrivs av SIKa behöver därför inte gälla för VTI, även om verksamheten av kvalitetsskäl naturligtvis ändå bör hålla en hög standard i dessa avseenden. I VTI:s fall kan detta dock enligt min mening åstadkommas bättre i relationen mellan utförare och uppdragsgivare än genom den formella organisations- och styrformen.

Jag anser också att VTI uppfyller flertalet av de kriterier för en bolagisering av myndighetsverksamhet som Statskontoret tidigare ställt upp (jämför avsnitt 4.3.4). Verksamheten bedrivs således till övervägande delen under fungerande eller potentiell konkurrens, den har en betydande omfattning och affärsmässig mognad, den har inga inslag av myndighetsutövning och ingen organisatorisk koppling till andra myndighetsuppgifter och den har åtminstone delvis goda kommersiella förutsättningar.

Några av kriterierna uppfylls mindre väl. Det gäller framförallt att verksamheten skall vara oberoende av direkta anslagsmedel. Jag bedömer i och för sig att VTI skulle kunna drivas vidare utan statliga anslag eller bidrag men att det skulle medföra en inte önskvärd omorientering av verksamheten i riktning mot mer renodlad konsultverksamhet. I viss mening styrs också verksamheten av politiska uppgifter och mål, bl.a. genom att verksamheten av statsmakterna redovisas under politikområdet Transportpolitik och att VTI enligt regleringsbrevet översiktligt skall redovisa hur myndighetens forskning kan bidra till uppfyllandet av de transportpolitiska delmålen. Denna styrning måste dock betecknas som ganska svag och indirekt och det skulle knappast ha någon dramatisk inverkan på forskningen om kopplingen till de transportpolitiska målen slopades helt.

För att sammanfatta min analys kan det konstateras att det finns starka förvaltningspolitiska principer som talar för att huvuddelen av VTI:s verksamhet hellre bör drivas i bolagsform än i myndighetsform. Ser man till verksamhetens innehåll och de krav den ställer har jag också dragit slutsatsen att bolagsformen har övervä-

gande fördelar. När det gäller de övriga kriterier som jag har prövat talar de flesta för en bolagisering och några emot.

Om man studerar verksamheten mera i detalj finns det naturligtvis också delar av verksamheten som är mer lämpade att bedriva i bolagsform än andra. Jag har mot den bakgrunden övervägt möjligheten att dela upp VTI:s verksamhet i en myndighetsdel och en bolagsdel, liksom möjligheterna att föra vissa delar av verksamheten till en annan huvudman (se vidare kapitel 6). Jag har dock funnit att det skulle innebära stora kostnader och andra nackdelar att dela upp verksamheten på detta sätt. Jag föreslår därför att hela VTI:s nuvarande verksamhet ombildas till ett sammanhållet bolag.

Jag vill samtidigt understryka att mitt förslag förutsätter att det nya bolaget kan upprätthålla samma huvudsakliga verksamhetsinriktning som nuvarande VTI. Jag anser att detta endast kan ske om bolaget kan tillförsäkras en basresurs motsvarande dagens anslag till VTI. Om en sådan lösning inte skulle anses lämplig förordar jag istället att Statens väg- och transportforskningsinstitut kvarstår som en uppdragsmyndighet med ett oförändrat uppdrag och övriga verksamhetsförutsättningar som idag. Att bolagisera verksamheten utan att staten tar ansvar för en viss grundfinansiering ser jag endast som ett sistahandsalternativ eftersom detta enligt min uppfattning kommer att leda till att verksamheten måste ändra karaktär och därmed förlorar mycket av sitt allmänintresse. Som jag beskriver närmare i avsnitt 6.3.3 har VTI mycket stor betydelse för den samlade svenska transportforskningen. Detta medför att en bolagisering utan basfinansiering enligt min mening måste kombineras med andra, och troligen mer resurskrävande, åtgärder för att säkerställa den långsiktiga kunskapsförsörjningen för transportsektorn.

4.4.7 Samordningsmöjligheter mellan VTI och SIKA

Enbart det förhållandet att denna utredning omfattar både VTI och SIKA gör det naturligt att reflektera över vilka samordningsmöjligheter som det kan finnas mellan myndigheterna. Mina direktiv gör inte heller någon tydlig åtskillnad mellan verksamheterna och jag har själv valt att i viss utsträckning behandla de funktioner som jag här kallat forskning (VTI) och analys (SIKA) tillsammans. Samtidigt bör det påpekas att direktiven inte innehåller någon direkt anvisning om att samordningsmöjligheterna mellan VTI och SIKA ska utredas.

Ytterligare ett skäl att överväga denna fråga är att det inom Näringsdepartementet nyligen upprättats en särskild promemoria om möjligheterna att lägga samman SIKA och VTI.⁴¹ Motiven för att pröva denna möjlighet angavs vara regeringens ambition att begränsa antalet myndigheter och eftersträva en effektivare statsförvaltning och att de båda myndigheterna föreföll ha flera beröringspunkter och därför borde kunna sammanföras för att uppnå resurs- och verksamhetsmässiga fördelar.

I den ovan nämnda promemorian konstateras att det finns beröringspunkter mellan VTI:s och SIKA:s verksamhet bl.a. i fråga om samhälls- och transportekonomiska analyser, konsekvensbedömningar, effektstudier och prognosverksamhet. Möjligheterna att nära koppla SIKA:s expertkunskap inom bl.a. dessa områden till forskningen och den forskningsnära verksamheten vid VTI ansågs kunna säkra en hög kvalitet och kvalificerade resultat. En sammanläggning av myndigheterna bedömdes också väl tillgodose regeringens behov av en kraftfull stabs- och expertmyndighet som i nära samverkan med Regeringskansliet skulle kunna bereda viktiga transportpolitiska ställningstaganden. Dynamiken i utbytet mellan forskare och praktiker, mellan utförare och strateger eller mellan transportslagsövergripande och transportspecifika forskningsfält ansågs även kunna bidra till att skapa spännande och kreativa miljöer och kunna säkerställa tillgången på kompetenta forskare.

I promemorian uppmärksammas emellertid också risken för förtroendeskadlig rollsammanblandning. Den skisserade sammanläggningen av de båda myndigheterna ansågs således kräva en mycket tydlig rollfördelning mellan uppdragsverksamheten och den anslagsfinansierade delen av verksamheten. En permanent beställarorganisation med strategiska analys- och planeringsuppgifter och en uppdragsdivision föreslogs bli utgångspunkt för ett fortsatt organisationsarbete. I promemorian berörs också några andra alternativ, bl.a. att uppdragsverksamheten bolagiseras och att kvarvarande delar av VTI och SIKA bildar en myndighet.

Jag delar helt den slutsats som redovisas i Näringsdepartementets promemoria att det finns stora beröringspunkter mellan VTI:s och SIKA:s verksamhet. De kunskapsfält man arbetar med är delvis överlappande, liksom kompetensprofilen. Det förekommer också ett omfattande samarbete mellan organisationerna, i allmänhet med SIKA som beställare och VTI som utförare. Detta illustreras bl.a.

⁴¹ Promemoria om sammanläggning SIKA och VTI 2007-03-29.

av att SIKA i samband med omlokaliseringen till Östersund tagit VTI till hjälp för att säkra vissa strategiska funktioner och kompetenser och att det genom åren har förekommit en inte obetydlig personalrörlighet mellan myndigheterna. För att använda ett begrepp i tiden kan man säga att VTI och SIKA är delar av samma innovationssystem.

Jag är inte heller främmande för att en sammanslagning av VTI och SIKA skulle kunna medföra vissa fördelar i form av att man skulle kunna uppnå en större kritisk massa för vissa strategiska funktioner och ge ytterligare tillskott till dynamiken och kreativiteten i verksamheten. En sammanläggning av myndigheterna skulle också kunna vara en snabb lösning på den försvagning av SIKAs kapacitet som blivit en ofrånkomlig följd av omlokaliseringen till Östersund.

I förhållande till Näringsdepartementets promemoria fäster jag emellertid större vikt vid de två organisationernas skilda roller och det angelägna i att upprätthålla en klar rågång mellan myndighetsuppgifterna och uppdragsverksamheten. I likhet med promemorian anser jag att det vore förtroendeskadligt och ineffektivt om de blandas samman och för min del anser jag inte att det skulle vara tillräckligt att hålla isär uppgifterna genom att inrätta en s.k. beställar-utförarorganisation. Just den typen av organisation har för övrigt ansetts vara särskilt problematisk från konkurrensneutralitetssynpunkt, vilket också framgår av mina direktiv (bilaga 1).

Det främsta skälet till att jag kommit fram till att en sammanslagning av VTI och SIKA inte bör vara aktuell är emellertid att jag har avvisat möjligheten att låta delar av SIKAs verksamhet bedrivas annat än i myndighetsform⁴² men samtidigt sett klara motiv för att bolagisera verksamheten inom VTI. En sammanslagning av VTI och SIKA skulle omöjliggöra en sådan lösning. Jag har inte heller bedömt att det finns någon betydande verksamhet vid VTI som bör bedrivas i myndighetsform och som med fördel kan integreras i SIKAs verksamhet.

Jag vill gärna också tillägga att jag för min del inte ser något egendomligt i att SIKA och VTI i vissa delar har likartad kompetens som utvecklats parallellt och utifrån de bedömningar som de båda myndigheterna gjort var för sig. Att två statliga organisationer som är verksamma inom transportsektorn, men i olika roller, båda besitter kompetens som är central för att analysera sektorns

⁴² Samma bedömning görs i Näringsdepartementets promemoria.

utveckling finner jag tvärtom ganska naturligt. En liknande profil i form av samhälls- och transportekonomisk kompetens, planeringskompetens, etc. finns för övrigt även i andra kunskapsorganisationer som verkar på transportområdet, t.ex. inom universitet och högskolor, privata konsultföretag, etc. Att se detta som ett uttryck för en ineffektiv organisation som utgör grund för rationaliseringar är enligt min mening ett alltför förenklat synsätt. Med hänsyn till de krav som omvärlden ställer finns det snarare skäl att främja att denna typ av kompetens utvecklas ytterligare och sprids till fler organisationer i såväl den offentliga som privata sektorn.

5 En myndighet för analys och planeringsunderlag

5.1 Mina slutsatser och förslag

Jag anser att de verksamhetsgrenar som ingår i nuvarande SIKÄ – dvs. statistik, utredning och analys samt utveckling – har starka inbördes kopplingar. Detta medför att det ligger stora vinster i att verksamheten kan hållas samlad även fortsättningsvis.

Detta leder dock inte till någon självklar slutsats om hur verksamhet i stort bör organiseras. I detta avseende finns flera alternativ som bör prövas. SIKÄ kan fortsätta att som nu vara en egen myndighet. Men man kan också tänka sig att SIKÄ inordnas i en annan större myndighet med näraliggande verksamhet. Även Regeringskansliets roll och ansvar i analysfrågor kan behöva övervägas.

Min bedömning är att SIKÄ:s nuvarande verksamhetsvolym kan vara i underkant av vad som är mest effektivt för en myndighet med hänsyn till sårbarhet m.m. Myndighetens begränsade storlek utgör dock knappast ett sådant problem i sig att det är nödvändigt att söka en annan organisatorisk ram för verksamheten. Jag anser emellertid att SIKÄ under de senaste åren har utsatts för sådana yttre påfrestningar att frågan om verksamhetens organisatoriska hemvist delvis kommer i en annan dager.

Omställningen i samband med myndighetens omlokalisering till Östersund har minskat SIKÄ:s produktivitet och jag bedömer att verksamheten har en sådan komplexitet att det kan ta tid innan myndigheten av egen kraft kan komma upp i full kapacitet. De resurs- och kapacitetsproblem som SIKÄ har skulle enligt min uppfattning kunna hanteras lättare i ett större organisatoriskt sammanhang.

Om man skall undersöka olika alternativa organisatoriska hemvister för SIKAs uppgifter, ligger det naturligtvis nära till hands att pröva om uppgifterna skulle kunna föras till andra myndigheter som är verksamma inom transportsektorn. Jag har dock funnit att nackdelarna med att föra uppgifterna till någon av de transportmyndigheter som idag finns vida skulle överstiga fördelarna. Jag utesluter dock inte att den översyn som pågår av myndighetsstrukturen på transportområdet kan komma att leda fram till en situation där hela eller delar av SIKAs verksamhet skulle kunna inordnas i en större organisation på ett någorlunda naturligt sätt.

Jag har vidare funnit att en mycket liten del av verksamheten vid SIKÄ lämpar sig för att föra in under Regeringskansliet (Näringsdepartementet). En uppdelning av utrednings- och analysverksamheten mellan SIKÄ och Regeringskansliet anser jag därmed inte vara någon rationell lösning. Det hindrar inte att jag ser ett stort behov av att förstärka analysresurserna vid bl.a. Näringsdepartementet, vilket dock bör kunna ske oavsett hur SIKAs uppgifter organiseras. Bland annat för att kunna tillgodogöra sig underlag från forsknings- och analysverksamheten måste Regeringskansliet ha en förmåga att göra egna omvärldsanalyser och självständigt och kritiskt kunna pröva underlag som tas fram av sektormyndigheter, intresseorganisationer, m.fl.

I Östersund finns ambitioner att utveckla ett planerings- och analyskluster som tar sin utgångspunkt bl.a. i den myndighetskonstellation som håller på att etableras på orten. SIKAs uppgifter och verksamhet har i större eller mindre grad beröringspunkter med flera av dessa myndigheter. Enligt min mening är det dock endast i förhållande till Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) som det finns någon större potential för synergier och samordningsvinster.

ITPS har till stor del liknande uppgifter som SIKÄ, även om det handlar om skilda politikområden. Myndighetskulturen och förhållningssättet till verksamheten förefaller också ha många likheter. En uppenbar fördel från samordningssynpunkt är att båda myndigheterna numera har sin huvudsakliga verksamhet lokaliserad i omedelbart grannskap till varandra på Campusområdet i Östersund.

I fråga om generell analys- och utvärderingskompetens och arbetssätten ställer som jag ser det SIKAs och ITPS uppgifter och verksamhet mycket likartade krav. Gemensamt för myndig-

heterna är också ansvaret för officiell statistik med de särskilda krav detta ställer på verksamheten. Samverkans- och samordningsmöjligheterna borde i dessa avseenden vara mycket stora även om det handlar om olika – men näraliggande – politikområden. Men det finns också skillnader mellan de båda myndigheterna som jag bedömer i stor utsträckning har att göra med de olikheter som finns mellan de berörda politikområdena.

Trots dessa skillnader anser jag att fördelarna med att integrera SIKA och ITPS i en myndighet överväger. Argument som talar för en sådan lösning är den tveksamhet som finns kring små myndigheters effektivitet, de omställningsproblem som SIKA utsatts för, att en sammanläggning bör kunna ske utan stora kostnader eftersom myndigheterna har sina lokaler i omedelbar närhet av varandra och att verksamhetsformerna, arbetsätten och myndighetskulturen till stora delar förefaller att vara likartade.

Ett ännu starkare skäl att integrera SIKA:s och ITPS verksamhet bör emellertid vara strävandena att utveckla statsförvaltningen genom att stärka kunskapsbildningen inom staten och att främja tvärsektorieella perspektiv som motvikt mot sektoriseringen. Förutsättningarna för att kunskaps- och forskningsbaserade utredningar, analyser, planeringsunderlag och utvärderingar ska få ett större genomslag inom kommunikations-, tillväxt- och regionalpolitiken borde således kunna öka genom tillkomsten av en större och mer resursstark analysmyndighet, som också har förutsättningar att anlägga ett mycket brett perspektiv på samhällsutvecklingen.

Mitt förslag är alltså att Statens institut för kommunikationsanalys och Institutet för tillväxtpolitiska studier slås samman till en myndighet. Jag utesluter inte att även vissa andra delar av statsförvaltningen med utpräglade analysuppgifter och uppgifter inom övergripande planering, exempelvis vissa funktioner vid Verket för näringslivsutveckling (NUTEK), skulle kunna inordnas i en sådan organisation. Samtidigt anser jag att man borde pröva möjligheten att förlägga ITPS utlandsbaserade verksamhet till någon annan myndighet, t.ex. direkt under Näringsdepartementet.

Anslagsbehoven för SIKA:s uppgifter, med samma omfattning på verksamheten som nu och med den organisatoriska lös-

ning som jag förordat, bedömer jag vara oförändrade på kort sikt och något mindre på längre sikt.

5.2 Direktiven

Utredaren skall belysa konsekvenserna för den verksamhet som inte lämpar sig för bolagisering och bedöma anslagsbehoven både på kort och på lång sikt. Lämplig organisationsform och hemvist för denna verksamhet skall också föreslås.

5.3 Mina utgångspunkter

5.3.1 Inledning

Jag har i föregående kapitel redovisat min analys av vilka delar av den verksamhet som omfattas av utredningen som lämpar sig för bolagisering och vilka som inte gör det. Som framgått utmynnade analysen i slutsatsen att ingen del av nuvarande SIKAs uppgifter är lämpliga att utföra i bolagsform medan detta däremot bör vara möjligt när det gäller hela nuvarande VTI:s verksamhet.

I mina direktiv ingår också att belysa konsekvenserna för den verksamhet som inte lämpar sig för bolagisering och bedöma anslagsbehoven både på kort och på lång sikt. Vidare skall jag föreslå lämplig organisationsform och hemvist för verksamheten (avsnitt 5.2). Vägledande för ställningstagandena även i dessa frågor bör vara synen på hur man kan uppnå en effektiv statsförvaltning och en rationell och ändamålsenlig förvaltningsstruktur. Viktiga utgångspunkter i detta avseende har jag redan i betydande utsträckning redogjort för i kapitel 4 och det känns överflödigt att återupprepa dem här. Som utgångspunkter för mina överväganden i detta kapitel vill jag därför i tillämpliga delar hänvisa till min redovisning i avsnitt 4.3.

De ytterliggare utgångspunkter som jag har lagt till grund för mina ställningstaganden till hur en myndighetsverksamhet avseende transportslagsövergripande analyser och beslutsunderlag bör utformas och organiseras, och som redovisas i detta avsnitt, gäller framför allt utredningar och politiska ställningstaganden som är direkt inriktade på myndigheters verksamhet och vad som bör känneteckna en modern statsförvaltning.

5.3.2 Den statliga förvaltningens utveckling

Statskontoret har genomfört en studie av den statliga förvaltningens utveckling. Uppdraget redovisades i december 2005 i rapporten *Statsförvaltningens utveckling 1990–2005*.¹ Statskontoret konstaterar att det under 1990-talet, särskilt under den första hälften, genomfördes stora reformer inom statsförvaltningen. Affärsverksamheten bröts ut för att drivas i bolagsform under konkurrens, samtidigt som rättsskipning och annan myndighetsutövning skildes åt. Det statliga åtagandet omprövades och decentraliseringen av statliga verksamheter till kommunal nivå fortsatte. Förändringarna ledde till att statsförvaltningen minskade i omfattning, vilket bl.a. innebar att antalet statsanställda minskade väsentligt.

Statskontoret konstaterar vidare att förändringstakten avtagit under 2000-talet. Reformerna har under senare år mer handlat om att omstrukturera och effektivisera inom ramen för den befintliga statsförvaltningen. Detta har skett genom omorganisering, utveckling av en elektronisk förvaltning och samverkan mellan myndigheter. Omprövningen av det statliga åtagandet, som var mer framträdande under 1990-talets början, har minskat i omfattning under 2000-talet.

Antalet statliga myndigheter och verk uppgick enligt Statskontoret år 2005 till totalt 552. Dessa myndigheter har dock mycket olika karaktär och det finns myndigheter med tusentals anställda och sådana som helt saknar personal. Jämfört med år 2000 anger Statskontoret att antalet myndigheter minskat med 48 fram till år 2004. Under samma period har dock antalet sysselsatta i myndigheterna ökat med 1 600 personer.

Statsförvaltningen utgör dock en förhållandevis begränsad del av den offentliga sektorn. Med en snäv definition svarar den offentliga sektorn för ca 30 procent av den totala sysselsättningen medan resterande 70 procent återfinns i näringslivet.² Statens andel är dock bara ca 5 procent (208 000 helårspersoner) medan kommuner och landsting svarar för 25 procent (motsvarande 1 100 000 personer). Tillämpas en vidare avgränsning av den offentliga sektorn, så att även affärsverk samt statligt och kommunalt majoritetsägda bolag innefattas, växer den offentliga sektorn till att omfatta ca 35 procent av sysselsättningen i Sverige. Denna vidare definition inne-

¹ Statskontoret 2005:32

² Statliga affärsverk och merparten av de offentligt ägda företagen ligger utanför offentlig sektor enligt denna definition. De ingår istället som en del av näringslivet.

bär också att staten ensamt sysselsätter ungefär 9 procent av samtliga anställda i Sverige.³

Området transporter och kommunikationer utgör en väsentlig del av den statliga sektorn. Med den snäva definition som angetts ovan uppgick antalet sysselsatta inom området till drygt 14 500, motsvarande ca 7 procent av antalet statliga helårspersoner. Vägverket (7 350) och Banverket (6 400) utgör de dominerande arbetsgivarna medan SIKA (30) och VTI (170) tillsammans sysselsätter mindre än 1,5 procent av de statligt anställda på kommunikationsområdet.⁴

Myndighetsstrukturen på transport- och kommunikationsområdet har förändrats en del på senare tid, bl.a. genom att tillsynsuppgifter har skiljs från annan verksamhet. Vidare är myndighetsstrukturen föremål för översyn i olika avseenden. En utredning har nyligen föreslagit att en ny myndighet ska bildas – Trafikinspektionen – som skall ta över verksamheten vid Järnvägsstyrelsen och Luftfartsstyrelsen som då skulle läggas ned samtidigt som Sjöfartsinspektionen och Vägtrafikinspektionen skulle avskiljas från Sjöfartsverket respektive Vägverket och föras över till den nya myndigheten.⁵ Vidare pågår utredningar om Luftfartsverkets, Vägverkets och Banverkets verksamhet.⁶

5.3.3 Översynen av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation

Jag har tidigare i avsnitt 4.3.1 berört den nya förvaltningspolitiska översyn som har inletts och vilka allmänna överväganden som ligger bakom tillsättningen av Förvaltningskommittén.⁷ Jag skall därför här endast ta upp de delar av Förvaltningskommitténs uppdrag som jag bedömer har direkt relevans för de frågor som jag behandlar i detta kapitel.

Av särskild betydelse anser jag då vara strävandena att få till stånd en tydligare och mera överskådlig statlig förvaltningsstruktur som förenklar kontakterna för medborgare och företag och underlättar samverkan mellan statliga myndigheter och mellan statlig och

³ Förvaltning i omvandling 2007, VERVA 2007:6.

⁴ Förvaltning i omvandling 2007, VERVA 2007:6, s. 51.

⁵ "Trafikinspektionen – en myndighet för säkerhet och skydd", SOU 2007:4.

⁶ Flygplatsutredningen (dir. 2006:60) samt Utredningen om förutsättningar för att ombilda vissa verksamheter vid Vägverket och Banverket till aktiebolagsform (dir. 2007:06).

⁷ Dir 2006:123.

kommunal förvaltning, samt att öka myndigheternas förmåga att bidra till effektiviseringar och att fullgöra sina uppdrag i ljuset av de krav som EU-medlemskapet ställer.

I Förvaltningskommitténs uppdrag ingår också särskilt att granska och ompröva myndigheters opinionsbildande och konkurrensutsatta verksamhet. Dessa aspekter bedömer jag vara mindre relevanta i detta sammanhang eftersom jag har kommit fram till att den nu berörda verksamheten, dvs. den som SIKA för närvarande bedriver, inte är konkurrensutsatt. Jag kan inte heller se att SIKA:s verksamhet hittills har haft några opinionsbildande inslag. Snarare har den, i likhet med VTI:s, ofta utgjort en motkraft mot olika särintressen.

Förvaltningskommittén skall också analysera och lämna förslag för att komma till rätta med de problem som är förknippade med s.k. nämndmyndigheter och andra små myndigheter. Denna fråga bedömer jag vara mera relevant för mina överväganden eftersom SIKA utgör en förhållandevis liten myndighet.

I Förvaltningskommitténs direktiv redogör regeringen för behovet av en förvaltningspolitisk översyn. Det är några delar av denna redogörelse som jag anser att det finns särskilt stor anledning att ta fasta på med anledning av den del av mitt uppdrag som behandlas i detta kapitel. Det gäller bl.a. förhållandet att Sveriges medlemskap i EU innebär att nya och förändrade krav ställs på den statliga förvaltningen. Sverige är i dag en del av en rättsgemenskap där gemensamma regler och principer har företräde framför nationell rätt. Medlemskapet innebär också att Sverige inte längre ensamt kan styra i vilken takt och på vilket sätt olika förändringar skall genomföras. Vidare är det i stor utsträckning så att de frågor som skall hanteras inte definieras av Sverige enskilt, utan av EU:s institutioner och samtliga medlemsstater gemensamt.

Det gränsöverskridande administrativa samarbetet blir därmed ett viktigt inslag. Ett problem enligt Förvaltningskommitténs direktiv är emellertid att Sveriges medlemskap i EU ännu inte har fått tillräckligt genomslag i de svenska myndigheternas verksamhet och arbetsformer. Som jag tidigare har berört i kapitel 3 är detta enligt min mening i hög grad fallet också på transportområdet och då inte minst i fråga om det övergripande transportpolitiska utvecklingsarbetet.

I Förvaltningskommitténs direktiv framhålls som nämnts också att den statliga förvaltningen har blivit svåröverskådlig, både för enskilda medborgare och företagare och för dem som är verk-

samma inom stat, kommun och landsting. Detta försvårar också den samverkan mellan myndigheter som behövs för att tjäna medborgare och företag på ett bra sätt. Dagens förvaltningsstruktur med ett stort antal myndigheter, varav många är små, anses också vara ineffektiv och sårbar samt medföra onödigt höga administrativa kostnader.

I rapporten *Myndigheternas ledning och organisation – Kartläggning och analys av Myndighetsverige* har Statskontoret föreslagit att regeringen ska se över befintliga små myndigheter.⁸ Statskontorets studie visar att en fjärdedel av myndigheterna (58 stycken) har högst 30 årsarbetskrafter. Bilden förstärks enligt Statskontoret också av att 21 myndigheter har högst tio årsarbetskrafter och 25 myndigheter har mellan 10 och 20 årsarbetskrafter. Statskontoret ifrågasätter värdet av att bilda många små myndigheter eftersom de tenderar att ha höga administrationskostnader och är mer sårbara än större myndigheter.

5.3.4 Tvärsektoriella perspektiv och kunskapsbildningen inom staten

Jag har flera gånger tidigare refererat till Ansvarskommitténs slutbetänkande.⁹ Även när det gäller frågan om hur en verksamhet som skall svara för övergripande utredningar och analyser och utveckla ett gemensamt beslutsunderlag inom transportsektorn bör organiseras och finansieras, finns det enligt min mening tydliga beröringspunkter med Ansvarskommitténs slutsatser och förslag. Det handlar då framförallt om två saker; det mer tvärsektoriellt perspektiv och den förbättrade kunskapsbildning inom staten som kommittén efterlyser.

Det finns enligt Ansvarskommitténs mening ett stort behov av att ”återsamla staten”. I dag är specialisering den organiserande principen för staten och dess beslutsprocesser. Det behövs därför ett tvärsektoriellt beslutsfattande med fokus på helheter för att balansera sektoriseringskrafterna. På motsvarande sätt behövs ett territoriellt perspektiv i den statliga styrningen som balanserar de sektoriella perspektiven. En nyckelfråga är därför hur sektorssamordning och sektorsövergripande styrning ska kunna åstadkommas utan att sektoriserings förtjänster går förlorade.

⁸ Statskontoret 2004:9.

⁹ Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10).

Förutsättningarna för en territoriellt orienterad politik som griper över sektorsgränser och gränser mellan stat och kommun bedöms vara utvecklade inom dagens samhällsorganisation. Enligt kommitténs mening är det angeläget att förändra befintliga strukturer och styrformer så att de hinder som sektoriseringen skapar för en mer samordnad och effektiv samverkan på regional nivå undanröjs eller dämpas. Inte minst är det angeläget att inom berednings- och beslutsprocesserna i Regeringskansliet skapa fungerande former för tvärsektorieella avvägningar av statens insatser med ett territoriellt perspektiv. Detta förutsätter i sin tur tvärsektorieella beslutsunderlag.

För att åstadkomma en mer samlad stat lägger Ansvarskommittén en rad förslag med syfte att skapa en ny modell för statlig samordning med ett territoriellt fokus. Denna innebär såväl mer utvecklade former för beredning i Regeringskansliet som ett utvidgat uppdrag för länsstyrelserna. En viktig förutsättning för samordningsmodellen är en struktur med betydligt färre län än i dag och en gemensam geografi inom staten.

Ansvarskommittén pekar också på att det inom många politikområden finns statliga organ för kunskaps- och metodutveckling med uppdrag att befrämja kompetens, effektivitet och kvalitet i olika offentliga verksamhetsområden. Detta bedöms ge förutsättningar för den kunskapsstyrning som i ökande grad utgör ett inslag i den statliga styrningen. Bättre kunskapsunderlag kan enligt kommittén bidra till att framtida omprövning av hittillsvarande systemlösningar inom olika politikområden inte behöver begränsas av brist på kunskap om hur olika offentliga verksamheter sammantaget fungerar för den enskilde individen. Det är väsentligt att förbättra tillgången på information som medger att medborgaren får både en tydligare bild av hur de offentliga verksamheterna fungerar och kunskapsunderlag för egna val.

Ett generellt konstaterande utifrån kommitténs arbete är vidare att tillgången på analyser av den statliga styrningens genomslag är relativt begränsad. Detta gäller såväl den interna statliga styrningen som den statliga styrningen av kommunala verksamheter. Till viss del förklaras detta av metodproblem – det kan vara svårt att konstatera styreffekter, såväl av statens styrning generellt som av specifika styrmedel. Men det beror också på att man inte tar tillvara erfarenheter av de styrmedel som används eller att en omläggning av styrningen inte blir föremål för uppföljning. Detta medför bristfälliga underlag för slutsatser om vilka styrformer som ger

önskad effekt eller vilka som passar för en viss verksamhet. Det betyder också att styrformer justeras eller att nya styrformer introduceras utan någon uppföljning som visar om den föregående styrningen lett till önskat resultat eller inte.

Mot bakgrund av de problem som noterats vad gäller den statliga styrningen behöver enligt kommittén mer resurser satsas på ett lärande kring former och medel för statens styrning. Inte minst är det angeläget med ett arbetssätt inom Regeringskansliet där val av styrmedel, organisation och uppdrag till myndigheter i högre grad än i dag baseras på systematisk uppföljning av styrningseffekter. De kunskaper och den kompetens som finns på myndighetsnivån utgör en god grund för ett systematiskt lärande kring statens styrning. Potentialen hos de statliga expert- och kunskapsorganen borde därför tas tillvara bättre för ett sådant lärande inom Regeringskansliet, såväl inom olika sektorer som över sektorsgränser. Detta skulle bidra till ett stärkt generalistkunnande vad gäller utformning av den statliga styrningen.

Enligt Ansvarskommittén har processerna och arbetsorganisationen inom Regeringskansliet stor betydelse för den samlade statliga styrningen, inte minst för ställningstaganden till systemlösningar inom olika politikområden och för utformningen av myndigheternas uppdrag. En väsentlig frågeställning i ett fortsatt reformarbete är därför hur Regeringskansliets arbetssätt bör utvecklas. Enligt kommitténs mening krävs mer tonvikt på helhetsperspektiv och fler inslag av tvärspektoriell beredning inom Regeringskansliet. På så sätt kan regeringen ges bättre underlag för sin strategiska styrning och för prioriteringar i det löpande regeringsarbetet.

Kännetecknade drag för Regeringskansliet är tidspress och hög arbetsbelastning. Det finns skäl att befara att engagemanget i omvärldsbevakning och att beakta ny kunskap i beredningen av ärenden ibland är svag. Som nämnts ovan finns det inom den statliga strukturen både generella revisions-, utrednings- och utvärderingsorgan och sektoriella expert- och kunskapsmyndigheter. Men om inte "mottagningskapaciteten" på statsmaktsnivån fungerar, kommer kunskaper från uppföljning och utvärdering inte till nytta. Detta är till men både för utveckling av de offentliga verksamheterna och för medborgarnas möjlighet till ansvarsutkrävande. I kombination med arbetsbelastning och tidspress riskerar ett systematiskt lärande inom Regeringskansliet vad gäller utformning av den statliga styrningen att komma på mellanhand. Effektivare pro-

cesser för omvärldsanalys, kunskapsanvändning och lärande skulle kunna få stor betydelse för regeringens möjlighet att stå emot en allt starkare påverkan av en sektorsstyrd eller mediedriven dagordning.

5.3.5 Analysverksamhetens samverkans- och kontaktbehov

I samband med utredningen om förutsättningarna att omlokalisera statlig verksamhet med anledning av försvarets omställning analyserades bl.a. SIKAs samverkans- och kontaktbehov.¹⁰ Dessa analyser av verksamhetens kontaktytor kan ge vissa utgångspunkter för vilka organisatoriska samband som kan vara viktiga att beakta när det gäller den analys och planeringsverksamhet som SIKAs svarar för.

Uppgiften att svara för samordning mellan olika myndigheter inom transport- och kommunikationsområdet är därvid av särskild betydelse. Inom samtliga SIKAs verksamhetsområden bedrivs verksamheten genom externa styr- och arbetsgrupper bestående av representanter från berörda myndigheter, forskningsinstitutioner samt konsulter. Som konsulter anlitas företag, universitet och högskolor, forskningsorganisationer, som huvudsakligen är lokaliserade till Stockholm eller andra storstadsregioner i och utanför Sverige.

De viktigaste samarbetsparterna till SIKAs (inte rangordnade) enligt Lokaliseringsutredningen framgår av nedanstående tabell.

Viktigaste samverkanspartners	
<i>Tio viktiga samverkanspartners</i>	<i>Kortfattad beskrivning av samverkan</i>
1. Vägverket	Flertal områden, t.ex. infrastrukturplanering, mål, statistik
2. Banverket	Som ovan
3. Luftfartsverket	Som ovan
4. Sjöfartsverket	Som ovan
5. SCB	SIKA upphandlar statistikproduktion i stor omfattning
6. VTI	SIKA beställer forskningsuppdrag m.m.
8. Naturvårdsverket	Samverkan statistik, miljöanalyser m.m.
9. Eurostat	Utveckling och uppföljning av lagreglerad EU-statistik
10. VINNOVA	Samverkan inom FoU-området

¹⁰ Lokaliseringsutredningen (N 2004:15), Rapport 1 Omlokalisering av statlig verksamhet. Lokaliseringsutredningens förslag till omlokalisering av statlig verksamhet till de regioner som påverkas mest av försvarsomställningen enligt 2004 års försvarsbeslut.

SIKA är numera lokaliserat till Östersund. Väg- och Banverket finns i Borlänge, Luft- och Sjöfartsverken i Norrköping, VTI i Linköping och Rikstrafiken i Sundsvall. Med anledning av samarbetet med Eurostat, besöker projektansvarig från statistikavdelningen Luxemburg 8–10 gånger/år. Resmålet för inrikesresor avser i första hand Borlänge, andra vanliga resmål är t.ex. Örebro, Göteborg och Eskilstuna. Mötesfrekvensen uppges i de flesta fall vara ca en gång per månad. Totalt för hela SIKAs verksamhet, innebär det ett flertal möten varje vecka.

Regeringskansliet tillhör inte de tio viktigaste samverkansparterna. I Lokaliseringsutredningens betänkande framgår dock att kontakterna med Regeringskansliet har intensifierats och att antalet korttidsuppdrag ökar. I anslutning till uppdrag och propositionsarbete är kontakterna med regeringskansliet täta, ca en gång/vecka. Det gäller även mötesfrekvensen med de myndigheter som SIKA har gemensamma uppdrag tillsammans med.

I enlighet med Lokaliseringsutredningens förslag har SIKA nu omlokaliseras till Östersund. Andra myndigheter som föreslogs bli omlokaliseras till Östersund är Statens folkhälsoinstitut (ca 150 årsarbeten) samt delar av Arbetsmarknadsverket (ca 275 årsarbeten), Försvarets materielverk (ca 100 årsarbeten), Försäkringskassan (ca 360 årsarbeten), Kronofogdemyndigheten (ca 115 årsarbeten) och Naturvårdsverket (ca 80 årsarbeten). Enligt Lokaliseringsutredningen innebär förslagen en förstärkning av inriktningen i Östersundsregionen mot folkhälsa och rehabilitering, miljö, distansoberoende tjänster och systemförvaltning samt analys av regional tillväxt.

I Östersund finns sedan många år ett kompetensområde inom forskning och analys av tillväxt- och regionalpolitiken. Erfarenhet och kompetens finns bl.a. hos Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS), Turismforskningsinstitutet ETOUR vid Mitthögskolan och Glesbygdsverket. Kompetensområdet understöds av Mittuniversitetets forsknings- och utbildningsverksamhet inom samhällsvetenskap. Närheten till såväl Glesbygdsverket, ITPS, Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) som Mittuniversitetet bedömdes av Lokaliseringsutredningen kunna ge en bra utvecklingsmiljö för verksamheten vid SIKA.

En lokalisering av SIKA och Arbetslivsinstitutet (numera nedlagt) till Östersund ansågs kunna förstärka regionens profilering mot regional tillväxt, utvärdering och analys. Lokaliseringen bedömdes kunna skapa en större arbetsmarknad för kvalificerade

utredare och analytiker i regionen. Den samhällsvetenskapliga kompetens som efterfrågas av myndigheterna med inriktning mot bl.a. statistik och nationalekonomi skulle även kunna bidra till att utveckla den samhällsvetenskapliga utbildningen och forskningen vid Mittuniversitetet.

5.4 Min analys

5.4.1 Inledning

Jag har tidigare redovisat bedömningen att SIKAs uppgifter är av den arten att de måste utövas under myndighetsansvar. Jag anser också att de verksamhetsgrenar som ingår i nuvarande SIKA – dvs. statistik, utredning och analys samt utveckling – har starka inbördes kopplingar. Det gäller både i sak och kompetensmässigt. Det finns också starka inbördes beroenden mellan verksamhetsgrenarna när det gäller deras planering och utveckling. Detta medför att det enligt min mening ligger stora vinster i att verksamheten kan hållas samlad även fortsättningsvis.

Vad som nu sagts leder dock inte till någon självklar slutsats om hur verksamhet i stort bör organiseras. Som jag ser det kan det finnas många olika alternativ som bör prövas. SIKA kan fortsätta att som nu vara en egen myndighet. Men man kan också tänka sig att SIKA inordnas i en annan större myndighet med näraliggande verksamhet. Även om jag redan konstaterat att det finns starka skäl att inte splittra upp verksamheten, kan även sådana lösningar behöva övervägas om de bedöms ge andra fördelar än de som gäller verksamhetens inre effektivitet. I det följande redovisar jag därför min syn på några olika tänkbara alternativ för verksamhetens organisatoriska hemvist.

5.4.2 SIKA som egen myndighet

Dagens SIKA är som tidigare framgått en förhållandevis liten myndighet. Medelantalet anställda har de senaste fem åren pendlat omkring 30 och myndighetens driftskostnader har uppgått till ca 50 miljoner kronor.¹¹ Under år 2006 sjönk antalet anställda och års-

¹¹ Under år 2006 uppgick driftskostnaderna till närmare 70 miljoner kronor, vilket dock till betydande del förklaras av extraordinära kostnader i samband med omlokaliseringen av myndigheten.

arbetskrafterna vid SIKA som en konsekvens av osäkerheten kring den successivt genomförda omlokaliseringen till Östersund. Omflyttningen av verksamheten påbörjades under 2006 och var i princip avslutad i april 2007, då myndigheten också bytte ”bokföringsadress” mera formellt.¹²

Vid början av år 2006 fanns 28 tillsvidareanställda och 3 visstidsanställd och vid årets slut fanns 32 tillsvidareanställda och 2 visstidsanställda. Under 2006 har 14 personer anställts och 10 personer slutat sin tjänst. I tabell 5.1 redovisas SIKAs personal under de tre senaste åren, fördelad på avdelning efter omräkning till antal årsarbetskrafter.¹³ Arbetet vid institutet bedrivs i hög grad projektorienterat. Det innebär att personer som formellt hör till en avdelning i betydande utsträckning arbetar med projekt som faller inom en annan avdelning.

Tabell 5.1 Personal (antal årsarbetskrafter) uppdelat på avdelningar. Källa: SIKAs årsredovisning 2006.

	2006	2005	2004
Utredning	7,4	7,1	8,0
Analys	2,2	7,0	8,7
Statistik	8,8	5,2	6,2
Administration, information och verksamhetsledning	6,3	6,7	6,5
Totalt	24,7	26,0	29,4

Verksamhetens begränsade omfattning ger anledning att reflektera över om SIKA kvalificerar sig som en av de små myndigheter som enligt Statskontorets och även regeringens bedömning ger upphov till problem i form av ineffektivitet, sårbarhet och onödigt höga administrativa kostnader (jfr avsnitt 5.3.3 ovan). Jag har tidigare redovisat att Ekonomistyrningsverket använt 50 anställda som en gräns för små myndigheter medan Statskontoret synes ha definierat myndigheter med mindre än 30 anställda som små.¹⁴ Enligt de kontakter jag haft med Förvaltningskommittén finns det inte någon fastlagd definition av vad som ska anses vara en liten myndighet och knappast heller några säkra uppgifter om hur storleken på en myndighet påverkar dess effektivitet.

¹² Några personer tjänstgör alltså i Stockholm, men endast som en övergångslösning.

¹³ Avdelningsindelningen ändrades från årsskiftet 2006/07 och SIKA ha nu endast två avdelningar för sakverksamheten (utrednings- respektive statistikavdelningen).

¹⁴ ESV 2004:1 respektive Statskontoret 2004:9.

Enligt vad jag kan förstå har SIKA genom åren betraktats som en välskött och effektiv myndighet.¹⁵ Overheadkostnaden¹⁶ per årsarbetare för SIKA var 111 472 kr. under 2005 (som nog kan betraktas som ett mer typiskt verksamhetsår än 2006).¹⁷ Om detta är en hög eller låg administrationskostnad kan jag inte bedöma. Min personliga erfarenhet är dock att mycket stora organisationer inte alltid är något föredöme från effektivitetssynpunkt.

Min egen bedömning är därför att SIKA:s nuvarande verksamhetsvolym möjligen kan vara i underkant av vad som är mest effektivt för en myndighet med hänsyn till sårbarhet m.m., men att storleken i sig knappast utgör ett sådant problem att det är nödvändigt att söka en annan organisatorisk ram för verksamheten. Samtidigt anser jag emellertid att SIKA under de senaste åren har utsatts för sådana yttre påfrestningar att frågan om verksamhetens organisatoriska hemvist delvis måste ses i ett annat ljus.

I januari 2005 redovisade således Lokaliseringsutredningen i sitt betänkande vilka myndigheter som ansågs lämpliga att omlokalisera med anledning av det försvarspolitiska beslutet i december 2004.¹⁸ SIKA var en av dessa myndigheter och i maj 2005 beslutade regeringen att SIKA senast den 15 april 2007 skulle omlokaliseras till Östersund. Omlokaliseringsbeslutet har fått omfattande konsekvenser för SIKA:s verksamhet under de senaste åren.

Eftersom ingen av de tidigare anställda har valt att följa med till Östersund har de senaste två åren inneburit en stor utmaning och ansträngning för att rekrytera nya medarbetare. Under hösten 2006 har nya avdelningschefer fasats in i verksamheten och vid detta års utgång tog en helt ny ledningsgrupp formellt över ansvaret för verksamheten. Med en total utväxling av anställda har enligt SIKA:s årsredovisning en viss nedgång i produktivitet under 2006 inte gått att undvika.

SIKA:s totala verksamhet har således minskat med nästan 30 procent vad gäller arbetad tid men ökat med 36 procent vad gäller kostnader, jämfört med 2005. Att arbetsinsatsen i tid minskat anges vara en direkt effekt av regeringsbeslutet om omlokaliseringen. Under det gångna verksamhetsåret har SIKA förlorat ett flertal

¹⁵ Näringsdepartementet Promemoria 2007-03-29.

¹⁶ SIKA har definierat overheadkostnader för administrationen som lönekostnader, inklusive sociala avgifter och övriga lönebikostnader.

¹⁷ SIKA: Årsredovisning 2006.

¹⁸ Lokaliseringsutredningen (N 2004:15), Rapport 1 Omlokalisering av statlig verksamhet. Lokaliseringsutredningens förslag till omlokalisering av statlig verksamhet till de regioner som påverkas mest av försvarsomställningen enligt 2004 års försvarsbeslut.

medarbetare, samtidigt som nyrekrytering inte kunnat ske fullt ut. Därmed har viktiga delar av personalresurser och kompetens gått förlorade, vilket återspeglas i verksamhetsresultaten. En annan tydligt avläsbar effekt av omlokaliseringsbeslutet är att den andel av den totala arbetstiden som utgörs av projekttid har minskat till 40 procent under 2006 (43 procent under 2005) från att tidigare år legat på en jämn nivå på drygt 50 procent.

Arbetsinsatserna inom verksamhetsgrenen Utredning och analys har halverats under den senaste treårsperioden medan kostnadsnivån förblivit relativt oförändrad. År 2006 svarade denna verksamhet för en dryg tredjedel av SIKAs totala nedlagda arbetstid och för mindre än en femtedel av kostnaderna.

Inom verksamhetsgrenen Utveckling har SIKAs engagemang minskat påtagligt under de två senaste åren. År 2006 ägnades knappt 20 procent av SIKAs totala arbetstid åt detta verksamhetsområde, jämfört med närmare 30 procent 2004. Även kostnaderna för utvecklingsinsatser har minskat och omfattade ca 15 procent av de totala kostnaderna 2006, jämfört med ca 20 procent under 2004.

Statistikverksamheten stod för nästan 70 procent av SIKAs totala kostnader 2006 och bestod till största delen av kostnader för att genomföra undersökningar och producera statistik. Statistikverksamhetens andel av SIKAs totala kostnader har under de två senaste åren legat tämligen stabilt kring 60 procent. Även arbetstiden inom statistikverksamheten ökade under 2006 och omfattade detta år nästan hälften av SIKAs totala tid, från att tidigare år ha svarat för omkring en fjärdedel av arbetsinsatsen.

Dessa stora relativa förändringar är effekter av omlokaliseringen och förklaras enligt SIKAs av en kraftig omfördelning av de icke-projektanknutna kostnaderna, som i sin tur beror på att utrednings- och analysverksamheten kraftigt minskat tidsanvändningen, medan statistikverksamheten ökat något. Det har medfört att statistikverksamhetens andel av de icke-projektanknutna kostnaderna ökat från 26 till 46 procent. Därtill kommer effekter av särskilda avsättningar för pensioner och dubbla lokalkostnader m.m.

Enligt min mening är det uppenbart att den stora omställning som SIKAs genomgått fått en genomgripande påverkan på verksamheten. Dessa verkningar var emellertid inte oförutsedda när omlokaliseringsbeslutet togs. Omlokaliseringen är nu genomförd och de kostnader och andra påfrestningar som den medfört kan inte nu göras ogjorda. Det enda alternativet är därför enligt min mening att göra det bästa av situationen. Min bedömning är också

att SIKAs har lyckats väl med att rekrytera ny personal med relevant kompetens för uppgifterna. De stora förändringar i tidsanvändning och kostnader som inträffat under år 2006 kan nog också ses som ett relativt snabbt övergående fenomen.

Det är dock ofrånkomligt att omställningen har påverkat SIKAs produktivitet även i andra avseenden än de som framgår direkt av årsredovisningen och jag tror att verksamheten har en sådan komplexitet att det kan ta tid innan myndigheten av egen kraft kan komma upp i full kapacitet. Detta medför att jag bedömer att det i den nu uppkomna situationen kan vara mer motiverat att undersöka möjligheterna att samordna SIKAs verksamhet med annan liknande myndighetsverksamhet än vad som annars skulle vara fallet. De resurs- och kapacitetsproblem som SIKAs har skulle enligt min uppfattning kunna hanteras lättare i ett större organisatoriskt sammanhang. Om detta organisatoriska sammanhang är av rätt slag, skulle det också kunna ge verksamheten ytterligare impulser av dynamik och utvecklingskraft.

Jag vill dock betona att mina slutsatser i denna del inte innebär någon kritik mot SIKAs nya personal eller myndighetsledningen. Tvärtom är det mitt intryck att man under svåra omständigheter har lyckats upprätthålla verksamheten bättre än vad skulle kunna befaras.

5.4.3 Sammanslagning med andra transportmyndigheter

Om man skall undersöka olika alternativa organisatoriska hemviser för SIKAs uppgifter ligger det naturligtvis nära till hands att pröva om de skulle kunna föras till andra myndigheter som är verk-samma inom transportsektorn. Inte minst den ovan redovisade kartläggningen av SIKAs kontaktytor skulle kunna tala för det. En organisatorisk samordning med VTI har jag redan prövat och avvisat i avsnitt 4.4.7. De övriga befintliga myndigheter som skulle kunna komma i fråga är som jag ser det något av trafikverken eller Rikstrafiken. När det gäller transport- och kommunikationsstatis-tiken skulle även Statistiska Centralbyrån (SCB) kunna vara ett alternativ. Jag har dock i samtliga fall funnit att nackdelarna av en sådan lösning vida skulle överstiga fördelarna.

En svårighet med att överföra hela eller delar av SIKAs verksamhet till något av trafikverken är att verksamheten har – och även fortsättningsvis bör ha – en transportslagsövergripande inriktning.

Det framstår också som problematiskt att ge något av trafikverken uppgiften att samordna det planeringsunderlag och de planeringsmetoder som de övriga trafikverken skall använda. Om en sådan lösning skulle övervägas är det kanske i första hand en sammanslagning av SIKA och Vägverket som kan vara aktuell. Detta eftersom Vägverket är det av trafikverken som har den bredaste verksamheten och den myndighetskultur som är mest lik SIKA:s.

Rikstrafiken har som huvuduppgifter att upphandla så kallad olönsam trafik (flyg, tåg, båt, och buss) samt att utveckla och samordna kollektiv persontrafik i hela landet. Rikstrafiken har därmed vissa utrednings- och samordningsuppgifter inom kollektivtrafikområdet som har beröringspunkter med SIKA:s uppgifter. Att sammanföra SIKA och Rikstrafiken med nuvarande uppgifter och verksamhetsvolymmer skulle dock enligt min mening ge en egendomlig sammansättning mellan olika verksamhetsgrenar. Jag anser inte heller att det skulle vara lyckat att kombinera Rikstrafikens mera operativa uppgifter inom kollektivtrafikområdet med SIKA:s mera transportslagsövergripande uppdrag.

Att föra statistikansvaret för transporter och kommunikationer till SCB skulle vara att återgå till en gammal lösning. Så vitt jag kan bedöma är erfarenheterna av det decentraliserade statistikansvaret på transport- och kommunikationsområdet positiva och att bryta upp statistikreformen på detta område betraktar jag som en nödlösning. Att behålla ansvaret i ett oförändrat SIKA bedömer jag således vara en betydligt bättre ordning. Samtidigt vill jag betona att statistikansvaret avser hela transport- och kommunikationsområdet och att avvägningarna i detta sammanhang därför måste utgå från hela utgiftsområdets resurser och alltså inte ses som en intern prioriteringsfråga i SIKA:s verksamhet.

Som jag nyss redovisat pågår olika utredningar som berör myndighetsstrukturen på transportområdet. Jag utesluter inte att dessa kan komma att leda fram till en struktur där hela eller delar av SIKA:s verksamhet skulle kunna inordnas i en större organisation på ett någorlunda naturligt sätt. Det som jag då i första hand tänker på är om det skulle växa fram en trafikslagsövergripande transportmyndighet ur övervägandena om en gemensam inspektionsmyndighet, t.ex. genom att de sektorsuppgifter som Luftfarts- och Järnvägsstyrelsen har skiljs ut från den renodlade tillsyns- och inspektionsverksamheten.

En annan möjlig organisationshemvist skulle kunna vara ett sammanslaget infrastrukturverk – en tanke som brukar återkomma

från och till i olika transportpolitiska sammanhang. Sannolikheten för att det skall skapas en övergripande transportmyndighet eller ett stort infrastrukturverk är emellertid inget som jag kan bedöma och jag har heller inget underlag för att förorda en sådan utveckling. Därmed utgör det heller inget organisationsalternativ för SIKAs uppgifter, åtminstone på kort sikt.

5.4.4 Samband mellan SIKAs och Regeringskansliets uppgifter

Det har ofta påtalats att Regeringskansliet är i behov av förstärkta analysresurser, nu senast av Ansvarskommittén. Jag delar den uppfattningen. Jag vill dock tillägga att jag i likhet med Ansvarskommittén inte bara ser det som en resursfråga utan att det i minst lika hög grad handlar om Regeringskansliets organisation och arbetsätt. Det ingår också i Förvaltningskommitténs uppdrag att analysera hur ansvars- och uppgiftsfördelningen bör vara mellan Regeringskansliet och andra myndigheter i frågor som bl.a. rör EU-samarbetet och olika former av utvärderings- och analysarbete.¹⁹

Mot denna bakgrund ligger det nära till hands att överväga om inte delar av SIKAs verksamhet skulle kunna inordnas i Näringsdepartementet. Sådana lösningar har prövats tidigare och SIKAs ursprung – Delegationen för prognos- och utvecklingsverksamhet (DPU) – utformades inledningsvis för att kunna verka i nära kontakt med dåvarande Kommunikationsdepartementet. Denna lösning visade sig emellertid vara mindre lämplig när DPU skulle ges uppdraget att ansvara för den officiella statistiken. Eftersom statistikansvaret har nära kopplingar till uppgiften att svara för prognoser och annat gemensamt planeringsunderlag blev lösningen att ombilda hela DPU till myndigheten SIKA.

Jag anser att de motiv som vägde tungt när DPU blev SIKA fortfarande är giltiga. Regeringskansliet har inte heller nu någon lämplig organisation för att axla ansvaret för officiell statistik. Jag tror också att det skulle vara till nackdel både för Regeringskansliet och verksamheten som sådan om uppgifterna att utarbeta prognoser och annat gemensamt planeringsunderlag och att utveckla planeringsmetoderna för transportsektorn överfördes till exempelvis Näringsdepartementet. Jag föreställer mig således att en sådan lösning skulle kunna minska den politiska rörelsefriheten för depar-

¹⁹ Dir. 2006:123, s. 12.

tementet på ett olyckligt sätt samtidigt som planeringsunderlagets trovärdighet skulle kunna sättas i fråga i ännu högre grad än vad som redan sker. En klar delegationsordning och tydlig ansvarsuppdelning mellan politik och förvaltning har enligt min mening klara fördelar i dessa avseenden.

Jag har alltså funnit att en mycket liten del av verksamheten vid SIKA lämpar sig för att föra in under Näringsdepartementet. Vad som skulle kunna komma i fråga är den förhållandevis begränsade del av utrednings- och analysverksamheten som SIKA gör på direkt uppdrag från departementen, olika statliga utredningar och andra myndigheter. Ett problem i sammanhanget är emellertid att denna verksamhet bedrivs med samma personal och resurser i övrigt som används för SIKA:s övriga uppgifter. I själva verket kan man nog se SIKA:s mera fristående analys- och utredningsinsatser som ett komplement till de löpande utvecklings- och samordningsuppgifterna och som ett uttryck för s.k. samproduktionsfördelar som finns i verksamheten.

Enligt min mening skulle därmed en uppdelning av utrednings- och analysverksamheten mellan SIKA och Näringsdepartementet knappast vara rationell eller leda till några effektivitetsvinster. Jag har redan angett att jag ser ett behov av att förstärka analysresurserna vid bl.a. Näringsdepartementet. Så vitt jag förstår finns det inget som hindrar departementet att skaffa sig större egen analyskompetens på bl.a. transportområdet. Jag tror också att det finns möjligheter för departementet att i ökad utsträckning använda befintlig utrednings- och analyskapacitet vid bl.a. SIKA och VTI om man så önskar. Inte minst i arbetet med utvecklingen av EU:s transportpolitik anser jag att det finns ett behov av en sådan ökad samverkan.

Sverige har som bekant en arbetsfördelning mellan departementen och förvaltningsmyndigheter som avviker från vad som är vanligt i de flesta andra länder. Det har medfört att de svenska departementen är förhållandevis små och förfogar över begränsade egna resurser. Det ligger långt utanför mitt uppdrag att ha synpunkter på hur statsförvaltningen i stort är organiserad. Den förstärkning och breddning av myndighetsorganisationen för analyser och planeringsunderlag, med ökade möjligheter till bl.a. ett tvärsektorielt perspektiv, som jag föreslår riskerar emellertid att bli mindre verkningsfull om den inte kan kombineras också med en förstärkning av Näringsdepartementets analysresurser och förändrade arbetssätt inom Regeringskansliet. Kvalificerade analyser och

planeringsunderlag gör begränsad nytta om de inte kan hanteras på ett kvalificerat sätt också i den slutliga beslutsprocessen och tvärsektoriella perspektiv kan bli svåra att foga in i ett starkt sektoriserat Regeringskansli.

5.4.5 SIKA som en del i en större analysmyndighet

Som jag tidigare beskrivit i avsnitt 5.3.5 angav Lokaliseringsutredningen – i samband med övervägandena om omlokaliseringen av SIKA – att det i Östersund sedan många år finns ett kompetensområde inom forskning och analys av tillväxt- och regionalpolitiken. Man hänvisade bl.a. till erfarenhet och kompetens hos Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS), ETOUR och Glesbygdsverket och Mittuniversitetet. Närheten till såväl Glesbygdsverket, ITPS, NUTEK som Mittuniversitetet bedömdes således av Lokaliseringsutredningen kunna ge en bra utvecklingsmiljö för verksamheten vid SIKA.

Det planerings- och analyskluster som man kan se konturerna av i den ovan beskrivna myndighetskonstellationen borde enligt min mening också kunna bilda en grund för ett större organisatoriskt sammanhang för SIKA. SIKA:s uppgifter och verksamhet har i större eller mindre grad beröringspunkter med samtliga de myndigheter och organisationer som omnämnts ovan. Enligt min mening är det dock egentligen endast i förhållande till ITPS verksamhet som jag kan se någon större potential för synergier och samordningsvinster.

ITPS har till stor del liknande uppgifter som SIKA, även om det handlar om skilda politikområden. I mina kontakter med de båda myndigheterna har jag också fått intrycket att myndighetskulturen och förhållningssättet till verksamheten har många likheter. En uppenbar fördel från samordningssynpunkt är också att båda myndigheterna numera har sin huvudsakliga verksamhet lokaliserad i omedelbart grannskap till varandra på Campusområdet i Östersund.

Institutet för tillväxtpolitiska studier hade drygt 60 årsarbetskrafter år 2006²⁰ och skall enligt sin instruktion²¹:

- Utveckla och tillhandahålla kunskapsunderlag för tillväxtpolitiken genom att genomföra analyser av den ekonomiska utveck-

²⁰ ITPS årsredovisning 2006.

²¹ Förordning (2000:1133) med instruktion för Institutet för tillväxtpolitiska studier.

- lingen som underlag för närings- och innovationspolitiken samt för den regionala utvecklingspolitiken.
- Granska och förmedla kunskap om den internationella utvecklingen.
 - Bidra till att utveckla processen med de regionala tillväxtprogrammen med hjälp av analys-, metod- och kompetensstöd.
 - Förmedla kunskap om genomförandet av EG:s strukturfonder ur ett analytiskt perspektiv.
 - Initiera, beställa och genomföra utvärderingar av närings- och innovationspolitiskt motiverade åtgärder samt åtgärder inom den regionala utvecklingspolitiken.
 - Tillhandahålla statistik för forskare och utredare, vilket bl.a. inbegriper ansvar för officella statistik.

I instruktionen anges också att ITPS skall sprida kunskap, erfarenheter och resultat från sina studier, analyser och utvärderingar till myndigheter och andra som arbetar inom närliggande områden. Institutet skall särskilt samverka med Verket för näringslivsutveckling och Verket för innovationssystem. ITPS ansvarar också för utlandsbaserad omvärldsbevakning i samråd med berörda aktörer.

I fråga om generell analys- och utvärderingskompetens och metoder i dessa avseenden ställer som jag ser det SIKAs och ITPS uppgifter och verksamhet mycket likartade krav. Gemensamt för myndigheterna är också ansvaret för officiell statistik med de särskilda krav detta ställer på verksamheten. Samverkans- och samordningsmöjligheterna borde i dessa avseenden vara mycket stora även om det handlar om olika – men näraliggande – politikområden.

Men det finns också skillnader mellan de båda myndigheterna som jag bedömer i stor utsträckning har att göra med att de berörda politikområdena skiljer sig åt i verksamhetsförutsättningar. De planerings- och samordningsuppgifter som har stor betydelse i SIKAs verksamhet, och som till stor sammanhänger med infrastrukturplaneringen på transportområdet, saknar så vitt jag kan bedöma sin motsvarighet hos ITPS. Uppdraget och arbetssättet hos ITPS framstår för mig också som ännu mera forskningsnära, övergripande, utvärderande och oberoende än hos SIKAs. ITPS ansvar för utlandsbaserad omvärldsbevakning är vidare ett verksamhetsområde där jag inte kan se några starka beröringspunkter med SIKAs verksamhet (och kanske inte heller med ITPS övriga uppgifter).

Trots de skillnader i verksamhetsinriktning och arbetssätt som nu berörts anser jag att fördelarna med att integrera SIKA och ITPS i en myndighet överväger. Argument som talar för en sådan lösning är de tvivel som finns kring små myndigheters effektivitet, de omställningsproblem som SIKA utsatts för, att en sammanläggning bör kunna ske utan stora kostnader eftersom myndigheterna har sina lokaler i omedelbar närhet av varandra och att verksamhetsformerna, arbetssätten och myndighetskulturen till stor del förefaller att vara likartade.

Jag menar också att det i strävandena att utveckla statsförvaltningen genom att stärka kunskapsbildningen inom staten och att främja tvärsektoriella perspektiv som motvikt mot sektoriseringen kan finnas ytterligare – och på längre sikt än mer betydelsefulla – skäl att integrera SIKA:s och ITPS verksamheter. Förutsättningarna för att kunskaps- och forskningsbaserade utredningar, analyser, planeringsunderlag och utvärderingar ska få ett större genomslag inom kommunikations-, tillväxt- och regionalpolitiken borde således kunna öka genom tillkomsten av en sådan större analysmyndighet som också har förutsättningar att anlägga ett mycket brett perspektiv på samhällsutvecklingen. En sammanslagning av SIKA och ITPS framstår därmed som en mycket naturlig åtgärd i linje med de förändringar av statens verksamhet som bl.a. Ansvarskommittén efterlyst (se avsnitt 5.3.4).

En förstärkt myndighet för analys och utveckling av planeringsunderlag på transport-, kommunikations-, tillväxt- och regionalpolitikens områden borde också på ett bättre sätt kunna bistå regeringen i arbetet med EU-frågor. Bristen på överblick och sammanhang när det gäller Sveriges medverkan i EU-samarbetet på bl.a. de ovan nämnda områdena tror jag hör till de angelägnaste problemen att komma till rätta med. Att skapa ytterligare förutsättningar för – och att verkligen utnyttja – ett mer analytiskt perspektiv på utvecklingsarbetet tror jag därför kan vara ett sätt att svara upp mot de behov som lyfts fram i Förvaltningskommitténs direktiv (jfr avsnitt 5.3.3).

Mitt förslag är alltså att Statens institut för kommunikationsanalys och Institutet för tillväxtpolitiska studier slås samman till en myndighet. Jag utesluter inte att även vissa andra delar av statsförvaltningen med utpräglade analysuppgifter och uppgifter inom övergripande planering skulle kunna inordnas i en sådan organisation. Exempelvis har Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) vissa analys- och planeringsuppgifter inom närings- och regional-

politiken, bl.a. samordningen av den regionala utvecklingspolitiken, som ligger nära verksamheten vid den av mig föreslagna myndigheten för analys och planeringsunderlag. Samtidigt anser jag det vara väsentligt att den nya myndigheten inte tillförs uppgifter som handlar om att främja ett visst politikområde, en viss sektor, verksamhet eller utveckling eller som innebär myndighetsutövning i form av bidragsgivning eller utformning av normer och regelverk. Detta för att verksamheten skall kunna behålla ett så stort mått av oberoende som möjligt och inte fastna i sektorsperspektiv.

Det betyder att de delar av NUTEK:s verksamhet som för närvarande finns i Östersund enligt min mening inte passar särskilt väl in i den nya myndigheten, medan det däremot kan gälla för delar av verksamheten som bedrivs i Stockholm. Det har inte ingått i mitt uppdrag att analysera förutsättningarna att föra samman hela eller stora delar av de funktioner för analys- och planeringsunderlag som återfinns inom det kommunikations- och näringspolitiska området. Ett ställningstagande till en sådan större omorganisation bör därför beredas ytterligare.

Inom ramen för mitt uppdrag har jag inte heller haft möjlighet att utreda alla organisatoriska konsekvenser av en sammanläggning av SIKA och ITPS. Ett genomförande av mitt principförslag förutsätter därför att det sker en fortsatt beredning av ett antal sådana frågor. I mitt utredningsarbete har jag dock blivit uppmärksam på att ITPS utlandsbaserade verksamhet nyligen har utvärderats av Statskontoret.²² Några övergripande slutsatser av utvärderingen är att regeringen måste precisera verksamhetens syfte och inriktning och att ITPS måste integrera utlandsverksamheten bättre med myndighetens övriga verksamhet. Dessutom måste verksamheten få en mer långsiktig och stabil finansiering.

För min del tvivlar jag på att det är en bra lösning att behålla denna verksamhet inom den nya analysmyndighet som jag föreslagit. Enligt min mening har den ingen naturlig koppling till den övriga verksamheten och en sådan ökad integrering av utlandsverksamheten som Statskontoret förordar tror jag kan vara direkt problematisk för verksamheten. Jag anser därför att man istället borde pröva möjligheten att förlägga utlandsbevakningen till någon annan organisation. Jag har naturligtvis inte kunnat analysera denna fråga i detalj. Men för mig framstår det som mest naturligt att förlägga attachéverksamheten direkt till Näringsdepartementet. Detta skulle

²² Statskontoret 2006:11 Omvärldsbevakning – vad, var och för vem? En utvärdering av Institutet för tillväxtpolitiska studiers utlandsbaserade verksamhet

också kunna vara ett steg mot att integrera omvärldsbevakningen med ambassadernas verksamhet, vilket enligt Statskontoret skall vara den bästa lösningen på lång sikt.

5.4.6 Anslagsbehov

Det ingår i mina direktiv att bedöma anslagsbehoven på kort och lång sikt för den verksamhet som jag anser bör bedrivas i myndighetsform även fortsättningsvis (avsnitt 5.2).

Jag har i kapitel 3 redovisat hur jag ser på behoven av analyser och planeringsunderlag för transportsektorns utveckling. Min uppfattning är att samhällsutvecklingen leder till att kraven på sådant underlag växer och att staten för närvarande avsätter oförsvärligt lite resurser för denna verksamhet i förhållande till de stora belopp som totalt förbrukas på området. Att göra ytterligare besparingar på detta område skulle därför enligt min mening innebära samhällsekonomisk misshushållning.

Mitt förslag är att SIKAs verksamhet skall slås samman med ITPS verksamhet till en ny större myndighet för analys och planeringsunderlag. Jag bedömer att en sådan sammanslagning bör kunna ge vissa rationaliseringsmöjligheter i verksamheten i form av minskade administrationskostnader m.m. Samtidigt har SIKA genom omlokaliseringen fått bära extraordinära kostnader som är stora i förhållande till den totala verksamhetsvolymen och som är svåra att förena med ett oförändrat uppdrag. Min bedömning är att dessa extraordinära kostnader på kortare sikt ungefär kan motsvara de rationaliseringsvinster som en sammanläggning av SIKA och ITPS kan ge. På längre sikt bör dessa samordningsfördelar dock kunna medföra ett något mindre anslagsbehov vid oförändrad verksamhet.

6 Ett bolag för forskning och utveckling

6.1 Mina slutsatser och förslag

VTI:s styrka, sårmarke och existensberättigande är de unika möjligheter som institutet erbjuder till tvärvetenskaplig och tillämpad FoU inom transportområdet. Verksamheten vid VTI bör därför hållas samman och bolagiseras i sin helhet. Även biblioteks- och informationsverksamheten bör tillsvidare ligga kvar i ett nytt bolag.

Om det skapas en samlad koncern av svenska forskningsinstitut är det naturligt att VTI ingår i denna. Detta förutsätter dock att koncernen organiseras så att även samhällsorienterad institutsverksamhet kan inrymmas på ett naturligt sätt. Det är dock inte nödvändigt att nu ta ställning till om VTI:s verksamhet skall bedrivas självständigt eller inordnas i en större struktur. Däremot är en bolagisering av VTI en fördel om man vill skapa största möjliga handlingsfrihet i denna fråga.

Ett bolagiserat VTI bör höra hemma i gruppen statliga företag som verkar för särskilda samhällsintressen. Samhällsuppdraget innebär i detta fall att bolaget skall ha i uppgift att fortlöpande förbättra kunskapen om transportsektorn och dess samspel med det omgivande samhället med målet att bidra till ett samhällsekonomiskt effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem. Ägarstyrningen bör ta sin utgångspunkt i bolagets transportpolitiska roll.

Mitt förslag till mål för det nya bolaget är att det på uppdrag skall bedriva samhällsmotiverad tillämpad forsknings- och utvecklingsverksamhet som avser transport- och trafiksystemen. Denna övergripande uppdragsbeskrivning kan kompletteras med ytterligare mål av den typ som nu gäller för VTI. Exempel

på målsättningar som jag bedömer bör ingå i bolagets uppdragsbeskrivning är att bolaget aktivt skall bidra till transportsektorns kompetensförsörjning, att bolaget successivt skall vidareutveckla sitt internationella engagemang och att bolaget fortlöpande skall ta tillvara samarbetsmöjligheterna med universitet och högskolor.

Mitt förslag till bolagisering av VTI förutsätter att det nya bolaget kan tillförsäkras en basfinansiering som ungefär motsvarar dagens anslag till VTI. I annat fall tycker jag att man skall avstå från en bolagisering. Min slutsats är att det måste vara viktigare för staten och samhället att säkerställa en fortsatt verksamhet med den huvudinriktning som nuvarande VTI har än att försöka skapa en helt konkurrensutsatt marknad för samhällsmotiverad tillämpad transportforskning. En sådan marknad kan omöjligt existera på rent företagsekonomiska villkor och kan inte heller organiseras genom konkurrensupphandling.

Enligt min uppfattning bör basfinansieringen för ett nytt bolag ha formen av ett anslag direkt över statsbudgeten och redovisat över utgiftsområde 22, Kommunikationer. Med de ändamål för anslagsfinansieringen som jag förordar ser jag inga skäl för att basfinansieringen skall ta omvägen över någon annan myndighet. Om en myndighetsfinansiering av VTI:s grundanslag ändå av någon anledning skulle vara att föredra, bör enligt min mening VINNOVA övervägas som bidragsgivare i första hand.

Min bedömning är att ändamålsbestämningen av ett nytt bolags basfinansiering bör preciseras i förhållande till de villkor som nu gäller för VTI. Jag är inte främmande för att en sådan precisering även bör innebära begränsningar i vilka utgiftsslag som kan bli föremål för finansiering över anslag eller bidrag. Det har inte varit möjligt att inom ramen för detta uppdrag tränga in i denna fråga med tillräckligt djup. Mitt förslag är därför att frågan om ett basanslags användning utreds ytterligare under hösten 2007.

Insynslagets bestämmelser om en öppen redovisning av konkurrensutsatt verksamhet bör följas i de redovisningskrav som ställs på det nya bolaget.

6.2 Direktiven

Förutsättningarna för en ombildning av Statens Väg- och transportforskningsinstitut till bolag skall utredas. Utredaren skall föreslå en uppdelning och finansiering av verksamheterna som även tillgodoser regeringens behov av analys och stöd samt transportsektorns behov av forskning.

Utredaren skall lämna förslag på vilken eller vilka delar av verksamheterna som lämpar sig för bolagisering i form av ett bolag samt analysera förutsättningarna för att bolaget långsiktigt skall överleva på egna meriter.

Utredaren skall lämna förslag till finansiering av bolagets verksamhet samt föreslå bolagets uppdragsbeskrivning som kan ligga till grund för bolagsordningen.

Utredaren skall genomföra en omvärldsanalys för den marknad som bolaget kommer att verka på. Omvärldsanalysen bör omfatta identifiering av konkurrenter, marknadsandelar, ägande samt efterfrågan från olika kundsegment. Utifrån omvärldsanalysen skall utredaren undersöka hur marknaden fungerar och fastställa eventuella behov av ett fortsatt statligt åtagande. Vid utvecklingen av analysen skall utredaren beakta fördelar och nackdelar med ett offentligt åtagande på marknaden och redovisa en långsiktigt hållbar lösning för det offentliga.

Utredaren skall beakta den omstrukturering i Irecogruppen som genomförs av industriforskningsinstitutet vad avser ägande, struktur och finansiering.

Utredaren skall, i den mån anslagsbehov finns, särskilt belysa konsekvenser kring EU:s statsstödsregler i lagen om offentlig upphandling (LOU) samt identifiera eventuella legala hinder och restriktioner.

6.3 Mina utgångspunkter

6.3.1 Inledning

Jag har tidigare i kapitel 4 redovisat mina övergripande slutsatser om vilka delar av den verksamhet som omfattas av mitt uppdrag som bör bolagiseras och vilka delar som inte lämpar sig för en sådan ombildning. Som framgått utmynnade analysen i att hela nuvarande VTI:s verksamhet bör kunna ingå i ett nytt bolag.

Utgångspunkterna för mitt ställningstagande i denna del har jag till stor del redan redogjort för i avsnitt 4.3.

I kapitel 4 valde jag emellertid att behandla organisationsförutsättningarna för verksamheten med utgångspunkt i den nuvarande myndighetsindelningen. De olika verksamhetsgrenarnas karaktär inom respektive myndighet berördes endast översiktligt. Samtidigt aviserade jag avsikten att i detta kapitel återkomma till en mer ingående analys av olika uppgifter och funktioner vid nuvarande VTI – och därmed också i det tilltänkta nya bolaget för forskning och utveckling om transporter.

Frågor som behöver belysas ytterligare är enligt min bedömning vad som motiverar det nya bolagets verksamhet, om och i så fall varför det skall ägas av staten, bolagets marknad och konkurrensförutsättningar, hur verksamheten skall finansieras, vilka överväganden jag gjort när det gäller verksamhetens avgränsning och eventuella samverkan med annan verksamhet samt vilka åtgärder som kan vara aktuella för att undvika att verksamheten ger upphov till snedvridningar i konkurrensen. Många av dessa frågor har redan berörts tidigare i betänkandet och redovisningen i detta kapitel kan därför delvis ses som en fördjupning. De mera tekniskt-ekonomiska frågorna kring en bolagisering tar jag emellertid upp först i kapitel 7.

6.3.2 Forskningsinstitut i Sverige och utomlands

Vad är ett forskningsinstitut?

Forskningsinstituterna i Sverige har en mycket begränsad verksamhetsvolym jämfört med vad som är fallet i de flesta andra länder. Det finns flera orsaker till detta. Den viktigaste är kanske att det i Sverige sedan länge funnits en forskningspolitisk doktrin om att även den mera tillämpade forskningen i huvudsak skall utföras inom högskolan. Detta har medfört att högskoleforskningen högst medvetet har prioriterats med sikte på att universiteten skall kunna fylla rollen som hela ”samhällets forskningsinstitut”.¹ Ytterligare en förklaring kan vara den betydelse för FoU-verksamheten i Sverige som det långvariga och väl utvecklade samarbetet mellan s.k. utvecklingspar av privata leverantörer och statliga beställare,

¹ FoU-samverkansutredningen (SOU 1980:46).

t.ex. LM Ericsson/Televerket och ASEA/SJ, hade inom flera samhällssektorer.²

I Sverige började forskningsinstitut att etableras i större skala under 1940-talet även om det även finns exempel på institut som inrättats tidigare. Det finns olika typer av forskningsinstitut och under 1900-talet har det i olika länder vuxit fram en betydande variation i fråga om organisatorisk form, verksamhetsinriktning och ägande.

Instituten kan grupperas i tre huvudtyper. En första kategori är så kallade branschforskningsinstitut. Detta är en vanlig modell i Sverige. Flera av de svenska instituten organiserades som kollektivforskningsinstitut genom att en grupp av företag gemensamt finansierade instituten tillsammans med staten. Detta skedde i form av medlemsföreningar, näringslivsstiftelser eller liknande och sådana finns fortfarande kvar för flera institut. Många sektorer av ekonomin saknar institut men inom vissa tjänstesektorer finns helt privatägda institut, t.ex. Handelns Utredningsinstitut. Till denna kategori kan även TFK – Ett institut för transporter och logistik, räknas.

Det finns också institut med en bredare teknologisk och industriell kompetens och som inte är inriktade på enskilda branscher eller sektorer. De är i allmänhet större och kan även vara geografiskt lokaliserade till fler platser. Ofta förfogar de också över en bredare repertoar vad gäller utrustning, kompetens och förmåga att engagera sig i pilotanläggningar och demonstrationsverksamhet. De har också gärna en internationell orientering och många utländska kunder. SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut och Svenska Miljöinstitutet AB, IVL, har sådana drag. Stark internationell orientering finns också hos mindre institut med grundforskningsorientering som SIK, SICS och YKI. Utpräglade utländska institut av detta slag är VTT i Finland och TNO i Holland. Om VTI ska föras till någon av grupperna är det också hit.

Slutligen finns en kategori av institut som har en större tyngdpunkt på avancerad teknikdrivande forskning som skall generera patent och innovationer. Även här riktas forskningen mot strategiskt intressanta områden, men denna typ av institut ligger vanligen något närmare grundforskning och domineras inte på samma sätt av företagens efterfrågestyrning. Internationellt har SINTEF i Norge haft en sådan funktion och VTT i Finland har på senare år

² Sverker Sörlin: En analys av industriforskningsinstitutens villkor och framtid ur ett närings- och innovationspolitiskt perspektiv 20 juni 2006, KTH.

mer och mer intagit en sådan roll. VTT är också den enskilt största forskningsaktören i Finland och klart större än något universitet. Dessa institut brukar också kallas polytekniskt institut. Som polytekniska institut betraktas exempelvis TNO i Holland, VTT i Finland och de tyska Fraunhoferinstitutet.

Enligt utredningen om en ny industrisektor är det en internationell tendens att gränserna mellan olika typer av institut blir mindre klara, men också att gränserna mellan forskningsinstitut och universitet allt oftare överskrids. Samlokalisering av institut och universitet förekommer allt mer där respektive styrkor utnyttjas till ömsesidig nytta genom t.ex. projektsamarbeten och personalutväxling.

Institutssektorn har genomgått många förändringar under de senaste årtiondena. För att utreda en bolagisering av forskningsinstitutet tillsattes år 1995 *Kommittén för omstrukturering och förstärkning av industriforskningsinstitutet* (KOFI). Kommittén lämnade sitt betänkande i november 1996.³ Huvudrekommendationen var att instituten borde bolagiseras. Detta ledde till att det statliga IRECO Holding AB bildades med Näringsdepartementet som huvudägare (55 procent) och KK-stiftelsen som delägare (45 procent). KK-stiftelsen hade bildats 1994 med uppdraget att stödja en omstrukturering av forskningsinstitutet.

De följande åren genomförde IRECO ett omfattande arbete med att bolagisera och strukturera om institutssektorn i större enheter. Detta arbete har resulterat i den s.k. fyrklöverstrukturen. Den består av fyra institut, varav tre finns inom IRECO och ett, SP, är fristående och helägt av Näringsdepartementet. Institutet inom ”fyrklöver” omsatte totalt närmare 1 700 miljoner kronor under år 2005 och har tillsammans knappt 1 800 anställda. Omkring 60 procent av institutets intäkter kommer från näringslivet medan återstoden utgörs av statlig basfinansiering, projektstöd från VINNOVA, annan offentlig finansiering samt EU-medel.

De institut som ligger utanför fyrklöverstrukturen utgörs av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), IVL Svenska Miljöinstitutet AB, VTI, Skogsforsk, Jordbrukets Tekniska forskningsinstitut (JTI) och IMEGO. De beräknas tillsammans omsätta 1 800 miljoner kronor och sysselsätta ca 1 800 personer med FOI som den helt dominerande organisationen.

³ Att utveckla industriforskningsinstitutet (SOU 1997:16).

Statens väg- och transportforskningsinstitut är inget typiskt svenskt forskningsinstitut. Till skillnad från de flesta andra institut är verksamheten vid VTI inte i första hand industripolitiskt utan transportpolitiskt motiverad. Några starka branschintressen finns inte heller i verksamheten. I någon mening kan man dock säga att det finns en kollektivforskningstanke även med VTI. Men i detta fall handlar det främst om att tillgodose olika offentliga aktörers – främst Regeringskansliets, trafikverkens och övriga transportmyndigheters samt kommunernas och landstingens – behov av forsknings- och utvecklingsinsatser. Bakgrunden till detta står naturligtvis att söka i hur transportsektorn i stort är organiserad och att detta har medfört omfattande behov av teknisk och ekonomiskt underlag i den offentliga verksamheten.

Däremot kan man säga att VTI är ganska typiskt för hur motsvarande verksamhet är organiserad internationellt. Som framgår av en gemensam presentation av instituten inom FEHRL⁴, finns således institut med liknande uppgifter som VTI har i nästan alla andra europeiska länder.⁵ Institutet skiljer sig åt i fråga om storlek, organisationen och finansiering. Det förekommer att verksamheten utgör en del av ministerier, vägmyndigheter eller större forskningsinstitut och instituten kan drivas under offentligt huvudmannaskap, som hel- eller delägda statliga bolag och t.o.m. i något fall som en helt privat organisation. Finansieringen av institutens verksamhet sker också på olika sätt men genomgående finns en statlig basfinansiering.

Omstrukturering av industriforskningsinstitutet

Sedan 2003 har som tidigare nämnts en omstrukturering av industriforskningsinstitutet pågått under ledning av Ireco Holding AB. Regeringen konstaterade i den forskningspolitiska propositionen *Forskning för ett bättre liv*⁶ att fortsatta insatser krävdes för att stärka institutssektorn och göra den till en starkare resurs för den näringslivsriktade forskningen. I propositionen gjorde regeringen bedömningar om en ökning av medlen för långsiktig strategisk finansiering av verksamheten vid industriforskningsinstitutet, som

⁴ Information Collection on FEHRL Institutes, May 2006. (FEHRL – Forum of European National Highway Research Laboratories).

⁵ Även om det inom FEHRL till stor del handlar om Vägforskningsinstitut med ett med begränsat verksamhetsområde än det VTI har.

⁶ Prop. 2004/05:80.

fullt utbyggd motsvarar 110 miljoner kronor. I samma proposition redovisade regeringen sin avsikt att i undantagsfall öppna upp för ett statligt majoritetsägande. I samband med detta aviserade regeringen sin avsikt att göra en analys av konsekvenserna av en sådan förändring.

I mars 2006 uppdrog regeringen åt Kungliga Tekniska Högskolan, KTH, att ta fram ett underlag som kan ligga till grund för statens ställningstagande om hur statens ägande, finansiering och styrning av industriforskningsinstitutet bör vara organiserat. Uppdraget resulterade i rapporten *En analys av industriforskningsinstitutets villkor och framtid ur ett närings- och innovationspolitiskt perspektiv*⁷ författad av professor Sverker Sörlin vid Avdelningen för teknik- och vetenskapshistoria vid KTH.

I rapporten föreslås en omvandling och förstärkning av de statliga industriforskningsinstitutet och bildandet av en samlad struktur för dessa. Som huvudskäl anges att forskningsinstitut med inriktning på industrins och näringslivets behov är en vital del i ett fungerande innovationssystem som behövs för att bibehålla och skärpa svensk konkurrenskraft och genom ny teknik ge bidrag till hållbar tillväxt. Ett annat viktigt argument är att en stärkt institutssektor kan komplettera och stödja högskolans arbete med affärsutvecklande verksamhet och bidra till att detta arbete kan bedrivas kraftfullt samtidigt som högskolor och universitet upprätthåller sin självständighet och sitt breda samhällsuppdrag. Ett tredje skäl är globaliseringen av forskning och teknikutveckling som dels skapar behov av en stark svensk bas för näringslivets forskning, dels skapar en växande internationell marknad för starka forskningsinstitut.

I Sörlins rapport anges att institutssektorns främsta uppgift är att erbjuda forskningsstöd och kvalificerade tjänster till svenskt näringsliv och att staten är den enda aktör som kan garantera en sådan ordning. Staten bör därför ha det överordnade ansvaret för institutssektorn. Detta ansvar föreslås bestå i en sammanhållen och långsiktig politik för sektorn med tydliga spelregler och med klara ambitioner. Det anges vara av största vikt att denna politik klargör institutens särart och roll och därmed även deras relationer till andra aktörer, i första hand till näringslivet men givetvis också till universitet och högskolor. I politiken bör ingå en tydlig bild av sektorns organisation, ägande och finansiering.

⁷ Sverker Sörlin: *En analys av industriforskningsinstitutets villkor och framtid ur ett närings- och innovationspolitiskt perspektiv* 20 juni 2006, KTH.

Som lösning föreslås att det skapas en koncern som helägs av staten på koncernnivå. I denna koncern bör så mycket som möjligt av den industriellt relevanta statliga institutssektorn samlas. Huvudargumenten för bildandet av en samlad svensk institutskoncern med tydliga delverksamheter i form av dotterbolag anges vara:

- En koncern skulle genom sin bredd och storlek uppnå en nationell närvaro.
- Strukturfrågor kan hanteras enklare i en koncern.
- Bättre ekonomiska förutsättningar att investera och satsa på gemensamma anläggningar.
- En koncernstruktur möjliggör uppbyggnad av nya institut när behov finns.
- Ökad internationell konkurrenskraft.
- Ett starkt varumärke kan etableras.
- Bättre förutsättningar för samverkan med högskolan.
- Förstärkning av den tekniska forskningen.
- Ett samverkande innovationssystem.

I en institutskoncern bör enligt rapporten ingå instituten Swerea, SICT och STFI-Packforsk, vilka finns i den statliga IRECO-sfären. Även SP, VTI, IVL, IMEGO, JTI och Skogforsk föreslås bli inordnade i koncernen, liksom Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) som dessförinnan bör bolagiseras. Det förutsätts att KK-stiftelsens nuvarande aktieminoritet på 45 procent i IRECO Holding AB övertas av staten och att staten därigenom blir helägare av dessa institut på koncernnivå. Den blandade ägarbilden på institutnivå bör tills vidare bibehållas.

Den nya och samlade institutssektorn bör enligt förslaget ha en genomskinlig statlig finansieringsordning. Vid sidan av konkurrensutsatt finansiering, vilken liksom tidigare bör stå för den största delen av institutens intäkter, bör finansieringen ha tre huvudsakliga komponenter:

- Grundfinansiering.
- Prestationsbaserad finansiering av kundnytta.
- Medel för samverkan mellan högskolor och forskningsinstitut.

Den grundläggande finansieringen föreslås bli förstärkt för att säkra sektorns plats i innovationssystemet och trygga dess kompetensuppbyggnad och internationella konkurrenskraft. Dessa medel bör tillföras koncernen utan mellanhänder som ett koncernbidrag

beräknat på föregående års omsättning. De bör enligt rapporten svara för minst 15 och högst 20 procent av intäkterna.

Eftersom kundnytta anses vara avgörande för institutens berättigande bör enligt utredningen en prestationsbaserad finansieringsform införas som belönar fokuseringen på kärnuppgiften: FoU-samverkan med företag. Staten bör medfinansiera innovativa projekt i samarbete med företag. Finansieringen bör ligga på en nivå som gör att företagen får ett incitament att genomföra angelägna FoU-satsningar. En medfinansieringsnivå på omkring 1/3 av projektens totalkostnad bedöms vara rimlig, vilket betyder att näringslivet normalt finansierar 2/3.

Staten anses ha ett särskilt intresse av att mindre och medelstora företags innovationskraft stärks vilket enligt rapporten kan åstadkommas om motfinansieringen differentieras. En lämplig startnivå bedöms vara 20 procent av de totala intäkterna, en nivå som således kan minska när koncernens intäkter växer. Högkvalitativa och innovativa projekt bör premieras, varför VINNOVA bör ges en roll att bistå vid utvärderingen.

En särskild finansieringsform föreslås bli införd för att stärka samverkan mellan universitet/ högskolor och institut. Högskolans omfattande forskning bör utnyttjas för att öka institutens konkurrenskraft i Sverige och, inte minst, i andra länder. Samtidigt bör institutssektorns erfarenhet från samarbete med näringslivet utnyttjas för att utveckla universitetens och högskolornas tredje uppgift och för att öka personrörligheten mellan högskola, institut och näringsliv. VINNOVA föreslås få uppdraget att åstadkomma en finansiering som innehåller samverkan mellan institut och högskola med initial tyngdpunkt i redan etablerade strategiska innovationsmiljöer där institut förekommer. Statens ekonomiska åtaganden bör preciseras i form av fyraåriga ramprogram i samband med forskningspropositionerna.

Även om KK-stiftelsen genom statens heläggande inte längre kvarstår som ägare i en ny institutskoncern, borde staten enligt institutsutredningen verka för att KK-stiftelsen fortsätter sitt engagemang som finansiär. Med utgångspunkt i KK-stiftelsens stadgar bedöms det vara naturligt att stiftelsen i första hand tar en roll för att utveckla institutssektorns roll vid vad stiftelsen kallar nya lärosäten, alltså mindre och medelstora högskolor samt den nya generationen av universitet.

I övrigt skall instituten i vanlig ordning konkurrera med andra utförare om resurser hos företag, fonder, stiftelser, forskningsråd,

Vinnova och andra finansörer. Med denna finansieringsordning kommer enligt institutsutredningen näringslivet, liksom tidigare, att vara den klart största enskilda finansiären av den nya instituts-koncernen.

6.3.3 VTI betydelse för transportforskningen i Sverige

Inledning

Som framgått av redovisningen i föregående avsnitt finns det betydande skillnader mellan institutens organisation, inriktning och arbetsvillkor i Sverige och i jämförbara länder. I de flesta andra länder utgör institutsforskning en stor del av den statliga forsknings- och innovationspolitiken. I Sverige utförs nästan all offentligt finansierad forskning av högskolan. Många andra industriländer låter hälften eller mer av statens forskningsbudget gå till andra institutioner. Mest utpräglat är detta i länder där instituten dominerar det offentliga forskningsutförandet (Frankrike, Norge, Tyskland och i flertalet östeuropeiska länder), men även länder som Finland, Holland, Storbritannien och USA har stora andelar av den offentligt finansierade forskningen utförd vid institut och offentliga laboratorier eller andra vetenskapliga anläggningar.

Denna generella bild har dock inte någon fullständig motsvarighet på transportforskningsområdet. Även om VTI:s andel av FoU-verksamheten på transportområdet troligen har minskat något över tiden – främst genom att andra forskningsmiljöer har tillkommit – så utgör VTI fortfarande den dominerande utföraren av svensk transportforskning. Verksamheten har också genom åren utvecklats och breddats i olika avseenden.

VTI:s resurser

VTI är således idag den i särklass största transportforskningsmiljön i Sverige med nära 190 medarbetare. Forsknings- och utvecklingsarbetet omfattar samtliga trafikslag och kärnkompetensen finns inom områdena säkerhet, ekonomi, miljö, trafik- och transportanalys, kollektivtrafik, beteende och samspel mellan människa-fordon-transportsystem samt inom vägkonstruktion, drift och underhåll. Arbetssättet är tvärvetenskapligt och VTI anses vara världsledande inom flera områden, bl.a. simulatorteknik.

VTI har tjänster som sträcker sig från förstudier, oberoende kvalificerade utredningar och expertutlåtanden till projektledning samt forskning och utveckling. Institutet erbjuder även kurser och seminarier inom transportområdet. Institutets tekniska utrustning består bl.a. av körsimulatorer för väg- och järnvägstrafik, väglaboratorium, däckprovingsanläggning och krockbanor.

Omkring hälften av forskarna vid VTI har licentiat- eller doktorsexamen. Några av dem har uppdrag som docent eller professor vid universitet och högskolor. VTI har också fått regeringens tillstånd att anställa fem egna professorer inom institutets forskningsområde. VTI är kvalitetscertifierat enligt den internationella standarden ISO 9001:2000 med DNV Certification som oberoende certifieringsorgan. Certifieringen omfattar hela VTI:s verksamhet. Laboratorierna för vägmateriälsprovning och krockprovning är ackrediterade av SWEDAC.

VTI spelar en central roll i de nationella centrumbildningar för FoU inom transportområdet som etablerats de senaste åren. Centrumbildningarna kraftsamlar forsknings- och utvecklingsresurser vid universitet och högskolor, institut, industri och näringsliv i forskningsmiljöer med långsiktigt stöd och finansiering från de stora nationella uppdragsgivarna Vägverket och VINNOVA. Institutet deltar nu i fyra av de virtuella forskningscentra som finansieras av Vägverket. Två av dessa koordineras av VTI. Institutet deltar också i tre ytterligare nationella centra varav två så kallade Vinnex-center som stöds av VINNOVA.

VTI har ett omfattande internationellt samarbete. VTI deltar t.ex. som medlem i Joint Transport Research Center (JTRC) – ett forskningscenter med ett forskningsprogram gemensamt för OECD och de europeiska transportministrarnas samarbetsorgan ECMT. VTI är vidare medlem i flera organisatoriska samarbeten och nätverk för forskningsinstitut i Europa. De viktigaste av dessa är ECTRI med samverkan mellan institut inom forskningsområdet landtransporter, FEHRL med fokus på vägforskning och FERSI inom trafiksäkerhetsområdet. Många av de EU-projekt som institutet deltar i har initierats via dessa samarbetsorganisationer. I EU:s pågående sjätte ramprogram är VTI engagerat i ett drygt 20-tal projekt med en beräknad omfattning på i storleksordningen 80 miljoner kronor. VTI är koordinator för flera EU-projekt.

VTI:s Bibliotek och informationscenter, BIC, är en central informationsresurs inom transportområdet. Här finns bl.a. landets främsta samling av transportforskningslitteratur. I verksamheten

ingår tjänster i form av informationssökning, informationsrådgivning och kompetensutveckling. VTI:s bibliotekskatalog TRAX är Nordens största databas inom transportområdet med ungefär 125 000 referenser till rapporter, konferenshandlingar, böcker, normer, statistik m.m. I biblioteket finns också ca 400 löpande facktidskrifter som hålls tillgängliga.

BIC tillhör genom sin forskningsanknytning BIBSAM-biblioteket, vilket innebär att biblioteket skall betjäna svensk forskning och utveckling samt vara allmänt tillgängligt. BIC:s målgrupper är förutom VTI:s egna forskare framförallt forskare och forskarstuderande från universitet och högskolor, konsulter, utredare och handläggare från myndigheter och privata företag, samt utländska kunder. Den externa verksamheten utgör idag mer än 60 procent av BIC:s totala verksamhet.

VTI:s betydelse för svensk FoU om transporter och infrastruktur

Det har visat sig vara oväntat svårt att skaffa fram en fullständig och aktuell bild av VTI:s betydelse för svensk transportforskning. Tiden har inte heller medgett att utredningen gjort en egen kartläggning av denna sak. Eftersom VTI:s ställning och roll i detta avseende har avgörande betydelse för hur verksamheten kan hantearas av statsmakterna har jag ändå gjort ett försök att teckna en bild av förhållandena, även om den blir något ofullständig och splittrad.

Enligt SCB:s statistik⁸ fördelades år 2006 av statliga medel totalt 363 miljoner kronor till forskning och utveckling inom politikområdet transporter. Anslaget till VTI och VTI:s avgiftsintäkter från statliga finansörer uppgick samma år till 114 miljoner kronor.⁹ Det motsvarar över 1/3 av de ovan angivna statliga forskningsanslagen. Även om en del av VTI:s intäkter från statliga finansörer avser konsultuppdrag och annat som inte kan bokföras som FoU eller insatser som ligger utanför politikområdet transporter, ger siffrorna en klar indikation på vilken stor betydelse VTI har för den transportpolitiskt inriktade forskningen och utvecklingen.

I den uppföljning av transportforskningen som initierades av riksdagens trafikutskott¹⁰ konstaterades att det vid sidan av VTI

⁸ SCB: Statliga anslag till forskning och utveckling 2006, UF 17 SM 0601.

⁹ VTI:s årsredovisning 2006.

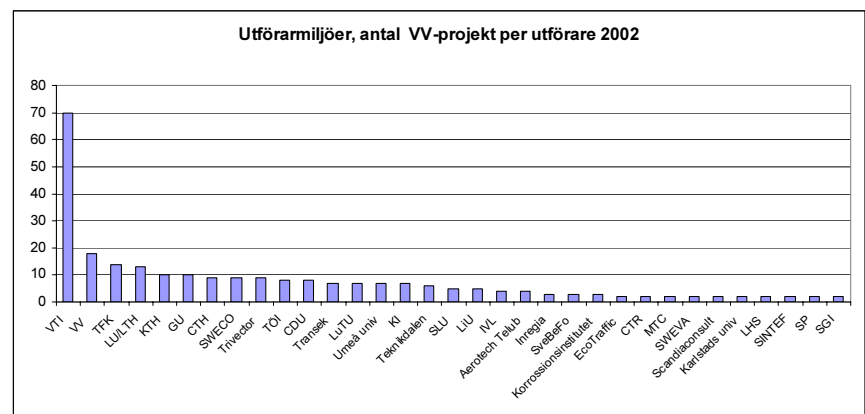
¹⁰ Bo Wijkmark: Transportforskning i en föränderlig värld, Stockholm den 30 september 2004.

bara finns ett fåtal utförare av statligt finansierad transportforskning som vardera regelmässigt har 5–10 samtidigt pågående större projekt. De miljöer som omnämns i detta sammanhang är, förutom VTI, TFK, KTH, LTH och Chalmers. Av samma rapport framgår också att VTI under perioden 1986–2003 svarat för 34 av totalt 97 svenska artiklar i vetenskapliga tidskrifter inom transportområdet. För detta mått på vetenskaplig kvalitet uppnår VTI alltså en andel på drygt 35 procent av den svenska produktionen.

Ytterligare pusselbitar för att belysa VTI:s betydelse som utförare av svensk transportforskning återfinns i en rapport som Vägverket och VTI utarbetade gemensamt år 2002.¹¹ Den visar bl.a. olika utförarmiljöers betydelse mätt i FoU-projekt och FoU-volymer i början av 2000-talet. Dessa uppgifter börjar visserligen bli ganska gamla men i sina huvuddrag stämmer nog bilden alltjämt.

Figur 6.1 visar hur Vägverksprojekten fördelade sig på olika utförare år 2002. Figuren är svårläst men det torde ändå framgå att den främsta utföraren – VTI – har en fullständigt dominerande roll. Om man mäter i FOU-volym blir bilden likartad. Drygt 35 procent av Vägverkets FoU-anslag gick till VTI 2002 medan den näst största utföraren detta år (TFK) nådde knappt 10 procent.

Figur 6.1 Antal Vägverksprojekt per utförare 2002. Källa: Vägverket



När det gäller VINNOVA:s FoU-insatser på Vägområdet är VTI:s ställning inte fullt lika dominerande. Av VINNOVA:s projekt sva-

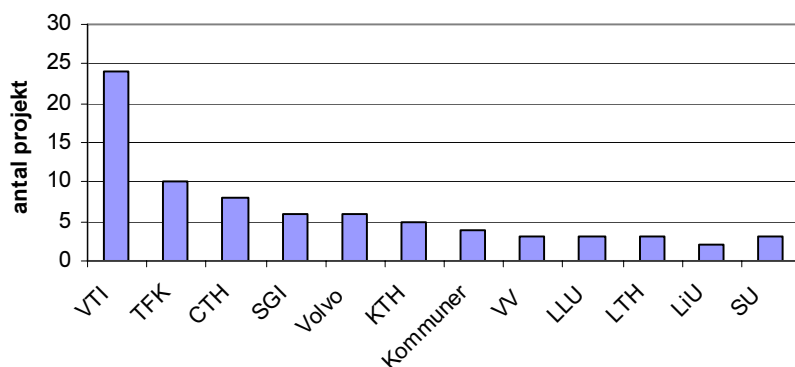
¹¹ Vägtransportsektorns FoU-behov och tillgång till FoU-utförare med tillhörande utbildningsutbud, Vägverket och VTI, 2002-09-18.

rade VTI år 2001 ändå för ca 20 procent med 52 av totalt 259 projekt. Man hade därmed nästan dubbelt så många VINNOVA-projekt som den näst största FoU-utföraren (Lunds universitet inkl. LTH). Räknat i pengar var VTI:s andel av VINNOVA:s vägrelaterade FoU-anslag nästan 30 procent.

Figur 6.2 visar hur EU-projekten med svenskt deltagande fördelade sig på utförande organisation år 1999. VTI:s framskjutna position är tydlig även i detta avseende. Uppgifterna är något ålderstigna men enligt vad jag har erfarit vid mina kontakter med VINNOVA är VTI:s betydelse för Sveriges medverkan i EU:s transportforskningsprogram oförändrat stor. I EU:s pågående sjätte ramprogram är VTI som redan framgått engagerat i ett drygt 20-tal projekt med en beräknad omfattning i storleksordningen 80 miljoner kronor. VTI är koordinator för flera EU-projekt.

Enligt aktuell statistik har VTI fått omkring 70 procent av sina ansökningar om medverkan i EU-programmen antagna, vilket är en unikt hög andel. Till bilden hör då även att Sveriges medverkan på transportforskningsområdet är ovanlig omfattande i jämförelse med vad som är fallet inom andra delar av ramprogrammet.

Figur 6.2 Svenska deltagare i EU projekt inom vägtransportrådet 1999.
Källa Vägverket.



Det förefaller också som att forskningsinstituten rent allmänt har en verksamhetsinriktning och verksamhetsform som är väl anpassad för att hävda sig i konkurrensen om de europeiska forsknings-

medlen.¹² I förhållande till verksamhetens omfattning förefaller också VTI hävda sig väl i förhållande till övriga svenska forskningsinstitut.¹³

Kartläggningen av svenska FoU-utförare inom vägsektorn i början av 2000-talet visar även på att den svenska transportforskningsmiljön är mycket splittrad och till största delen består av mycket små institutioner. Sammantaget fanns det nära 115 olika utförare av vägtransport-FoU i Sverige i början av 2000-talet. Detta är ett skäl till att man nu från forskningsfinansiärernas sida försöker sammanföra forskningsmiljöerna i olika typer av FoU-centra.

I den ovan nämnda rapporten bedömdes också de olika forskningsmiljöernas betydelse i förhållande till de FoU-områden som Vägverket identifierat i sitt inriktningsprogram för åren 2000–2009. Resultatet redovisas i bilaga 2. Av bilagan framgår att VTI har klassats som primär FoU-utförare inom nästan alla de prioriterade områdena och att institutet inom många områden ensamt innehar denna roll.

VTI har på mitt uppdrag sammanställt en detaljerad beskrivning över institutets olika forsknings- och verksamhetsområden. Av denna beskrivning framgår bl.a. verksamhetens närmare inriktning och samhällsrelevans, dess ekonomi och en bedömning av marknad och framtida forskningsbehov. Beskrivningen redovisas i bilaga 3.

6.3.4 VTI:s marknad

I utredningens direktiv ingår att identifiera konkurrenter, marknadsandelar, ägande samt efterfrågan från olika kundsegment på den marknad som ett bolag skulle komma att verka på. Hur marknaden fungerar i stort och de grundläggande motiven för ett fortsatt statligt åtagande i fråga om kunskapsförsörjningen på transportområdet har redan belysts i den omvärldsanalys som finns i kapitel 3. Detta avsnitt innehåller därför en mer traditionell beskrivning av marknadsförhållandena i termer av det tilltänkta bolagets kunder, konkurrenter, etc.

Eftersom VTI:s – och därmed även det nya bolagets – verksamhet är organiserad tvärvetenskapligt och transportslagsövergripande varierar marknadsförutsättningarna en hel del mellan olika verk-

¹² Sverker Sörlin: En analys av industriforskningsinstitutens villkor och framtid ur ett närings- och innovationspolitiskt perspektiv 20 juni 2006, KTH.

¹³ Svenskt deltagande i sjätte ramprogrammet, Vinnova 2007-03-12, Version 2.

samhetsgrenar. Beskrivningen i detta avsnitt hålls därför på en förhållandevis översiktlig nivå. För en mer detaljerad redovisning hänvisas till den mer ingående beskrivning av olika verksamhetsområden som VTI gjort på utredningens uppdrag (bilaga 3).

En allmän beskrivning av VTI:s nuvarande uppdragsverksamhet har tidigare redovisats i kapitel 4 (avsnitt 4.4.6). Av den framgår att Vägverket sedan länge har varit VTI:s största kund. År 2006 kom ca 42 procent av VTI:s intäkter från FoU och konsultuppdrag från Vägverket och andelen har tidvis varit ännu högre. Andra stora uppdragsgivare är VINNOVA (ca 12 procent av intäkterna 2006) och Banverket (ca 4 procent av intäkterna 2006). Dessa och andra statliga beställare svarade under år 2006 för över 2/3 av VTI:s uppdragsintäkter. Även en stor del av övriga intäkter utgörs av offentliga medel, t.ex. i form av EU-anslag (ca 8 procent av intäkterna 2006) och kommunala uppdrag och samfinansieringsprojekt mellan staten och näringslivet. Endast omkring 13 procent av intäkterna kommer från privata uppdragsgivare.¹⁴

Den övergripande bilden är alltså att VTI i mycket hög grad är beroende av ett fåtal statliga uppdragsgivare. Det innebär att efterfrågan på ett nytt bolags tjänster kommer att styras starkt av strategiska och budgetmässiga avvägningar som görs inom Vägverket och andra statliga myndigheter som i sin tur avgörs av de politiska beslut och prioriteringar som görs över tiden. Denna exponering i förhållande till ett fåtal offentliga beslutsfattare innebär en hög rörelserisk och begränsade möjligheter att långsiktigt förutse variationer i efterfrågan. Den medför å andra sidan att bolaget inte drabbas så hårt av branschvisa eller konjunkturella variationer i efterfrågan samtidigt som tillhörigheten till ”koncernen” staten och de långsiktiga relationerna till vissa beställare kan antas medföra att ägaren i sina olika skepnader tar långsiktiga hänsyn till verksamheten vid bolaget.

Att VTI är sårbart för tillfälliga nedgångar i efterfrågan hos enskilda beställare har också föranlett regeringen att i regleringsbrevet ställa upp målet att VTI skall sträva efter att vidga kretsen av forskningsbeställare. Antalet beställare med en faktureringsvolym över 100 tkr har dock varit oförändrat – 47 stycken – under de tre senaste verksamhetsåren. VTI uppger dock att man har många kunder som anlitat institutet för mindre uppdrag. Den över-

¹⁴ VTI:s årsredovisning 2006.

gripande bilden är ändå att det är få kunder – särskilt inom privat sektor – som efterfrågar den typ av tjänster som VTI erbjuder.

Strukturen på VTI:s marknad hänger naturligtvis nära samman med hur transportsektorn i stort är organiserad och då särskilt de offentliga insatserna. Som redovisats i kapitel 3 finns det utvecklingstendenser i form av en ny regional organisation och ökad marknadsorientering av infrastrukturhållningen som kan medföra att marknaden för ett bolagiserat VTI vidgas och diversifieras.

Ser man till de olika enskilda verksamhetsområdena är Vägverket den största kunden inom *trafiksäkerhetsanalys*. Exempel på andra kunder på detta område är Banverket, Vägtrafikinspektionen, SIKÅ, VINNOVA, EU, Trafikförsäkringsföreningen, Bil Sweden AB och kommuner. Bland konkurrenterna till VTI på detta område kan nämnas WSP, SWECO och Transportökonomisk institutt i Norge.

När det gäller *trafikantbeteende och samspelet mellan trafikant och trafiksystem* är Vägverket, Banverket, VINNOVA, EU och fordons- och systemtillverkare viktiga kunder. Exempel på andra kunder är försäkringsbolag, regioner, kommuner och intresseorganisationer. Andra utförare inom området som fungerar både som samsambetspartners och konkurrenter är Linköpings universitet, Volvo Technology och WSP.

Inom området *miljö* är Vägverket, Banverket, Naturvårdsverket, VINNOVA, EU, MISTRA, Statens vegvesen i Norge, Skanska och däckstillverkare exempel på betydelsefulla uppdragsgivare. VTI konkurrerar (och samarbetar) på detta område med många privata konsultföretag som Trivector och SWECO och institut som TFK, IVL, SP och DRI, liksom med många universitet/högskolor.

Fordonsområdet har fordonsindustrin som sin viktigaste marknad, framförallt via olika kompetenscenter (bl.a. VIP som är en ny satsning under utveckling). Ytterligare en viktig beställare är EU, Vägverket, olika komponenttillverkare och däckindustri. Fordonsindustrin och andra institut och företag med omfattande provningsverksamhet utgör konkurrenter.

Inom *trafikteknik* är Vägverket och kommuner stora beställare av VTI:s tjänster. Även EU-projekten är betydelsefulla. Exempel på konkurrenter är konsultföretag som Ramböll, Trivector, WSP och universitet/högskolor (exempelvis Chalmers, Linköping, Lund, KTH och Luleå).

Inom *väg- och banteknik* är Vägverket den helt dominerande uppdragsgivaren. Entreprenörer, konsulter och materialindustri är

andra viktiga kunder liksom EU och olika utländska myndigheter och företag. Konkurrenter är framförallt större konsultföretag och institutioner och forskningscentra vid tekniska högskolor.

För området *policyanalys* är VINNOVA, Vägverket och Banverket de viktigaste uppdragsgivarna. Även EU spelar en växande roll. Verksamhet liknande VTI:s bedrivs vid några svenska universitet – bl.a. KTH och Linköping – och några konsultbolag, exempelvis Trivector och WSP.

Bibliotek och informationscentret (BIC) vid VTI har en annan karaktär än övriga verksamhetsområdet men det handlar likväl om tjänster som produceras. BIC tillhör BIBSAM-biblioteken, vilket innebär att biblioteket skall betjäna svensk forskning och utveckling samt vara allmänt tillgängligt. Viktiga kunder, förutom VTI:s forskare, är framförallt forskare och forskarstuderande från universitet och högskolor, konsulter, utredare och handläggare från myndigheter och privata företag, samt utländska kunder. Den externa verksamheten utgör idag mer än 60 procent av BIC:s totala verksamhet. Informationsuppdrag utförs bl.a. inom olika EU-projekt.

Som framgår av redovisningen ovan framträder den allmänna bilden av VTI:s marknad med många offentliga finansiärer även när man går in på de enskilda verksamhetsområdena. Samtidigt finns det betydande skillnader i kundsammansättningen mellan områdena och avsättning av tjänsterna är ibland starkt koncentrerad till ett fåtal beställare och i andra fall mer diversifierad.

Ett tydligt intryck är att den internationella marknaden växer och att inte minst EU-forskningen successivt får ökande betydelse. VTI:s konkurrenter finns främst inom universitet och högskolor, större konsultföretag med inriktning mot samhällsplanering samt andra institut. Inom den sistnämnda gruppen handlar det främst om andra institut i Sverige men det förefaller pågå en utveckling mot att instituten i allt högre grad konkurrerar även över nationsgränserna. Samtidigt kan det noteras att de främsta konkurrenterna också ofta utgör de viktigaste samarbetsparterna för VTI – en iakttagelse som samtidigt säger något om marknadsförutsättningarna för kvalificerad kunskapsproduktion i dagens samhälle och som utmärks av att olika aktörer hela tiden rör sig mellan olika allianser och konstellationer inom ett och samma innovationssystem.

6.4 Min analys

6.4.1 Inledning

De utgångspunkter som jag nu redovisat har dels rört forskningsinstitutens allmänna organisation, verksamhet och finansiering i Sverige och utomlands. Vidare har jag beskrivit de tillgångar och andra resurser för samhällsmotiverad FoU om transporter som VTI idag förfogar över och vilken betydelse institutet spelar för den samlade transportforskningen i Sverige. Slutligen har jag redovisat hur VTI:s marknad för närvarande ser ut i stora drag.

Alla dessa förhållanden anser jag vara väsentliga att väga in för att kunna bedöma vilka verksamhetsförutsättningar som ett forskningsinstitut i bolagsform bör ges. Mina ställningstaganden till vad som motiverar det nya bolagets verksamhet, om och varför det skall ägas av staten, vad som skall vara bolagets verksamhetsområde (marknad) och hur dess konkurrensmöjligheter bör se ut samt hur verksamheten skall finansieras hänger samman med dessa utgångspunkter.

Innan jag går närmare in på dessa frågor skall jag dock redovisa vilka överväganden jag gjort när det gäller verksamhetens avgränsning och eventuella samverkan med annan verksamhet. Även här spelar naturligtvis verksamhetens marknadsförutsättningar och inre sammanhang stor roll.

6.4.2 Hela VTI bör bolagiseras

Av den beskrivning av VTI:s verksamhet som lämnats ovan – och i ännu högre grad av den mer detaljerade beskrivning som återfinns i bilaga 3 – framgår att VTI:s olika verksamhetsgrenar skiljer sig åt när det gäller insatsernas inriktning och marknadsförutsättningar. Vissa delar är mer beroende av tunga investeringar i teknisk FoU-infrastruktur än andra, en del har ett fåtal stora uppdragsgivare medan andra har en mera spridd kundgrupp, i vissa delar av verksamheten är inriktningen mot långsiktig forskning stark medan andra delar har mera utvecklings- och konsultkaraktär.

Dessa och andra skillnader kan också medföra att det framstår som mer eller mindre angeläget att föra över verksamheten från en myndighets- till en företagsmiljö. Graden av faktisk eller potentiell konkurrens, den ekonomiska omslutningen och affärsmässiga mognaden och de kommersiella utvecklingsförutsättningarna kan

således skifta mellan de olika delarna av verksamheten och medföra att fördelarna med en bolagisering blir mer eller mindre uttalade.

När det gäller den renodlade FoU-verksamheten anser jag det dock vara helt uppenbart att verksamheten bör hållas samman i en juridisk person. VTI:s styrka, sårmarke och existensberättigande är enligt min mening de unika möjligheter som institutet erbjuder till tvärvetenskaplig och tillämpad FoU inom transportområdet. Detta förutsätter enligt min mening att de olika verksamhetsområdena hålls samman i en samlad organisation. Som jag tidigare påpekat anses den svenska transportforskningen också lida av en långtgående splittring och fragmentering av forskningsmiljöerna – ett förhållande som forskningsfinansiärerna nu på olika sätt försöker motverka genom centrumbildningar av olika slag. Att i det läget slå sönder den största – och egentligen enda betydande – transportforskningsmiljö som finns i Sverige tror jag skulle vara ett stort misstag.

VTI:s biblioteks- och informationscentral (BIC) är däremot en verksamhet som det kan finnas större skäl att ifrågasätta som en del i ett framtida bolag. Här rör det sig om en utpräglad servicefunktion som skall vara tillgänglig för hela samhällets behov och som sedan lång tid finansierats av anslag från andra transportmyndigheter eller över statsbudgeten. Verksamheten i form av biblioteksservice, LIBRIS registrering, konferensregister, Transguide, att vara svensk kontaktpunkt för ITRD, etc. har enligt min mening begränsad kommersiell potential och får inte heller några påtagliga fördelar av en bolagisering. Tvärtom kan det möjligen uppstå vissa problem att få tillgång till vetenskapliga publikationer och databaser. I princip skulle alltså BIC kanske lika gärna eller t.o.m. med viss fördel kunna knytas till högskolan på samma sätt som andra ansvarsbibliotek.

Min bedömning är ändå att biblioteks- och informationsverksamheten tillsvidare bör ligga kvar hos ett bolagiserat VTI. Skälet är att verksamheten är väl integrerad i VTI:s verksamhet, att det trots allt finns vissa samproduktionsfördelar mellan BIC och VTI:s övriga verksamhet, att verksamheten är av förhållandevis begränsad omfattning och att fördelarna med att byta huvudman för verksamheten knappast motsvarar kostnaderna – åtminstone inte om detta förutsätter en omlokalisering av verksamheten.

Till min bedömning i denna del bidrar också att verksamheten förefaller att vara motiverad och fungera väl i nuvarande miljö. I en utvärdering för VINNOVA år 2003 konstaterades således att BIC

”mycket väl har uppfyllt målet att öka tillgängligheten och användningen av transportforskningen för externa användare genom att utveckla och ständigt förbättra sina bibliotekstjänster inte minst genom utveckling och underhåll av ämnesportalen Transguide där även bl.a. bibliotekets databas ingår”. BIC uppfattas också som ”en god investering för staten” genom de samordnings- och effektivitetsvinsterna som har uppstått.¹⁵

Min slutsats är alltså att en bolagisering av VTI bör omfatta hela verksamheten. Jag utesluter dock inte att det kan behöva ske vissa omstruktureringar av verksamheten i samband med en bolagisering. En sådan omstrukturering, som jag bedömer kommer att vara av måttlig omfattning, innebär dock att vissa funktioner, lokaler och anläggningar som det inte bedöms finnas någon långsiktig efterfrågan på helt avvecklas.

6.4.3 VTI som del av en institutskoncern

Jag har tidigare i avsnitt 6.3.2 redogjort för den omstrukturering av industriforskningsinstitutet som genomförts och de förslag som finns om att driva denna process vidare. I rapporten *En ny institutssektor*¹⁶ föreslås således att det skall skapas en institutskoncern som är statligt helägd på koncernnivå.¹⁷ I denna koncern bör enligt rapporten så mycket som möjligt av den statliga institutssektorn samlas, förutsatt att de har en övervägande industriell, näringspolitisk eller teknikvetenskaplig profil. VTI anges som ett av de institut som bör ingå i koncernen.

För egen del har jag svårt att i nuläget ta ställning till ovanstående förslag. Om det skapas en samlad koncern av svenska forskningsinstitut förefaller det naturligt att VTI ingår i denna. Jag kan också se många fördelar för VTI:s verksamhet i form av t.ex. tillgång till en starkare kapitalbas och större ekonomiska resurser i övrigt, ökade samverkansmöjligheter, förstärkt nationell och internationell närvaro samt mera stabila finansieringsförutsättningar.

Om koncernen skall ha en utpräglad industriell, näringspolitisk och teknikvetenskaplig profil är jag emellertid mera tveksam till om VTI bör ingå. Jag anser nämligen att det är utomordentligt viktigt

¹⁵ Utvärdering av extern verksamhet vid VTIs bibliotek och informationscenter, Wolfgang Heller, Birgit Maxe, Margaretha Nelke & Claes Ottne – Infonaut December 2003

¹⁶ Sverker Sörlin: En ny institutssektor. En analys av industriforskningsinstitutets villkor och framtid ur ett närings- och innovationspolitiskt perspektiv, KTH, 2006.

¹⁷ Andra ägarkonstellationer föreslås vara möjliga för de ingående instituten.

att VTI kan behålla sin samhällsorienterade och transportpolitiska verksamhetsinriktning. Om VTI:s verksamhet, i likhet med mycket av den så kallat transportrelaterade forskningsfinansieringen, skulle övergå till att bli industripolitiskt istället för transportpolitiskt motiverad anser jag således att det skulle vara en stor förlust för samhället. Industri- och näringspolitiskt inriktade insatser kan säkert vara välmotiverade men de kan inte helt ersätta det bredare perspektiv på samhällsutvecklingen som jag menar ligger i de transportpolitiska utgångspunkterna.

Samtidigt anser jag att en statlig institutskoncern borde kunna inrymma forskningsinstitut med en bredare samhällsorientering än vad som normalt finns i de s.k. industri- och branschforskningsinstituten. IVL och SP, som båda föreslås ingå i koncernen har enligt min bedömning en sådan bredare verksamhetsinriktning och liknar i det avseendet VTI.

Vad jag förstår är det inte nu nödvändigt att ta ställning till om VTI:s verksamhet skall bedrivas självständigt eller inordnas i en större struktur. Däremot kan man nog dra slutsatsen av det hittillsvarande omstruktureringsarbetet att en bolagisering av VTI är en fördel – och kanske till och med en nödvändighet – om man vill skapa största möjliga handlingsfrihet i denna fråga.

6.4.4 Uppdraget för ett nytt bolag

I min allmänna omvärldsanalys i kapitel 3 kom jag fram till att staten och samhället i stort har mycket att vinna på att det finns en kunskapsförsörjning och analysverksamhet riktad mot transportsystemet och dess samverkan med det omgivande samhället. I detta kapitel har jag också försökt kartlägga vilka forsknings- och utvecklingsresurser som VTI:s verksamhet erbjuder och vad de betyder för svensk transportforskning. Det verkar som man som ett riktmärke kan säga att VTI svarar för ungefär 1/3 av transportforskningen i Sverige. Betydelse för det svenska forskarsamhällets samverkan med internationell och europeisk transportforskning förefaller vara av samma storleksordning. Min slutsats blir mot den bakgrunden att VTI:s verksamhet är en tillgång som Sverige inte kan undvara.

En följd av denna slutsats anser jag också vara att ett bolagiserat VTI i huvudsak bör behålla nuvarande verksamhetsinriktning och även fortsättningsvis ges förutsättningar att fylla rollen som ett

kvalificerat institut för forskning om och för det svenska transportsystemets utveckling. Detta är i grunden ett samhällsuppdrag som innebär att fortlöpande förbättra kunskapen om transportsektorn och dess samspel med det omgivande samhället med målet att bidra till ett samhällsekonomiskt effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem.

I regeringens presentation och analys av den statliga företagsfären delas företagen numera upp i två huvudgrupper; företag som verkar under marknadsmässiga villkor samt företag som har särskilda samhällsintressen att ta hänsyn till.¹⁸ Denna uppdelning har tillkommit för att underlätta analysen och uppföljningen av såväl hela företagsgruppen som de enskilda företagens resultat och måluppfyllelse. I redogörelsen lämnas således uppgifter om beslutade ekonomiska mål i såväl företagsgruppen företag som verkar under marknadsmässiga villkor som för företag som har särskilda samhällsintressen.

Med mitt förslag skulle ett bolagiserat VTI enligt min mening helt klart höra hemma i gruppen statliga företag som verkar för särskilda samhällsintressen. Samhällsuppdraget innebär som sagt i detta fall att bolaget skall ha i uppgift att fortlöpande förbättra kunskapen om transportsektorn och dess samspel med det omgivande samhället med målet att bidra till ett samhällsekonomiskt effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem. Mitt förslag till mål för det nya bolaget, såvitt avser samhällsuppdraget, är att det skall ha till huvuduppgift *att på uppdrag utföra samhällsmotiverad tillämpad forskning och utveckling om transport- och trafiksystemen.*

Denna övergripande uppdragsbeskrivning kan kompletteras med ytterligare mål av den typ som VTI redan har genom sitt regleringsbrev. Exempel på andra målsättningar som jag bedömer bör ingå i bolagets uppdragsbeskrivning är att bolaget aktivt skall bidra till transportsektorns kompetensförsörjning, att bolaget successivt skall vidareutveckla sitt internationella engagemang och att bolaget successivt skall förstärka samarbetet med universitet och högskolor.

De ekonomiska mål som bör gälla för bolaget återkommer jag till i kapitel 7. Jag vill dock betona att även samhällsuppdraget i grunden har en ekonomisk motivering och syftar till att skapa samhällsekonomiska vinster. Att härleda forskningsinsatsernas betydelse i detta avseende är inte alltid lätt eftersom letiderna ofta

¹⁸ Exempelvis i regeringens skrivelse med redogörelse för företag med statligt ägande 2006 (Skr. 2005/06:120).

är långa och det är svårt att isolera forskningens bidrag från andra typer av insatser. I en utvärdering som VINNOVA nyligen publicerat redovisas emellertid en intressant beräkning av trafiksäkerhetsforskningens ekonomiska avkastning.¹⁹ Slutsatsen är att forskningen i ett makroperspektiv har haft utomordentligt stor nytta. Sammantaget har de effekter som kan relateras till forskningsinsatser medfört 481 sparade människoliv per år. Detta motsvarar en årlig samhällsekonomisk nytta på ca 8,4 miljarder kronor. Nyttan överstiger vida stödet från VINNOVA och dess föregångare samt från Programrådet för fordonsforskning (PFF). När hänsyn tas till de skadade i trafiken blir vinsten flera gånger större. Det framgår också av utvärderingen att forskning som bedrivits vid VTI i stor utsträckning bidragit till dessa resultat. Min slutsats är att enbart den trafiksäkerhetsforskning som bedrivits vid VTI därmed har gett samhället en ekonomisk återbäring som med bred marginal överstiger statens samlade utgifter för VTI.

Att ett nytt bolag även fortsättningsvis bör ha ett uttalat samhällsuppdrag har även viss betydelse för hur man skall bedöma verksamheten från konkurrenssynpunkt. Enligt min mening bör bolagets verksamhet således i första hand inriktas på kvalificerad forsknings- och utvecklingsverksamhet inom transportområdet. Att institutet skall ägna sig åt vanlig konsultverksamhet ser jag däremot inget behov av. Här finns redan en väl fungerande marknad som kan påverkas ogynnsamt om VTI ger sig in på sådan verksamhet i större skala.

Jag menar mot den bakgrunden att regeringen i sin ägarstyrning skall undvika att uppmuntra till en allmän breddning av verksamheten, t.ex. för att minska bolagets beroende av en begränsad krets av beställare. I den utsträckning som det är ekonomiskt rationellt bör man dock sträva att utnyttja de samproduktionsfördelar som kan finnas mellan forsknings- och utvecklingsverksamheten och olika konsultinsatser som är nära kopplad till denna. Att en kvalificerad forsknings- och utvecklingsverksamhet också har paralleller till motsvarande verksamhet inom universitets- och högskolevärlden uppfattar jag som mindre känsligt från konkurrenssynpunkt.

¹⁹ Effekter av den svenske Trafiksikkerhetsforskningen 1971–2004, VA 2007:07.

6.4.5 Ett nytt bolag måste ha statlig grundfinansiering

Jag har redan i mitt ställningstagande för en bolagisering av VTI angett att en sådan lösning enligt min mening förutsätter att det nya bolaget kan tillförsäkras en basfinansiering som ungefär motsvarar dagens anslag till VTI (avsnitt 4.4.6). I annat fall tycker jag att man skall avstå från en bolagisering. Utan basfinansiering skulle nämligen ett VTI-bolag tvingas ändra tyngdpunkt från tillämpad forskning till mer ordinär konsultverksamhet, vilket skulle leda till en omfattande kompetens- och kapitalförstörelse. Eftersom jag anser att den kunskap som VTI producerar är oundgänglig för staten och samhället i stort, är jag också övertygad om att staten i ett sådant läge snart skulle tvingas bygga upp en ny motsvarande verksamhet för att fylla luckan efter uppdragsmyndigheten VTI.

Jag är naturligtvis medveten om att en anslagsfinansiering av en del av ett bolag kan uppfattas vara i strid mot en strikt konkurrensneutral behandling av olika verksamheter och svårförenlig med en renodling av olika organisationers uppgifter och verksamhetsbetingelser. Samtidigt menar jag att samhällsmotiverad forskning och utveckling inte kan betraktas som vilken marknad som helst. Detta kommer bl.a. till uttryck genom att all verksamhet i forskningsinstitut i Sverige och utomlands som jag har kommit i kontakt med har någon form av grundfinansiering.

Min uppfattning är att staten här har att hantera delvis motstridiga intressen. Å ena sidan finns uppgiften att se till att olika marknader fungerar så effektivt som möjligt och å andra sidan har staten ett ansvar för att kunskapsförsörjningen till transportsektorn fungerar på bästa sätt och att nationellt viktiga forskningsresurser kan bevaras. Min bedömning är också att det finns goda möjligheter att motverka att en basfinansiering av vissa delar av forskningsresurserna får nämnvärda konkurrenssnedvridande effekter.

Min slutsats är alltså att det i nuläget måste vara viktigare för staten och samhället att säkerställa en fortsatt verksamhet med den huvudinriktning som nuvarande VTI har än att försöka skapa en fullständigt fri marknad för tillämpad transportforskning. Huvudskälet är att jag anser att en sådan marknad omöjligt kan existera på rent företagsekonomiska villkor och att jag inte heller bedömer att staten har förmåga att organisera en sådan marknad genom konkurrensupphandling.

I detta sammanhang vill jag också erinra om att det för de s.k. industriforskningsinstituten har föreslagits en finansieringsordning

som efter vad jag förstår innebär en betydligt mera generös basfinansiering än den VTI har – uppgående till knappt 40 miljoner kronor eller ca 20 procent av intäkterna – och som jag föreslår ska behållas på ungefär nuvarande nivå.

Enligt min uppfattning bör basfinansieringen för ett nytt bolag helst, liksom idag, ha formen av ett anslag direkt över statsbudgeten och redovisat över utgiftsområde 22, Kommunikationer. Med de ändamål för anslagsfinansieringen som jag kommer att diskutera i det följande ser jag inga skäl för att basfinansieringen skall ta omvägen över någon annan myndighet. Jag har dock noterat att basfinansieringen av bolagsverksamhet ofta ske genom bidrag från en myndighet. Sådana lösningar används även för vissa forskningsinstitut som IVL (med Naturvårdsverket som bidragsgivare), SP (med VINNOVA som bidragsgivare) och JTI (med Formas som bidragsgivare). Å andra sidan finansieras t.ex. IMEGO direkt av utbildningsdepartementet. Om en myndighetsfinansiering av VTI:s grundanslag skulle vara att föredra av någon anledning bör enligt min mening VINNOVA övervägas som ”ombud” i första hand och Vägverket i andra hand. Jag kan emellertid som sagt inte se några fördelar med en sådan invecklad finansieringsordning.

Jag bedömer inte att det finns några rättsliga hinder för en anslagsfinansiering av ett nytt bolag. Konkurrenslagen tar främst sikte på att förhindra konkurrensbegränsande samarbete mellan företag samt missbruk av dominerande ställning på marknaden. Jag anser det vara uppenbart att ett statligt bidrag i form av ett basanslag till ett bolagiserat VTI inte kan få sådana följder att det kommer i konflikt med konkurrenslagstiftningen.

Enligt EU:s statsstödsregler får medlemsländerna inte ge ut stöd till företag som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen inom EU. Stöd till forsknings- och utvecklingsverksamhet, som det är fråga om i VTI:s fall, är dock generellt undantaget från statsstödsreglerna genom ett s.k. gruppundantag. Min slutsats är alltså att en grundfinansiering av forskningsresurser vid ett bolagiserat VTI inte strider mot statsstödsreglerna.

Verksamheten vid ett bolagiserat VTI omfattas så vitt jag kan bedöma inte heller av EU:s transparensdirektiv och den särskilda insynslagstiftning genom vilket detta direktiv har införlivats i svensk rätt. Skälet är att verksamheten inte uppfyller vare sig kriteriet att nämnvärt påverka handeln mellan EU:s medlemsländer eller kriteriet för verksamhetens omfattning (en nettoomsättning om 40 miljoner euro per år).

Att det inte finns några rättsliga hinder eller begränsningar för att anslagsfinansiera delar av verksamheten vid ett forskningsinstitut som bedrivs som bolag hindrar naturligtvis inte att man ändå bör vara vaksam på att verksamheten inte får konkurrensskadliga följder. Hur detta kan ske återkommer jag till i det följande.

6.4.6 Användningen av ett basanslag

Jag har i avsnitt 4.4.6 redovisat hur VTI:s nuvarande ramanslag har använts under de tre senaste verksamhetsåren (tabell 4.2). De utgifter som helt eller delvis har finansierats med anslag avser administration, EU-projekt, viss grundläggande FoU, kompetensutveckling, lokaler och utrustning. Jag har också noterat att anslagsmedlens fördelning på dessa utgiftslag har förändrats ganska mycket mellan åren.

Nuvarande rutiner innebär att en preliminär disposition av hur VTI:s anslag skall fördelas görs i budgetarbetet inför ett kommande verksamhetsår och enligt särskilda anvisningar varje år. All användning av anslagsmedel beslutas av GD. Detta gäller även s.k. ramtilldelning för strategiska satsningar till respektive forskningsavdelning. Ansökan om anslagsmedel görs till GD-stab för beredning. Ansökan om anslagsmedel för doktorandutbildning görs till personalgruppen för beredning inför GD-beslut.

Inför beslut om anslagsanvändning görs i förekommande fall en bedömning om risk för subventionering av konkurrensetsatt verksamhet. Ansökningarna bedöms även med hänsyn till preliminära budgetramar för anslaget disposition. Till varje beslutsprotokoll bifogas en bilaga med uppgifter om projektet/aktiviteten. Detta betraktas som ett "kontrakt" mellan VTI som uppdragsgivare och VTI-medarbetaren/projektledaren som utförare. Projekthanteringen för anslagsprojekt följer rutinerna för VTI:s kvalitetssystem.

Nedanstående tabell visar de aktuella siffror för anslagsanvändning under 2007 som VTI redovisat på uppdrag av mig. De ger en något mer detaljerad bild av anslagsanvändningen än uppgifterna i årsredovisningen.

Tabell 6.1 Budgeterad och uppbokat anslagsanvändning 2007.

Kategori	Budget tkr 2007	Beviljat tkr t.o.m.070521
Doktorander	4 000	4 321,6
TEMA-projekt	7 000	5 946,4
FoU-projekt	7 000	2 737,2
EU-projekt, medfinansiering	4 000	6 490
EU-projekt, planering		3 900
Medverkan i nationella FoU-centra	4 000	2 500
Institutsövergripande verksamheter	3 100	4 892
Vissa strategiska satsningar	6 000	2 530,5
Bibliotek och informationscenter	4 700	4 700
Summa	39 800	38 017,7

Anslagsmedel används för finansiering av VTI:s *doktorandstuderande*. Beslut om anslagsmedel till doktorander baseras på en särskilt framtagen policy. Ansökan om anslagsmedel bereds av personalgruppen inför beslut av GD.

Anslagsmedel kan även användas för särskilda FoU-projekt som bedrivs vid institutet, s.k. *VTI-temaprojekt*. Kriterier och anvisningar för hantering av temaprojekten fastställs av VTI:s vetenskapliga råd. Temaprojekt avser långsiktigt kunskapsuppbyggande FoU vars resultat kan bedömas vara lämpliga för internationell (eller nationell) referee-granskad vetenskaplig publicering. Temaprojekt bör vara framtidsinriktade. De kan, men behöver inte, ligga i linje med VTI:s strategi. Temaprojekt kan gärna ha internationell koppling. Temaprojekt ska ha hög vetenskaplig kvalitet, exempelvis beträffande teoretisk underbyggnad, metodologi, originalitet, generalitet, publicerbarhet, nyhetsvärde. Alternativt kan temaprojekt ha en tydligt innovativ profil, vara inriktade mot ny problemformulering eller nyskapande samarbete, utveckla synergieffekter eller innehålla ny- eller vidareutveckling av metod(er). Temaprojekt som har ett tvärvetenskapligt angreppssätt ges hög prioritet. Projekt kan dock inriktas mot ett enskilt ämnesområde. Temaprojekt skall vidare involvera minst tre aktivt medverkande personer och bör involvera två eller fler enheter vid VTI. Projektresultat skall om möjligt publiceras i referee-granskad internationell (eller möjligen nationell) vetenskaplig tidskrift eller motsvarande bokverk. Projektansökningarna sänds för beredning till VTI:s vetenskapliga råd.

Efter rådets utlåtande och rekommendation sammanställs ansökningarna av GD-stab inför beslut av GD.

FoU-projekt som bedöms *strategiskt viktiga* men som inte har karaktär av VTI-temaprojekt kan initieras inom respektive forskningsavdelning och finansieras med anslagsmedel.

Anslagsmedel kan beviljas för VTI:s *deltagande i EU-projekt*. Det gäller såväl medverkan i planering av EU-projekt som nationell medfinansiering. Planeringsstart av alla EU-projekt beslutas av GD. Ansökningar om anslagsmedel för planering av EU-projekt – inför konsortiebildning och vid utarbetande av ansökan – görs till GD-stab i samband med anmälan om ny EU-projektansökan. Anslagsmedel kan även sökas för kontraktsförhandlingar i projekt som godkänts av EU-kommissionen. Ansökningar görs löpande under året. Nationell medfinansiering av EU-projekt skall i första hand sökas externt. Om externa medel inte beviljats kan ansökan om anslagsmedel göras till GD-stab. Anslagsmedel kan även sökas för EU-projekt med ofullständig EU-finansiering, t.ex. begränsning i overheadkostnader.

Anslagsmedel kan beviljas för VTI:s *medverkan i Vinnovas Vinnex-centra* och vissa andra *nationella centrumbildningar* för FoU, t.ex. SAFER, CTS och Sustainable Communications. Ansökan görs i ett tvåstegförfarande – ramtilldelning för VTI:s medverkan samt tilldelning för respektive projekt inom centret. Samtliga beslut om anslagsmedel för VTI:s medverkan i dessa nationella centra tas av GD och bekräftas i beslutsprotokoll.

Anslagsmedel kan beviljas och användas för *vissa verksamheter av institutsövergripande karaktär*. Exempel på användning är finansiering/medfinansiering av VTI:s professorstjänster, VTI-medarbetares uppdrag som adjungerad professor, docent eller annat övergripande samarbete med universitet eller högskola. Exempel på institutsövergripande internationell verksamhet är medverkan som VTI:s representant på central nivå i internationella samarbetskonstellationer som ECTRI, FEHRL och FERSI, OECD/JTRC, GRSP, m.fl. VTI:s professorstjänster delfinansieras med anslagsmedel. Remissyttranden från VTI där institutet är anmodat som myndighet att besvara remissen tidskrivs på anslagsprojekt. Även andra remisser där det bedöms viktigt att VTI avger yttrande kan belasta detta anslagsprojekt.

Respektive forskningsavdelning tilldelas för varje verksamhetsår en pott från anslagsmedel för *vissa strategiska satsningar*. Tilldelningens storlek beslutas av GD. Anslagsmedlen får inte användas

för finansiering av generell verksamhet, t.ex. marknadsföring eller investeringar, då detta anses medföra subventionering av den konkurrensutsatta verksamheten. Dessa anslagsmedel kan användas för publicering av forskningsresultat i internationella referee-granskade vetenskapliga tidskrifter, kunskapsöversikter inom områden som är centrala för transportpolitiken, samarbete med universitet och högskolor (t.ex. handledning av doktorander och examensarbetare, medverkan som granskare eller opponenter vid disputationer, planeringsarbete inför konkreta samarbetsetableringar) samt deltagande som expert i kommittéer och arbetsgrupper i internationella nätverk och samarbeten där VTI är medlem eller andra internationella samarbeten där VTI:s medverkan är av väsentlig strategisk betydelse.

Anslagsmedel finansierar *VTI:s bibliotek och informationscenter (BIC)* avseende verksamheter inom ramen för BIC:s nationella ansvar för information och kunskapsförsörjning inom trafik- och transportområdet.

Genomgången ovan visar enligt min mening att VTI:s nuvarande användning av ramanslaget är starkt kopplad till ställningen som en nationell forskningsmiljö av hög vetenskaplig kvalitet och med god internationell förankring och till de uppdrag och mål i övrigt som statsmakterna formulerat för institutets verksamhet. De riktlinjer som utvecklats för anslaget användning framstår också som väl genomarbetade och präglade av ett öppet förhållningssätt. Jag menar att det även fortsättningsvis är angeläget att ett nytt bolag kan upprätthålla det slags verksamhet som anslaget nu helt eller delvis finansierar.²⁰

Samtidigt har jag intrycket att nuvarande ändamålsbestämning av anslaget är så vid att den ger VTI mycket stor frihet i dispositionen av detsamma. En sådan frihet har naturligtvis fördelar i form av att den ger stor flexibilitet och utrymme att sätta in stödinsatser där de bedöms ge störst nytta och utväxling. En alltför vid ändamålsbestämning av anslaget har dock nackdelen att den försvårar en reglering av verksamheten som tar sikte på att begränsa riskerna för att det sker en konkurrenssnedvridning.

Vissa delar av nuvarande anslagsanvändning anser jag vara tämligen oproblematisk från konkurrenssynpunkt. Det gäller t.ex. finansieringen av biblioteks- och informationsfunktionerna och huvuddelen av det som ryms inom den så kallade institutsövergripande

²⁰ Med undantag från arbetet med remissyttranden som inte är någon obligatorisk uppgift för ett bolag.

verksamheten, bl.a. samarbetet med universitet och högskolor, medverkan i de internationella nätverken och finansieringen av professorstjänster. De s.k. strategiska satsningarna inom varje forskningsavdelning bedömer jag vara av samma karaktär. Även möjligheten att använda anslagsmedel för doktorandutbildning anser jag ligga helt i linje med det uppdrag som jag anser att ett bolagiserat VTI bör ha.

Att VTI:s medverkan i forskningsprogrammen inom EU delvis kan finansieras genom anslaget ger visserligen VTI en särställning i förhållande till många andra FoU-utförare. Jag anser dock att det är ett nationellt intresse att ett forskningsinstitut i bolagsform kan behålla dessa möjligheter. Det skulle inte heller ge andra svenska aktörer nämnvärt bättre konkurrensförutsättningar om denna möjlighet avskaffades. Resultatet skulle istället bli sämre möjligheter för Sverige att medverka i EU-programmen och att dra nytta av de omfattande forskningsmedel som finns på EU-nivå.

En betydande del av anslaget används idag för att stödja olika former av egeninitierad långsiktig forskning och finansiering av medverkan i nationella FoU-centra. Samtidigt som jag inser att dessa satsningar är väsentliga för forskningsinstitutets utveckling, känner jag en viss osäkerhet om en anslagsfinansiering av dessa insatser är förenlig med en strävan att upprätthålla så neutrala konkurrensvillkor som möjligt. Enligt min mening borde det i första hand ingå i forskningsfinansiärernas ansvar att säkerställa att de olika forskningsmiljöer som finns i Sverige har goda förutsättningar att utvecklas långsiktigt.

Min bedömning är att det inom transportforskningen finns stora brister i detta avseende, vilket också påtalats i olika sammanhang.²¹ Efter det att Kommunikationsforskningsberedningen lades ner finns det inte längre någon myndighet med ett övergripande ansvar för den transportpolitiskt motiverade forskningen. Jag kan därför förstå om regeringen genom basanslagets användning önskat kompensera för bristen på långsiktighet hos forskningsfinansiärerna.

Så länge det inte finns någon heltäckande organisation för forskningsfinansieringen på transport- och kommunikationsområdet anser jag det vara både nödvändigt och angeläget att VTI, liksom ett nytt bolag, har möjlighet att utnyttja basanslaget för långsiktig kunskapsuppbyggande forskning. En bättre ordning vore

²¹ Se t.ex. Bo Wijkmark: Transportforskning i en föränderlig värld, Stockholm den 30 september 2004

dock enligt min mening om regeringen skapade en heltäckande forskningsfinansieringsorganisation och gav forskningsfinansiärerna ett tydligt uppdrag att finansiera även långsiktigt kunskapsuppbyggande forskning på transportområdet.

Min bedömning är att ändamålsbestämningen av ett nytt bolags basfinansiering bör preciseras avsevärt i förhållande till de villkor som nu gäller för VTI och är inte främmande för att en sådan precisering även bör innebära begränsningar i vilka utgiftsslag som kan bli föremål för finansiering över anslag eller bidrag. Jag anser mig emellertid inte inom ramen för detta uppdrag ha haft tid och möjlighet att tränga in i denna fråga med tillräckligt djup. Det skulle vara oansvarigt att på bristande underlag föreslå en precisering och begränsning av anslagsanvändningen som skulle kunna skada kvaliteten i verksamheten vid institutet.

Mitt förslag är därför att frågan om ett basanslags användning utreds ytterligare under hösten 2007. I en sådan utredning bör även ingå att pröva frågan om anslagsfinansierade tillgångar och tjänster i ökad utsträckning kan göras tillgängliga för utomstående användare inom offentlig och privat sektor. En sådan utredning bör kunna genomföras internt i Näringsdepartementet eller inom ramen för ett eventuellt tilläggsuppdrag avseende en bolagisering av VTI. För att få frågan genomlyst från olika synvinklar och skapa största möjliga insyn och trovärdighet kring de regler som ställs upp skulle man också tänka sig att uppdra åt en särskild expertgrupp, med representanter för exempelvis Näringsdepartementet, VTI, högskolan, forskningsfinansiärer och konsultföretag, att föreslå hur anslaget i detalj skall ändamålsbestämmas.

Det hör naturligtvis också till sakens natur att verksamheten vid det nya bolaget bör följas upp i största allmänhet och att styrningen av bolaget bör anpassas efter hur verksamhetsförutsättningarna ändras. Inte minst viktigt är att löpande utvärdera hur bolagets samhällsuppdrag uppfylls. Även konkurrensfrågorna bör dock tillmätas stor vikt i uppföljningen. Att det nya bolaget formellt sett inte faller under insynslagens²² bestämmelser (se avsnitt 6.4.5) hindrar enligt min mening inte att den genomskådlighet beträffande medelsanvändningen som lagen syftar till bör eftersträvas även i detta fall. Jag anser alltså att insynslagens bestämmelser om en öppen redovisning av konkurrensutsatt verksamhet bör följas när det gäller de redovisningskrav som ställs på det nya bolaget.

²² Lag (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.

7 Bolagets ekonomiska förutsättningar och mål

7.1 Mina slutsatser och förslag

Det stora beroendet av ett fåtal uppdragsgivare medför att rörelserisken för ett VTI-bolag måste anses vara högre än genomsnittet för jämförbara bolag. I övrigt bedömer jag inte att ett VTI-bolag har avvikande operationell risknivå från andra jämförbara aktörer.

Statens pensionsskuld hänförlig till VTI beräknas uppgå till ca 83 miljoner kronor per 2006-12-31. I denna beräkning ingår inte pensioner för tidigare anställda som redan gått i pension och skulden för delpensioneringar som redan finns uppbokad hos VTI. Enligt uppgift från pensionsexpertis regleras pensionsåtagandet numera vanligen via löpande premieinbetalningar. Någon pensionsskuld belastar alltså i dessa fall inte bolagens balansräkningar.

VTI har under överskådlig tid hanterat de löpande kostnaderna för personalens intjänande av pensionsrätt genom löpande premieinbetalningar till Statens Pensionsverk (SPV). En mindre pensionsskuldspost på 1,8 miljoner kronor finns uppbokad i VTI:s balansräkning per 2006-12-31, men denna avser i sin helhet pensionskostnader för delpensioneringar beslutade under de senaste fyra åren.

Min slutsats är att ett nytt bolag inte bör påföras någon pensionsskuld för intjänade pensionsrätter före bolagiseringen, utöver den skuld som nu finns i VTI:s balansräkning avseende delpensioner. Bolaget bör heller inte stå risken för efterkrav på grund av eventuell underfinansiering av pensionsåtaganden som härrör från tiden före en bolagisering.

Min slutsats är att ett nystartat VTI-bolag bör uppnå en soliditet på minst 40 procent. Jag föreslår därför att bolaget får ett kapitaltillskott på 53 miljoner kronor. Detta ger en balansomslutning på 184 miljoner kronor och ett eget kapital på 74 miljoner kronor. Jag föreslår att bolagets egna kapital skall vara bundet i sin helhet, med ca en tredjedel som aktiekapital.

Jag föreslår att det ekonomiska målet för ett VTI-bolag uttrycks som ett avkastningskrav på eget kapital, och att detta nu fastställs till 4 procent. För att kunna få maximal forskningsfinansiering bör ett VTI-bolag därutöver klassificeras som icke vinstdrivande. Ett VTI-bolag bör därför på lämpligt sätt definieras som icke-utdelande.

En närmare genomlysning av bl.a. eventuella behov av utökade försäkringar, översyn av delegationsordning, regelverk och rutiner, kompetensbehov för hantering av kommersiella risker, hantering av pensionsskuld och ingående moms samt eventuella omstruktureringskostnader m.m. bör göras inför en bolagisering.

Ytterligare förberedelser behöver alltså vidtas för att starta verksamheten i ett bolag den 1 januari 2008. Mitt förslag är att ett sådant förberedelsearbete påbörjas så snart som möjligt efter det att jag lagt fram mina förslag den 15 juni 2007.

7.2 Direktiven

Utredaren skall föreslå kapitalstruktur för det nya bolaget samt föreslå bolagets uppdragsbeskrivning som kan ligga till grund för bolagsordningen och ge förslag på ekonomiska mål.

Utredaren skall analysera verksamhetens rörelserisk och värdera verksamheten som utredaren föreslår skall bolagiseras.

Utredaren skall redovisa organisatoriska, personalmässiga och ekonomiska konsekvenser av en bolagisering inklusive bedöma storleken på framtida pensionsskuld för bolaget och hur den ska finansieras.

Utredaren skall ta fram en handlingsplan för bolagiseringsprocessen.

Utredaren skall synliggöra eventuella operativa problem och möjligheter vad gäller t.ex. skilda företagskulturer, IT-system, synergier, bemanning, kompetensförsörjning, avtal med kunder och leverantörer.

7.3 Mina utgångspunkter

7.3.1 Kapitalstruktur och kapitalbehov

Vid övervägandena kring kapitalstruktur och därtill kopplat behov av kapitaltillskott samt hur de ekonomiska målen ska formuleras för ett VTI-bolag har jag haft följande utgångspunkter:

Bolaget måste ges tillräcklig finansiell styrka för att kunna överleva på lång sikt. Hänsyn måste här tas till bolagets relativa rörelserisk. Bolaget måste bl.a. kunna klara relativt kraftiga minskningar i uppdragsvolym och beläggning under enskilda år, utan att den finansiella ställningen försämras så att bolagets möjligheter till samverkan, finansiering m.m. till bra villkor påverkas negativt.

De ekonomiska målen för bolaget bör formuleras och kvantifieras så att bolaget ges likvärdiga förutsättningar som konkurrerande aktörer i den del av verksamheten som verkar på en konkurrensutsatt marknad. Samtidigt bör målen formuleras så att bolagets möjligheter att erhålla forskningsfinansiering nationellt och internationellt inte påverkas negativt.

Utgångspunkten för beräkningarna har varit en bibehållen inriktning och volym i i förhållande till VTI:s verksamhet, innebärande att nuvarande intäkts- och kostnadsstruktur, balansomslutning och fördelning mellan balansposter är utgångspunkten för beräkningarna. Ett nystartat bolag förutsätts också överta myndighetens tillgångar och skulder till bokförda värden.

Huruvida ett nystartat bolag skall belastas med en pensions-skuld för intjänad pensionsrätt före bolagiseringen för nuvarande och eventuellt tidigare anställda, kan inte slutligt avgöras av utredningen. Utgångspunkten bör dock även i detta fall vara att ett bolag ges samma förutsättningar som motsvarande konkurrerande aktörer.

7.3.2 Ekonomiska mål

Vid övervägandena om vilka ekonomiska mål som ska gälla för ett VTI-bolag har jag haft följande utgångspunkter:

För att skapa konkurrensneutralitet bör de ekonomiska målen för bolagets konkurrensutsatta verksamhet ligga i nivå med vedertagna mål för det privata näringslivet.

En del av VTI:s verksamhet, motsvarande andelen intäkter från anslag och bidrag, bör anses som icke vinstgenererande. Därutöver

är en del av omsättningen avseende den avgiftsfinansierade verksamheten av karaktären vidarefakturerade utlägg som åtminstone till del svårligen kan belastas med vinstpålägg gentemot uppdragsgivaren.

Ett VTI-bolag bör klassas som ett statligt företag med särskilda samhällsintressen. Ett sådant företag kännetecknas av att ägaren, staten, styr verksamheten på ett påtagligt och direkt sätt och/eller att företaget verkar på en marknad med särskilda förbehåll. Bland de statliga företagen räknas bland annat instituten IRECO och SP till denna kategori.

7.4 Min analys

7.4.1 Rörelserisk

Frågan om ett VTI-bolags relativa rörelserisk torde framförallt vara kopplad till kund-/uppdragsgivarstrukturen och risk för variationer i volym, beläggning och intäktsgenerering och den påverkan detta får på det ekonomiska resultatet. Som tidigare konstaterats är VTI – och därmed även ett nytt bolag – extremt beroende av ett fåtal uppdragsgivare. Omprioriteringar, förändringar i inriktning eller finansieringspolicy, etc. hos en av de dominerande uppdragsgivarna, som medför minskade uppdragsintäkter för bolaget, skulle snabbt påverka dess ekonomiska ställning negativt. Detta gäller även om förändringarna är tillfälliga och övergående.

En minskad uppdragsbeläggning med 5 procentenheter under ett år skulle exempelvis medföra en resultateffekt på -5 miljoner kronor. Kombinerade effekter av minskad beläggning, försämrade finansieringsvillkor, oförutsedda projektförluster etc. skulle slå mycket hårt mot det nya bolagets ekonomi.

För övrigt bedömer jag inte att ett VTI-bolag har avvikande operationell risknivå från andra jämförbara aktörer. En närmare genomlysning av eventuella behov av utökade försäkringar, översyn av delegationsordning, regelverk och rutiner samt kompetensbehov för hantering av kommersiella risker, m.m. bör dock göras i samband med en bolagisering.

På grund av det stora beroendet av ett fåtal uppdragsgivare är det min uppfattning att rörelserisken för ett VTI-bolag sammantaget måste anses vara högre än genomsnittet för i övrigt jämförbara bolag.

7.4.2 Pensionsskuld

Enligt uppgift från pensionsexpertis vid Öhrlings PricewaterhouseCoopers är det numera helt dominerande pensionsupplägget för bolag av den storlek det här är fråga om att pensionsåtagandet regleras via löpande premieinbetalningar, och att någon pensionsskuld i normalfallet därmed inte belastar bolagens balansräkningar. VTI har under överskådlig tid hanterat de löpande kostnaderna för personalens intjänande av pensionsrätt genom löpande premieinbetalningar till Statens Pensionsverk (SPV).

En mindre pensionsskuldspost på 1,8 Mkr finns uppbokad i VTI:s balansräkning per 2006-12-31, men denna avser i sin helhet pensionskostnader för delpensioneringar beslutade under de senaste fyra åren.

Jag har haft ambitionen att i enlighet med direktiven kunna redovisa storleken på den pensionsskuld som är hänförlig till VTI:s nuvarande och tidigare anställda. SPV inkom i utredningens slutskede med en uppskattning av statens pensionsskuld hänförlig till VTI per 2006-12-31 exklusive befintliga pensionärer. SPV uppger att uppskattningen till delar är baserad på schabloner. Den uppskattade skulden uppgår till 83 miljoner kronor, exklusive skulden för delpensioneringar som redan är uppbokad hos VTI. Om ett nystartat bolag belastas med en skuld tillkommer därutöver en kostnad för löneskatt på 24,26 procent av skuldbeloppet.

Min uppfattning är att ett nytt bolag inte bör påföras någon pensionsskuld för intjänade pensionsrätter före bolagiseringen, utöver den skuld som nu finns i VTI:s balansräkning avseende delpensioner. Bolaget bör heller inte stå risken för efterkrav på grund av eventuell underfinansiering av pensionsåtaganden som härrör från tiden före en bolagisering. Skulle bolaget ändå påföras en ytterligare pensionsskuld, och de kostnader för löneskatt som är kopplad till denna, bör ett extra kapitaltillskott utgå som ger bolaget motsvarande finansiella styrka som utan övertagen pensions-skuld.

7.4.3 Kapitalstruktur och behov av kapitaltillskott

För att ta ställning till lämplig kapitalstruktur, och därmed behovet av kapitaltillskott och hur detta bör lämnas, har jag utgått från nyckeltalet soliditet, dvs. andelen eget kapital i förhållande till den totala balansomslutningen.

Soliditeten är ett mått som speglar ett företags förmåga att hantera ekonomiska förluster och överleva på lång sikt. Några entydiga riktvärden för soliditet för företag finns inte. Kravet på finansiell styrka ökar dock med ökad risk i verksamheten. Som tidigare konstaterats måste rörelserisken i VTI:s och ett nytt bolags verksamhet betraktas som högre än genomsnittet.

För att ett företag skall kunna betraktas som finansiellt välmående ligger den undre gränsen för soliditet i intervallet 25–30 procent. Ett företag som ligger under detta ger normalt inte utdelning till ägarna, och kan befaras få svårt att få långfristiga lån från banker för att t.ex. finansiera investeringar. Ett vanligt rekommenderat riktvärde för ett nystartat bolag är en soliditet på 30–35 procent.

Jämförelse med företag i samma eller näraliggande branscher kan ge indikationer på lämpliga nivåer. Bilaga 4 visar soliditetsvärden för några svenska och europeiska aktörer som kan anses ha verksamhet näraliggande det tilltänkta bolagets. Det kan i det sammanhanget vara värt att notera att forskningsinstitut ofta inte ger utdelning till ägarna, eftersom detta i vissa fall medför att man betraktas som vinstdrivande. Detta kan i sin tur leda till att man inte ges möjlighet till forskningsfinansiering i samma utsträckning som icke vinstdrivande organisationer. Detta är t.ex. fallet inom EU:s sjunde ramprogram för forskning. Konsekvensen av att ett icke utdelande bolag ändå genererar årliga ekonomiska överskott blir att soliditeten ökar över tiden i förhållande till vad som skulle bli fallet om vinsten delades ut.

En annan källa för jämförelsevärden är Upplysningscentralens (UC) branschrapport från UC Ekonomirapporter AB.¹ Branschrapporten redovisar bl.a. medianvärden för bolag inom en viss bransch. Branschen ”Teknisk forskning” inkluderar bland annat Sveriges Tekniska Forskningsinstitut SP och Chalmers. Medianvärdet för soliditeten för bolag med 50–499 anställda i denna bransch låg 2005 i intervallet 38,5 till 40,1 procent.

Ytterligare en källa är Statistiska Centralbyråns branschnyckeltal. För branschen 731 ”Naturvetenskapliga och tekniska FoU-

¹ Teknisk forskning 2007:1, UC Ekonomipublikationer AB.

institutioner” har företagen med 100–199 anställda en mediansoliditet 2005 på 41 procent.

Utredningen har därutöver varit i kontakt med SEB för att efterhöra eventuella krav på nyckeltal på ett bolag för att det skall få de förmånligaste finansieringsvillkoren. SEB har därvid granskat VTI:s årsredovisning 2006, och gjort bedömningen att ett sådant soliditetskrav skulle ligga i intervallet 40–50 procent.

Utgångspunkten för resonemangen kring kapitalstruktur och behovet av kapitaltillskott för ett nystartat VTI-bolag har varit en bibehållen verksamhetsinriktning och verksamhetsvolym. VTI:s nuvarande storlek på de olika balansposterna kan då ligga till grund för beräkningarna. En annan utgångspunkt har varit att bolaget tar över myndighetens tillgångar och skulder till bokförda värden.

Revisionsfirman Öhrlings PricewaterhouseCoopers har granskat VTI:s balansräkning. Bedömningen är att en viss nedjustering av tillgångsposten *Pågående arbeten* kan komma att krävas vid övergång till bolagsform. Denna justering är hänförligt till att det finns en viss begränsning av vilka fördelade kostnader som kan ingå i balansposten i ett bolag. I övrigt ses inga hinder för att överta balansräkningens poster till bokförda värden.

Slutligen förutsätter mina beräkningar av behovet av kapitaltillskott att bolaget inte övertar någon annan pensionskund än den som redan är uppbokad i VTI:s balansräkning och som avser pensionskund för delpensioneringar under de senaste åren (jfr avsnitt 7.4.2 ovan). Beräkningarna tar inte heller hänsyn till några omstruktureringskostnader kopplade till eventuella resursanpassningar i samband med en bolagisering. Min bedömning, baserad på uppgifter från VTI, är dock att behovet av en sådan resursanpassning är förhållandevis litet och uppgår till högst 15 miljoner kronor.

I tabell 7.1 visas vilka kapitaltillskott som krävs för att, med dessa utgångspunkter, uppnå soliditetsnivåerna 30, 40 respektive 50 procent i ett nystartat VTI-bolag.

Ett företags egna kapital består av bundet eget kapital respektive fritt eget kapital. Fritt eget kapital kan i princip delas ut till ägarna efter beslut av bolagsstämman, medan bundet eget kapital inte är utdelningsbart. En hög andel bundet eget kapital i förhållande till fritt eget kapital i ett nystartat bolag kan därför ses som en markering från ägarna om ett långsiktigt engagemang i verksamheten. Detta ger också en större trygghet för företagets övriga intressen-

ter, t.ex. långivare, leverantörer, partners och anställda, samt kan också ha betydelse vid kreditrating av företaget.

Tabell 7.1 Beräknat behov av kapitaltillskott, balansomslutning och eget kapital vid olika soliditetsnivåer (miljoner kronor)

	Soliditet 30 %	Soliditet 40 %	Soliditet 50 %
Kräver kapitaltillskott	27	53	90
Balansomslutning efter tillskott	158	184	221
Eget kapital efter tillskott	47	74	111

Bundet eget kapital består av aktiekapital och övrigt bundet kapital, t.ex. bunden reservfond. Ett argument för att ha en stor andel av det bundna egna kapitalet som övrigt bundet kapital är att detta ger ökat utrymme att hantera förluster. Ett argument för att ha en stor andel av det bundna egna kapitalet som aktiekapital är att vid uppkomna förluster blir regelverket för tvångslikvidation, med påföljande krav på åtgärder, tillämpligt tidigare.

Min rekommendation är att ett kapitaltillskott av likvida medel ges så att ett nystartat VTI-bolag uppnår en soliditet på minst 40 procent. Som framgår av tabell 7.1 förutsätter detta att bolaget får ett tillskott av kapital på 53 miljoner kronor, vilket ger en balansomslutning på 184 miljoner kronor och ett eget kapital på 74 miljoner kronor. Detta ger också en god likviditetsnivå. Bolagets egna kapital föreslås vara bundet i sin helhet, med ca en tredjedel som aktiekapital.

Om bolaget skulle behöva belastas med nämnvärda omstruktureringskostnader i samband med en bolagisering, samt en eventuell pensionsskuld för pensionsrätter intjänade före bolagiseringstidpunkten, kräver detta ytterligare kapitaltillskott. Det är i det sammanhanget viktigt att hålla i minnet att för att uppnå samma soliditetsnivå med som utan en övertagen pensionsskuld, krävs ett högre kapitaltillskott än själva pensionsskulden och en eventuell kostnad för löneskatt kopplad till denna.

7.4.4 Ekonomiska mål

Jag har i avsnitt 7.3.2 redovisat vilka utgångspunkter som jag har haft för mina förslag till ekonomiska mål för ett VTI-bolag. Enligt den kartläggning som jag gjort förefaller ett relativt vedertaget avkastningsmål i institutssektorn vara 4 procents avkastning på eget kapital.

Ekonomiska mål för statliga företag formuleras utifrån²:

- Lönsamhetsmål (t.ex. avkastning på eget kapital)
- Kapitalstruktur (t.ex. soliditet eller räntetäckningsgrad)
- Utdelningsmål (t.ex. andel av nettovinst eller eget kapital)

Några generella ekonomiska mål för statliga bolag finns inte. Vilka mål som sätts och hur de definieras avgörs från fall till fall. Av de 24 företagen i kategorin företag med särskilda samhällsintressen har 9 företag definierade ekonomiska mål för lönsamhet, kapitalstruktur och/eller utdelning. För företag med mål definierat för avkastning på eget kapital varierar detta mellan 3 och 8 procent.

För ett VTI-bolag, och utgående från ett kapitaltillskott som ger 40 procents soliditet och 74 miljoner kronor i eget kapital, skulle ett avkastningskrav på fyra procent innebära ett resultatkrav efter skatt på ca 3 miljoner kronor. Omräknat till resultatkrav före skatt blir detta drygt 4 miljoner kronor vid en skattesats på 28 procent. Sett till VTI:s resultat de senaste åren förefaller detta vara en rimlig målnivå.

Ett annat resultatmått, som istället är relaterat till ett bolags omsättning, är nettomarginal. Nettomarginalen definieras som resultat efter finansiella poster i förhållande till omsättningen. Utan bokslutsdispositioner och extraordinära poster sammanfaller resultatet efter finansiella poster med resultatet före skatt.

Ett vanligt intervall för krav på nettomarginal förefaller vara 5–10 procent. Enligt SCB:s branschnyckeltal har företagen med 100–199 anställda i branschen 731 ”*Naturvetenskapliga och tekniska FoU-institutioner*” ett medianutfall för nettomarginal på 3,0 procent 2005.

För ett VTI-bolag bör ett krav på nettomarginal, i enlighet med vad som anförts i avsnitt 7.3.2, ställas som ett marginalkrav på omsättningen exklusive anslag och bidrag och med viss hänsyn tagen till förekomsten av vidarefakturerade utlägg utan vinstpålägg.

² Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2005.

I sammanhanget är det viktigt att notera att ränteintäkter inte redovisas som en del av omsättningen för ett bolag.

VTI:s intäkter exklusive anslag och bidrag var 2006 104 miljoner kronor av de totala intäkterna på 170 miljoner kronor. Ett krav på 4 procents avkastning på eget kapital motsvarar ett resultatkrav före skatt på drygt 4 miljoner kronor enligt ovan. Omräknat till ett krav på nettomarginal motsvarar detta 4 procent av intäkterna, exklusive anslag, bidrag och ränteintäkter, vilket också förefaller att vara en rimlig målnivå.

Mitt förslag är att det ekonomiska målet för ett VTI-bolag uttrycks som ett avkastningskrav på eget kapital, och att detta inledningsvis bör sättas till 4 procent. För att kunna få maximal forskningsfinansiering bör ett VTI-bolag därutöver klassificeras som icke vinstdrivande. EU-kommissionens tolkning av detta begrepp förefaller vara att en icke vinstdrivande organisation förvisso kan generera vinst, men inte ge utdelning till ägarna. Ett VTI-bolag bör därför på lämpligt sätt definieras som icke-utdelande.

7.4.5 Vissa övriga frågor i samband med en bolagisering

Enligt vad utredningen har erfarit föreligger risk att ett bolag vars verksamhet till delar är anslags- och/eller bidragsfinansierad får avdragsrätten för ingående moms ifrågasatt av Skatteverket (SKV). SKV har t.ex. beslutat begränsa IVL Svenska Miljöinstitutets avdragsrätt för ingående moms relaterad till den bidragsfinansierade verksamheten. IVL har överklagat detta beslut till länsrätten, men ärendet är ännu inte avgjort i denna instans. Motsvarande begränsning i avdragsrätten för ingående moms skulle för ett VTI-bolag kunna innebära en väsentlig kostnadsökning.

Skatteexperter vid Öhrlings PricewaterhouseCoopers, som utredningen har kontaktat, gör dock bedömningen att ett VTI-bolag inte skulle drabbas av någon sådan begränsad avdragsrätt. Det framhålls dock samtidigt att avdragsrätt i bidragsfinansierade verksamheter är en svår skatterättslig fråga och att SKV:s tillämpning ofta kan variera.

Det har inte varit möjligt att behandla denna fråga ytterligare inom ramen för denna utredning. Min bedömning är dock att ett klarläggande före en eventuell bolagisering är av stor vikt, då behandlingen av ingående moms har en avgörande inverkan på ett

VTI-bolags ekonomiska förutsättningar. Om möjligt bör ett förhandsbesked begäras från Skatterättsnämnden.

7.4.6 Handlingsplan för bolagiseringsprocessen

I mina direktiv ingår att ta fram en handlingsplan för bolagiseringsprocessen. Mitt förslag är som tidigare framgått att VTI i sin helhet skall ombildas till ett statligt helägt bolag från och med den 1 januari 2008. Inom ramen för min korta utredningstid har det emellertid inte varit möjligt att klarlägga alla detaljer i bolagiseringsprocessen och att vidta de förberedelser som krävs för att starta verksamheten i ett bolag den 1 januari 2008.

Mitt förslag är därför att ett sådant förberedelsearbete påbörjas så snart som möjligt efter det att jag lagt fram mina förslag den 15 juni 2007. En bolagisering av VTI förutsätter att riksdagen fattar beslut om detta. Enligt min mening bör dock ett förberedelsearbete, som innefattar de nödvändiga formella och praktiska förberedelserna inför en bolagisering, kunna drivas parallellt med riksdagens behandling av frågan.

Exempel på uppgifter som kräver ytterligare insatser är övergångsfrågor vad gäller bl.a. lokalisering, ekonomi- och lönesystem, personal och pensioner, kunder och leverantörer, förberedelser för de avtal och överenskommelser som krävs i samband med bolagiseringen, att utforma bolagsordning och andra erforderliga styrdokument, att ta fram konsoliderad redovisning och nyckeltal för den nya organisationen, att ta fram konsoliderad affärsplan, att genomföra en noggrann genomgång av de ekonomiska och juridiska förhållandena, att genomföra de ytterligare analyser som krävs för att fastställa det slutgiltiga kapitalbehovet för det nya bolaget i överensstämmelse med EG:s statsstödsregler och i övrigt förbereda de åtgärder som kan krävas för att ett bolag skall kunna bildas 1 januari 2008.

8 Förslagets konsekvenser

8.1 Mina bedömningar

Mina förslag medför att statens kostnader och anslagsbehoven är oförändrade på kort sikt. På längre sikt bör kostnaderna bli något lägre när de nuvarande omställningskostnaderna för SIKKA är balanserade. Staten förutsätts därutöver tillskjuta ett kapital på drygt 50 miljoner kronor. Detta kapital skall dock förräntas och inte förbrukas. De eventuella omstruktureringskostnader som kan bli aktuella i samband med en bolagisering bedömer jag uppgår till högst 15 miljoner kronor.

Förslagen i betänkandet syftar till att säkerställa samhällets behov av analyser och planeringsunderlag avseende transportsystemen och transportsektorns behov av kvalificerad forskning och utveckling. Jag anser att mina förslag väl tillgodoser dessa behov och säkrar en verksamhet av stor samhällsekonomisk betydelse.

Jag bedömer att mina förslag har försumbara konsekvenser i de övriga avseenden som skall belysas enligt kommittéförordningen.

8.2 Direktiven

Förslagets konsekvenser skall redovisas i relevanta delar enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474), varvid särskild vikt skall läggas på statens kostnader och intäkter samt samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt.

8.3 Mina utgångspunkter

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, skall enligt kommittéförordningen en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt, skall dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, skall en finansiering föreslås.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

8.4 Min analys

Denna utrednings huvuduppgift är att analysera förutsättningarna för att ombilda Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) och vissa funktioner vid Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) till bolag. Ett villkor för en sådan ombildning skall vara att verksamheten kan finansieras och organiseras så att den tillgodoser regeringens behov av analys och stöd samt transportsektorns behov av forskning.

De kostnader och intäkter för staten som följer av mina förslag har jag behandlat utförligt i direkt anslutning till att förslagen presenterats. I fråga om SIKA har jag föreslagit att verksamhetens även fortsättningsvis skall bedrivas i myndighetsform men slås samman med verksamheten vid Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS). Jag har bedömt att mitt förslag leder till vissa rationaliseringsvinster och kostnadsminskningar som medför att anslagsbehoven för SIKA:s verksamhet är oförändrade på kort sikt och något lägre på längre sikt.

VTI har jag föreslagit skall bolagiseras i sin helhet. Anslagsbehoven för att finansiera vissa basfunktioner vid det nya bolaget har jag bedömt vara oförändrade. Bolagiseringen kräver dock ett kapi-

taltillskott, som jag har föreslagit skall uppgå till 53 miljoner kronor. Utgångspunkten är naturligtvis att kapitalet inte skall förbrukas utan förräntas. Kapitaltillskottet utgör således ingen kostnad för staten. De eventuella omstruktureringskostnader som kan bli aktuella i samband med bolagiseringen bedömer jag vara små och uppgå till högst 15 miljoner kronor. Jag anser också att verksamheten i bolagsform kan bli mer kostnadseffektiv och också på längre sikt kan öka intäkterna av verksamheten. Det är dock inte möjligt att nu uppskatta dessa effekter.

Mina förslag innebär att verksamheten vid såväl SIKA som ett bolagiserat VTI hålls samman organisatoriskt och någon omlokalisering av verksamheter behövs inte. En strävan att hålla nere kostnaderna för den föreslagna omorganisationen har därvid varit en viktig utgångspunkt.

Kostnaderna för kommuner, landsting, företag eller andra enskilda påverkas inte enligt min mening. De övriga samhällsekonomiska konsekvenserna av mina förslag anser jag främst beror på hur samhällets kunskapsförsörjning och analysresurser påverkas. Jag har i betänkandet försökt visa på den samhällsekonomiska betydelsen av att den samhällsmotiverade forskning och analysverksamhet som riktas mot transportsystemet kan säkerställas. Jag har också gett exempel på vilken samhällsekonomisk utväxling som denna verksamhet kan ge. Direktiven anger att den lösning som föreslås skall tillgodose regeringens behov av analys och stöd samt transportsektorns behov av forskning. Jag anser att mina förslag väl tillgodoser dessa behov och säkrar en verksamhet av stor samhällsekonomisk betydelse.

Jag bedömer att ett genomförande av mina förslag inte kommer att få några nämnvärda konsekvenser för sysselsättningen på de orter där VTI och SIKA är verksamma. Detta baserar jag på att jag inte föreslår någon omlokalisering eller nedskärning av verksamheten. Om några sysselsättningseffekter uppstår bör de vara långsiktigt positiva genom att ett bolagiserat VTI får bättre utvecklingsförutsättningar genom mina förslag. Mitt förslag att lägga samman SIKA och ITPS bör på sikt kunna ge förutsättningar för vissa personalminskningar för myndighetsgemensamma funktioner som administration, information och myndighetsledning.

Mina förslag är inte av den karaktären att jag bedömer att de fordrar några konsekvensanalyser beträffande offentliga åtaganden, kommunal självstyrelse, brottslighet, de integrationspolitiska målen och personlig integritet som skall göras enligt kommittéför-

ordningen. Små företags verksamhetsbetingelser kan som jag ser det i någon mån beröras av att VTI föreslås bli bolag istället för myndighet. Min bedömning är att konsekvenserna kan vara marginellt positiva genom mina förslag till förstärkt reglering och uppföljning av att ett nytt bolag iakttar största möjliga konkurrensneutralitet i sin kommersiella verksamhet. Jag bedömer inte heller att jämställdheten mellan kvinnor och män kommer att påverkas av mina förslag. Jag har då förutsatt att de mål och riktlinjer som gäller för myndigheter får sin motsvarighet i statens ägarstyrning av ett nytt bolag.

Referenser

- Att styra avgiftsbelagd verksamhet, Ekonomistyrningsverket 2000:21.
- Att utveckla industriforskningsinstituterna (SOU 1997:16).
- Banerjee, A., Ye, X., Pendgala, R: Understanding Travel Time Expenditures Around the World: Exploring the Notion of a Travel Time Frontier, *Transportation*, Volum 34, 1, January 2007.
- Bolagisering, privatisering eller fortsatt myndighetsdrift, Riksrevisionsverket 1994:7
- Budgetpropositionen 2003/04 (Prop. 2003/04:1)
- Budgetpropositionen 2006/07 (Prop. 2006/07:1).
- Effekter av den svenske Trafiksikkerhetsforskningen 1971–2004, VA 2007:07.
- Europeiska kommissionen. Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden.
- Forskning för ett bättre liv (Prop. 2004/05:80).
- Forskning för kunskap och framsteg, (Prop. 1992/93:170).
- FoU-samverkansutredningen (SOU 1980:46).
- Från verksförordning till myndighetsförordning (SOU 2004:23).
- Förenkling av ekonomiadministrationen för små myndigheter, Regeringsuppdrag, ESV 2004:1.
- Förordning (2000:1133) med instruktion för Institutet för tillväxtpolitiska studier.
- Förordning (1995:810) med instruktion för Statens institut för kommunikationsanalys.
- Förordning (1996:284) med instruktion för Statens väg- och transportforskningsinstitut.
- Förordning (2001:100) om officiell statistik.
- Förvaltning i omvandling 2007, VERVA 2007:6.
- Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10).

- I medborgarnas tjänst – en samlad förvaltningspolitik för staten (SOU 1997:57).
- Information Collection on FEHRL Institutes, May 2006.
- Institutet för tillväxtpolitiska studier, Årsredovisning 2006.
- Kommittédirektiv för Flygplatsöversyn (dir. 2006:60)
- Kommittédirektiv för Utredningen om förutsättningar för att om-
bilda vissa verksamheter vid Vägverket och Banverket till aktie-
bolagsform (dir. 2007:06).
- Kommittédirektiv för Översyn av den statliga förvaltningens upp-
gifter och organisation (dir 2006:123).
- Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (SOU
2000:117).
- Lag (2001:99) om officiell statistik.
- Lag (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. (in-
synslagen).
- Liberalisering, regler och marknader (SOU 2005:4).
- Moderna transporter (Prop. 2005/06:160).
- Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och
privat, Konkurrensverkets rapportserie 2004:4.
- Myndigheternas ledning och organisation – Kartläggning och ana-
lys av Myndighetssverige, Statskontoret 2004:9.
- Näringsdepartementet, Promemoria om sammanläggning SIKA
och VTI 2007-03-29.
- Näringsutskottets betänkande 2001/01:NU4 (Bet. 2000/01:NU4,
rskr. 2000/01:16).
- Offentlig-privat samverkan vid väginvesteringar, del 1 Incitament
till beslutsfattare, WSP Analys & Strategi, Rapport 2007:3.
- Offentlig-privat samverkan vid väginvesteringar, del 2 Riskdelning;
utformning av ersättningsmodeller, WSP Analys & Strategi
Rapport 2007:4
- Omlokalisering av statlig verksamhet. Lokaliseringsutredningens
förslag till omlokalisering av statlig verksamhet till de regioner
som påverkas mest av försvarsomställningen enligt 2004 års
försvarsbeslut (N 2004:15).
- Omvärldsbevakning – vad, var och för vem? En utvärdering av In-
stitutet för tillväxtpolitiska studiers utlandsbaserade verksam-
het, Statskontoret 2006:11.
- Premfors, Rune: Demokrati och byråkrati, Studentlitteratur AB,
2003Råd för forskning om transporter och kommunikationer
(SOU 1992:55).

- Regeringens skrivelse med redogörelse för företag med statligt ägande 2006 (Skr. 2005/06:120).
- Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Statens väg- och transportforskningsinstitut (Regeringsbeslut 2006-12-21, N2006/10280/TP, N2006/11614/BS (delvis)).
- Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Statens institut för kommunikationsanalys (Regeringsbeslut 2006-12-14, N2006/11009/IR, N2006/11614/BS (delvis)).
- Riksdagens revisorer: Förstudie 2001/02:9.
- Schafer, A., Victor, D.G. The future mobility of the world population, Transportation Research, Part A: Policy and Practice, Volum 34, 3, April 2000.
- SIKA Rapport 2004:7, Omvärldsanalys – Förutsättningar som kan påverka svensk transportpolitik, Regeringsuppdrag november 2004.
- Staten som kommersiell aktör, omfattning och konkurrens effekter, Statskontoret 2000:16.
- Statens institut för kommunikationsanalys, Årsredovisning 2006.
- Statens väg- och transportforskningsinstitut, Årsredovisning 2006.
- Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst. (Prop. 1997/98:136).
- Statliga anslag till forskning och utveckling 2006, Statistiska Centralbyrån, Sveriges officiella statistik, UF 17 SM 0601.
- Statsbudgetens utfall, ESV 2007:4.
- Staten som kommersiell aktör – omfattning och konkurrens effekter, Statskontoret 2000:16.
- Statsförvaltningens utveckling 1990 – 2005, Statskontoret 2005:32.
- Statskontoret, PM 2001-06-05 (Dnr 364/97-5).
- Statskontorets remissvar 2003-06-27 på Översyn av VTI:s roll och finansiering (Ds 2003:21), dnr 2003/24 1-4.
- Svenskt deltagande i sjätte ramprogrammet, Vinnova 2007-03-12, Version 2.
- Sörlin, Sverker: En analys av industriforskningsinstitutens villkor och framtid ur ett närings- och innovationspolitiskt perspektiv, 20 juni 2006, KTH.
- Teknisk forskning 2007:1, UC Ekonomipublikationer AB.
- Trafikinspektionen – en myndighet för säkerhet och skydd (SOU 2007:4).
- Trafikutskottets betänkande 1999/2000:TU11 (Bet 1999/2000:TU11).
- Transportforskning – Organisation och Samverkan (Ds K 1981:5).

- Utvärdering av extern verksamhet vid VTIs bibliotek och informationscenter, Wolfgang Heller, Birgit Maxe, Margaretha Nelke & Claes Ottne – Infonaut December 2003.
- Vad och vem styr de statliga bolagen? Riksrevisionens rapport 2006:11.
- Verksförordningen (1993:679).
- Vägtransportsektorns FoU-behov och tillgång till FoU-utförare med tillhörande utbildningsutbud, Vägverket och VTI, 2002-09-18.
- Wijkmark, Bo: Transportforskning i en föränderlig värld, Stockholm den 30 september 2004.
- Översyn av VTIs roll och finansiering (Ds 2003:21).

Kommittédirektiv



Förutsättningar för att ombilda Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) samt vissa funktioner av Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) till aktiebolagsform

**Dir.
2007:36**

Beslut vid regeringssammanträde den 22 mars 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall analysera förutsättningarna för en ombildning av Statens Väg- och transportforskningsinstitut (VTI) och vissa funktioner av Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) till bolagsform. Utredaren skall föreslå en uppdelning och finansiering av verksamheterna som även tillgodoser regeringens behov av analys och stöd samt transportsektorns behov av forskning. Utredaren skall utreda och föreslå en bolagisering av de verksamheter som lämpar sig för att drivas i bolagsform samt föreslå lämplig organisationsform och hemvist för den övriga verksamheten. Uppdraget skall redovisas senast den 15 juni 2007.

Bakgrund

VTI

VTI är ett internationellt forskningsinstitut inom transportsektorn som i dag har 188 anställda. VTI utför tjänster som sträcker sig från förstudier, oberoende kvalificerade utredningar och expertutlåtanden till projektledning samt forskning och utveckling. Institutet är en uppdragsmyndighet med cirka 80 % extern finansiering och cirka 20 % förvaltningsanslag direkt över statsbudgeten. Uppdragsgivarna finns såväl inom offentlig som privat sektor både

nationellt och internationellt. Den forskningspolitiska propositionen 1993/1994:177 ändrade i flera hänseenden VTI:s situation. Institutets roll renodlades till att vara enbart forskningsutförare. Tidigare hade institutet disponerat anslagsmedel för egen forskning och utveckling. Från och med den 1 juli 1993 skulle forsknings- och utvecklingsarbete vid VTI ske i form av uppdrag från olika beställare. Detta innebär att anslagsmedlen halverades. På grund av omläggningen av transportforskningens finansiering har forskningsmedel för långsiktigt grundläggande transportforskning minskat. Det gör att VTI:s verksamhet successivt förändrats mot mer tillämpade forskningsprojekt och utvecklings- och konsultuppdrag. Anslaget får sedan några år tillbaka användas till forskning och medfinansiering av VTI:s deltagande i EU-projekt. VTI har sitt huvudsäte i Linköping, myndigheten bedriver även verksamhet i Borlänge, Göteborg och Stockholm.

SIKA

Delegationen för prognos- och utvecklingsverksamhet, DPU, inrättades under Kommunikationsdepartementet 1993. Ett av syftet för inrättandet var regeringens behov av att ha tillgång till fristående analysresurser i förhållande till trafikverken. Det fanns bland annat behov av ett oberoende underlag för regeringens bedömning av trafikverkens investeringsplaner. I budgetpropositionen 1995 gavs DPU ansvaret för den officiella transportstatistiken. År 1995 ombildades DPU till Statens institut för kommunikationsanalys som i dag har knappt 30 anställda. Myndigheten är sorterad under Näringsdepartementet. SIKA:s uppgifter är enligt instruktionen att svara för övergripande analyser inom kommunikationssystemet och för analyser av effekter av åtgärder inom transportsystemen i syfte att uppnå det transportpolitiska målet. SIKA är också statistikansvarig myndighet för den officiella statistiken inom transport- och kommunikationsområdet. Verksamheten inom SIKA styrs av regeringens transportpolitik, IT-politik samt politiken för forskning och analys. SIKA har även en ledande och samordnande roll för bland annat den långsiktiga infrastrukturplaneringen.

SIKA skall enligt regeringsbeslut (N2005/3796/IR) som en följd av det försvarspolitiska beslutet 2004, omlokaliseras till Östersund senast den 15 april 2007. Omlokaliseringen är slutförd.

Behov av översyn

Det är olämpligt att myndigheter bedriver affärsverksamhet i konkurrens med privata aktörer på en öppen marknad. Risken för korssubventioner av uppdragsverksamhet är stor vilket kan leda till konkurrensnedvridande effekter på marknaden. Mot bakgrund av detta anser regeringen att utredaren skall se över förutsättningarna för att bolagisera hela eller delar av verksamheterna på VTI och eventuellt vissa funktioner på SIKa.

Konkurrensverket har vid olika tillfällen framfört till Näringsdepartementet att det behöver skapas bättre garanti för konkurrensneutralitet och att BU-modellen är förenad med flera problem som innebär att det finns risker för att konkurrensen begränsas till nackdel för det allmänna och medborgare/konsumenterna. Statskontoret har framfört att VTI konkurrerar med såväl större som mindre konsultföretag som erbjuder transporttekniska utredningar och analyser.

Uppdraget

Utredaren skall utreda och föreslå en bolagisering av de verksamheter som lämpar sig för att drivas i bolagsform samt föreslå lämplig organisationsform och hemvist för den övriga verksamheten.

Utredaren skall göra följande:

- Lämna förslag på vilken eller vilka delar av verksamheterna som lämpar sig för bolagisering i form av ett bolag samt analysera förutsättningarna för att bolaget långsiktigt skall överleva på egna meriter.
- Belysa konsekvenser för den verksamhet som inte lämpar sig för bolagisering, anslagsbehov både på kort och lång sikt.
- Föreslå kapitalstruktur för det nya bolaget för finansiering av bolagets verksamhet samt föreslå bolagets uppdragsbeskrivning som kan ligga till grund för bolagsordningen och ge förslag på ekonomiska mål.
- Analysera verksamhetens rörelserisk och värdera den verksamhet som utredaren föreslår skall bolagiseras.
- Redovisa organisatoriska, personalmässiga och ekonomiska konsekvenser av en bolagisering inklusive bedöma storleken

- på framtida pensionsskuld för bolaget och hur den ska finansieras.
- Ta fram en handlingsplan för bolagiseringsprocessen.
 - I den mån anslagsbehov finns vid en eventuell kapitalisering särskilt belysa konsekvenser kring EU:s statsstödsregler om lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) samt identifiera eventuella legala hinder och restriktioner.
 - Genomföra en omvärldsanalys för den marknad som bolaget kommer att verka på. Omvärldsanalysen bör omfatta identifiering av konkurrenter, marknadsandelar, ägande samt efterfrågan från olika kundsegment. Utifrån omvärldsanalysen skall utredaren undersöka hur marknaden fungerar och fastställa eventuella behov av ett fortsatt statligt åtagande. Vid utvecklingen av analysen skall utredaren beakta fördelar och nackdelar med ett offentligt åtagande på marknaden och redovisa en långsiktigt hållbar lösning för det offentliga.
 - Synliggöra eventuella operativa problem och möjligheter när det gäller t.ex. skilda företagskulturer, IT-system, synergier, bemanning, kompetensförsörjning, avtal med kunder och leverantörer.

Uppdragets genomförande och tidsplan

Utredaren skall hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter. VTI och SIKa skall bistå utredaren i hans arbete. Utredaren skall tillsammans med SIKa och VTI ge de anställda kontinuerlig information. Utredaren skall utnyttja tillgängliga stödresurser, t.ex. Riksrevisionen och Ekonomistyrningsverket. Utredningsarbetet skall genomföras i kontakt med Kommittén för översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir 2006:123), Flygplatsutredningen (dir 2006:60) samt eventuellt kommande utredningar inom infrastrukturområdet. Utredaren skall också beakta den omstrukturering i Irecogruppen som genomförs av industriforskningsinstitutet vad avser ägande, struktur och finansiering. Utredaren skall fortlöpande föra en dialog med och informera Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

Förslagets konsekvenser skall redovisas i relevanta delar enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474),

varvid särskild vikt skall läggas på statens kostnader och intäkter samt samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt. Utredaren skall lämna förslag till de författningsändringar som utredaren bedömer vara nödvändiga.

Den särskilda utredaren skall redovisa sitt betänkande senast den 15 juni 2007.

Regeringen planerar att senare besluta om tilläggsdirektiv när det gäller förberedelser för att genomföra bolagiseringen.

(Näringsdepartementet)

Vägverkets bedömning av FoU-miljöer

FoU-område enligt Vägverkets Inriktningsprogram för FoU 2000–2009	FoU-utförarens betydelse (m h t ekonomisk volym)	
	Primär	Sekundär/Tertiär
1.1 Utformning av vägtransportsystemet för ökad säkerhet vid användning	VTI	LTH, TFK, Stiftelsen Teknikdalen,
1.2 En mer konsekvent riskhantering		
2.1 Utformning av vägar och gator i kultur- och naturmiljöer	SLU	
2.2.Långsiktig hållbar resurshushållning inom väg- och gatuhållningen	VTI	CTH
2.3 Utformning, val och användning av fordon och drivmedel för ekologiskt hållbar utveckling	VTI	Ecotraffic, MTC, SWEVA, IVL
2.4 Effektiva åtgärder för minskade föroreningar av mark och vatten	VTI, SLU	
3.1 Upprätthållande av acceptabel standard på väg- och gatunätet	VTI	
3.2 Människors krav och förväntningar på utformningen av vägtransportsystemet med hänsyn till deras förutsättningar	VTI	TFK, Lunds universitet, Umeå Universitet
3.3 Näringslivets krav och förväntningar på vägtransportsystemet	VTI	Trivector
3.4 Trafikstyrning och information för effektivare utnyttjande av väg- och gatunät	SWECO	
3.5 Samordning och samverkan för ökad transporteffektivitet	Stiftelsen Teknikdalen	
3.6 Utformningen av en mer robust infrastruktur	SWECO, Trivector	
4.1 Lokalisering av vägar och gator i samverkan med medborgare och näringsliv	VTI, Umeå Universitet	
4.2 Ekonomisk optimal väg- och gatuhållning	VTI	CDU (KTH), Göteborgs Universitet, SveBeFo Aerotech, Telub, Korrosionsinstitutet

4.3 Beställarrollen som instrument för utveckling av vägtransportsystem		
4.4 Serviceorienterad förvaltning i medborgarnas tjänst	Karlstad Universitet	
5.1 Vägtransportsystemets påverkan på och beroende av samhällsutvecklingen	VTI, KTH	LiU, LTH, LuTU
5.2 Stadens transportsystem	VTI	
5.3 Infrastrukturens tekniska funktion	VTI, KTH	CTH, LuTU, LTH
5.4 Mål- och resultatstyrning inom vägtransportsystemet	CDU, Transek	VTI, KTH, Inregia, IVL

VTI:s FOU-områden

2007-06-11

VTI:s verksamhetsområden

I denna PM beskrivs institutets verksamheter inom strategiska områden där VTI har en viktig roll som utförare av tillämpad forsknings- och utvecklingsverksamhet. För varje verksamhetsområde görs en problemorienterad beskrivning av området och dess samhällsrelevans, en marknadsbedömning med uppgifter om uppdragsgivare, konkurrenter, samarbeten nationellt och internationellt, en bedömning av framtida forskningsbehov samt en kortfattad presentation av kompetens, resurser och ekonomi.

VTI:s verksamhet presenteras i följande delområden: Policyanalys och transporternas utveckling i samhället, Väg- och banteknik, Trafikteknik, Trafiksäkerhetsanalys, HMI och trafikantbeteende, Fordon samt Miljö.

Policyanalys och transporternas utveckling i samhället

Området och dess samhällsintresse

En väl fungerade transportinfrastruktur är en förutsättning för såväl verksamheter inom offentlig förvaltning, företag och organisationer som för medborgarnas mobilitet. En första utgångspunkt för den forskning som bedrivs vid VTI vad gäller policyanalys och transporternas utveckling i samhället är att ansvaret för att planera och tillhandahålla effektiva transporter vilar på aktörer inom olika delar av den offentliga sektorn. Dessa aktörer finns dels inom förvaltningar, politiska organ och sektorsmyndigheter på nationell nivå, dels inom regionala och kommunala organisationer och förvaltningar. För att kunna bedriva sin verksamhet behöver dessa samhällsaktörer och -organisationer tillgång till högkvalitativa, samhällsrelevanta forskningsresultat som kan ge bidra till välgrundade beslut inom ofta komplexa problemområden.

Den samhällsvetenskapliga forskning som bedrivs vid VTI med inriktning på policyanalys om transporternas utveckling i samhället syftar till att ge fördjupad kunskap om de beslutsverktyg och -processer som bidrar till att forma och vidareutveckla den svenska transportinfrastrukturen. En del av verksamheten fokuseras på analyser av nationella och regionala planerings- och beslutsprocesser om transporterna samt studier av transporternas roll för regional- och stadsutveckling. Beslut om transportinfrastrukturen fattas av många aktörsgupper med olika perspektiv och drivkrafter, vilket kan leda till intresse- och målkonflikter av olika slag inte minst när det gäller avvägningar mellan olika transportpolitiska mål. VTI:s forskning inom området inriktas på analyser av hur och varför vissa prioriteringar görs, vilka aktörer som har inflytande över de beslut som fattas och implementeras samt vilka institutionella faktorer som har betydelse varför transporterna utvecklas i en viss riktning.

Den samhällsvetenskapliga, kvalitativa forskningen som bedrivs i anslutning till dessa frågor syftar till att ge ny och policyrelevant kunskap om aktörer, politiska processer och vardaglig planering inom olika delar av transportsektorn. Följande exempel på aktuella projekt kan nämnas:

- Beslutsfattares, transportplanerares och utförares vardagliga praktik vid utformning och implementering av infrastrukturella investeringar, policier och åtgärder

- Kollektivtrafikens organisation, politiska styrning samt betydelse för regional utveckling och regionförstoring
- De offentliga transporternas betydelse för mobiliteten hos den växande gruppen av äldre trafikanter
- Transporternas utveckling ur ett genusperspektiv med koppling till det transportpolitiska målet om jämställdhet
- Landskaps- och kulturarvsfrågornas hantering i transportplanering

En andra del av VTI:s samhällsvetenskapliga forskning inom området avser policyanalys och utveckling av beslutsverktyg som kan ligga till grund för arbetet med att utforma långsiktigt kostnadseffektiva transportslag. Denna forskning omfattar samtliga färdmedelsslag, det vill säga kollektivtrafik, liksom person- och godstrafik på väg och järnväg, i luften och på sjön. Följande frågeställningar fokuseras:

- Beräkning av kostnader för att utnyttja infrastruktur och bedömningar av trafikanternas värderingar av infrastruktur tjänster. Ett exempel avser kostnader för fordonsslitage på väg och järnväg, värdering av tid, av säkerhet, hälsa och buller.
- Hur styr man mot ökad effektivitet, exempelvis genom utformning av skatter, avgifter och andra ekonomiska styrmedel
- Rumsliga analyser: Denna verksamhet omfattar såväl genomförande av sofistikerade prognoser av rese- och godstransportefterfrågan som av regionalekonomiska analyser.
- Samhällsekonomiska analyser, både vad avser utveckling av modell för samhällsekonomisk investeringsanalys och granskningar av beslutsunderlag
- Transportsektorns organisation vad avser finansiering, utformning av upphandling av infrastrukturbyggande och kollektivtrafik, val mellan alternativa organisationsformer etc., allt med ett samhällsekonomiskt effektivitetsperspektiv.

Bedömning av marknaden

Den samhällsvetenskapliga forskningen vid VTI är för närvarande i stark tillväxt vad gäller både kompetensuppbyggnad och externa forskningsmedel. Denna situation ser ut att fortsätta under de närmaste åren. Med tillsättningen av VTI:s första professor inom området bygger VTI upp unik kompetens med stor potential såväl i

Sverige som internationellt. Medan en stor del av forskningen och konsultverksamheten inom transportsektorn traditionellt har inriktats på tekniska, statistiska och i viss mån beteendevetenskapliga analyser ses nu en starkt ökad efterfrågan för såväl kvalitativ som kvantitativ samhällsvetenskaplig forskning med planerings- och policyinriktning.

Den verksamhet som bedrivs vid forskningsenheten för Mobilitet, Aktörer och Planering har en kvalitativ inriktning och en tydlig fokus mot långsiktig forskning. Centrala samarbetspartners i Sverige är Linköpings universitet med dess Temainstitution, Trafik och samhälle vid Lunds tekniska högskola samt i viss mån sociologiska institutionen vid Uppsala universitet. VTI har t.ex. i samarbete med temainstitutionen vid Linköpings universitet initierat och byggt upp ett nytt forum för samhällsvetenskaplig och humanistisk forskning om transporternas utveckling i samhället, Forskarnätverket aktörer, samhälle och transporter (FAST). Nätverket består idag av ett 20-tal doktorander och seniorforskare, varav tre professorer, och utgör idag landets största forskargrupp inom området.

Den forskning som bedrivs vid avdelningen för transportekonomi, med kontor i Borlänge och Stockholm, bedrivs också vid några svenska universitet. En central samarbetspartner är numera KTH, institutionen för Transportanalys. Verksamheten vid VTI:s stockholmskontor och KTH kommer från och med halvårsskiftet 2007 att delvis bedrivs i en gemensam centrumbildning – Centrum för Transportstudier – med finansiering från Vinnova, Banverket, Vägverket, m.fl. Detta är ett led i strävan att ytterligare förstärka den forskningsinriktade profilen. Samarbete finns vidare med ekonomiinstitutionerna vid Örebro universitet och Högskolan Dalarna, där flera av avdelningens anställda disputerar under 2007. Likaså sker samarbete med institutionerna för nationalekonomi i Göteborg och Lunds Tekniska Högskola.

VTI leder och koordinerar Vägverkets nationella centrumbildning CELEST – Centrum för ett långsiktigt effektivt och hållbart vägtransportsystem – där också KTH och f.d. Transek (numera WSP) medverkar. Internationellt deltar VTI i flera EU-projekt i nära samarbete med flera europeiska forskningsmiljöer, t.ex. Institute for Transport Studies vid universitetet i Leeds. Exempel på EU-projekt inom området är studier av marginella infrastrukturkostnader inom samtliga transportslag som grund för europeisk lagstiftning samt projekt för prissättning med hänsyn till kostnader för utnyttjande av infrastrukturen.

Under senare tid har VTI utvecklat samarbetet med det norska transportekonomiska institutet TØI.

På konsultsidan har nyligen konsultbolaget Transek, tillsammans med några andra mindre konsultföretag (t.ex. INREGIA), köpts upp av det större bolaget WSP. VTI kan sägas konkurrera med WSP om vissa typer av uppdrag, framförallt i skärningspunkten mellan forskning och utredningar. I andra sammanhang samarbetar VTI med WSP, dels inom ramen för Vägverkets ovannämnda nationella centra, dels i samband med ett EU-konsortium kring äldre i transportsystemet.

Framtida forskningsbehov

Verksamheten utgår från aktuella planerings- och policyfrågor och från behovet av att uppdatera kunskapen om hur samhällets aktörer och institutioner fungerar i centrala avseenden. De policyfrågor som identifierats ovan återkommer ständigt i olika former. Exempelvis förs sedan kanske ett halvsekel en diskussion om hur vägavgifter ska utformas med utgångspunkt i olika fordons vägsplitage, risker och miljöproblem. På samma sätt är diskussionen om transportsektorns organisation och politiska styrning ständigt levande. För närvarande pågår ett arbete med att ta fram underlag för regeringens beslut om utformning av offentlig-privata samarbetsprojekt och en utredning om det lämpliga med att införa en kilometerskatt.

Som bakgrund till dessa frågor kommer det att finnas ett forskningsbehov kring individers preferenser och betalningsvilja för olika attribut som påverkas av policyåtgärder såsom tidsvärden, värdering av hälsorisker till följd av trafikolyckor eller miljöproblem, m.m. Effekten och utformningen av policyåtgärder i form av regleringar och styrmedel kräver dessutom kunskap kring marknader och individers beteenden. Klimatgaserna utgör här ett specialfall där kunskap om handeln med utsläppsrätter måste kombineras med kunskap kring trafikanternas priskänslighet.

Andra nu aktuella frågor handlar om trafikförsäkringspremiens utformning. På senare tid har VTI fokuserat mer kring godskundernas reaktioner och det finns ett forskningsbehov kopplat till logistikfrågor ur ett mer samhällsvetenskapligt perspektiv. Ett annat område som bedöms komma att öka i framtiden rör spelteoretiska ansatser kring finansieringsfrågor. Idag finns en begränsad

forskning kring förväntade beteenden när nya prissättningsinstrument blir tillgängliga, en fråga som kommer att få ökad vikt i framtiden.

Det framträder också ett antal nya och angelägna forskningsområden i anslutning till policyområden med växande transportpolitisk relevans. I anslutning till den ökande betoningen av transportinfrastrukturens inverkan på klimatet kommer fördjupade kunskaper att krävas kring transporternas miljörisker samt olika aktörers värdering av dessa risker i sitt vardagliga resande. Idag saknas också kunskap om hur offentliga förvaltningar, politiska organ, m.fl. utformar och implementerar policies i sina respektive verksamheter som har betydelse för att uppnå de transportpolitiska målen. Ett exempel är frågan om hur olika offentliga och privata aktörer gör avvägningar mellan trafiksäkerhet, miljö och framkomlighet när det gäller synen på hastighetsfrågor.

Ytterligare ett angeläget forskningsområde rör den växande andelen äldre i samhället, vilket aktualiserar frågan om hur samhället bäst ska kunna tillgodose dessas resbehov i utformning av inte minst den regionala kollektivtrafiken. Det blir allt mer uppenbart att de äldre utgör en heterogen grupp med skilda förutsättningar och behov. Slutligen ser vi ett ökat intresse för att kartlägga skillnader i mäns och kvinnors resvillkor och – resmönster ur ett jämställdhetsperspektiv, inte minst när det gäller trygghetsfrågorna.

Utöver dessa forskningsbehov finns kortsiktigare behov i att ta denna kunskap vidare och nyttja den i utredningar. Här finns framförallt genomförandet av samhällsekonomiska analyser av policyförslag baserat på gedigen forskning som ett viktigt behov.

Kompetens och resurser

Finansieringen av verksamheten domineras av offentliga myndigheter – Vägverket, Banverket, Vinnova och Vägtrafikinspektionen. Under det senaste året har genomförts flera uppdrag direkt åt näringsdepartementet och för offentliga utredningar, en verksamhet som delvis bekostas via VTI:s anslag. Därutöver finns en ökande andel finansiering via EU:s ramprogram. Exempelvis har VTI på uppdrag av Vinnova nyligen ansvarat för bildande och ledning av ett nytt internationellt konsortium inom ramen för ERA-NET-satsning ”Keep Moving” 2008–2010 som har inriktning mot äldres mobilitet i transportsystemet.

VTI:s forskning om policyanalys och transporternas utveckling i samhället har tillgång till ett drygt 30-tal kvalificerade forskare. Medarbetarna har utomordentligt hög kompetens med 17 disputerade forskare, däribland två professorer, en docent samt dessutom flera doktorander. Av de två professorerna är den ena VTI:s första egna tillsatta professor, delad med Linköpings universitet. Den andra är en professorstjänst vid Örebro universitet. Verksamheten är under kraftig tillväxt med pågående rekryteringar.

Forskarna har ämnesbakgrunder inom nationalekonomi, sociologi, teknikens utveckling i samhället, kulturgeografi, offentlig förvaltning, socialpsykologi och etnologi. Många av forskarna har en lång sektorerfarenhet inom transportområdet. Andra är nyrekryterade och är unga, välutbildade och har ofta erfarenhet från andra relevanta forsknings- eller infrastrukturområden.

VTI:s flervetenskapliga kompetens möjliggör en mångsidig belysning av ofta komplexa forskningsproblem och frågeställningar, vilken i sin tur kan bidra till ett gediget och välgrundat underlag för policybeslut hos beslutsfattare. Forskningen kan tillämpas på flera transportslag även om dagens verksamhet i stor utsträckning är inriktad mot väg- och bansektorn. Den flervetenskapliga forskningen om transporternas utveckling i samhället är unik både nationellt och internationellt, då det för närvarande inte finns någon forskargrupp med transportinriktning som kan uppvisa en motsvarande bred kompetens på området. Detta ger VTI en mycket stark konkurrensfördel när det gäller möjligheterna att bedriva, diversifiera och finansiera sin forskning.

Området som det presenterats ovan beräknas ha en årlig omsättning på ca 35 miljoner kronor.

Väg- och banteknik

Området och dess samhällsintresse

Området väg- och banteknik omfattar infrastruktur i form av vägar, järnvägar, flygfältsbanor, gång- och cykelvägar, broar och tunnlar och avser såväl nykonstruktion som drift och underhåll.

Samhället satsar varje år stora resurser på att bygga, förbättra och underhålla transportinfrastrukturen. Transportsystemets betydelse för samhället och dess effekter på miljön är omfattande och samtidigt komplicerad. Det krävs en helhetssyn med samhällseko-

nomiska aspekter i allt högre grad i framtiden. Inom VTI finns erfarenheter och specialistkunskap inriktad mot teknisk, miljömässig och i övrigt samhällsekonomisk optimering av transportinfrastrukturen i ett livscykelperspektiv. Detta är en förutsättning för att ta fram kunskap som innebär minskade framtida drift- och underhållskostnader.

Klimatförändringar innebär att nya krav ställs på hur vägar och järnvägar ska byggas, förbättras och underhållas. Inte minst kommer den tunga trafikens påverkan att bli än större. Den ständigt ökande tunga trafiken spelar en avgörande roll för behov av nya lösningar inom vägkonstruktion och vägunderhåll. Inom området pågår intensivt forsknings- och utvecklingsarbete vad gäller nya konstruktioner och nya sätt att bygga och underhålla vägar. Exempel på detta är utveckling av nya konstruktioner som blandning av betong- och asfaltkonstruktion eller armering i vägöverbyggnader, nya material med användning av polymerer, syntetiska bindemedel eller gummibeläggningar för bullerreduktion samt nya sätt att bygga och underhålla vägar, t.ex. prefabricerade beläggningar. VTI:s medverkan i detta forsknings- och utvecklingsarbete sker i hög grad i form av deltagande i europeiska samarbetsprojekt.

Tyngdpunkten i institutets verksamhet inom området väg- och banteknik ligger på analytisk dimensionering, underhållsteknik, materialteknik och driftteknik, speciellt vinterväghållning. VTI utvecklar bättre vägkonstruktioner sett ur ett livscykelperspektiv och forskar om alternativa material för vägbyggande. Det förväntas ett ökat intresse för användning av restprodukter från industriell verksamhet, t.ex. slaggprodukter i vägkonstruktioner. För detta krävs ökad kunskap inte minst om produkternas långsiktiga miljöpåverkan.

Det blir allt vanligare att nybyggnad respektive drift och underhåll av vägar utförs efter en funktionsupphandling. Detta ställer stora krav på att rätt kunna beskriva tillståndet på vägen, vilket restvärde vägen har inför nästa upphandling och vilka gränsvärden som ska gälla för när åtgärder ska utföras. Gränsvärden ska sättas utifrån samhällsekonomiskt lägsta kostnader vilket innebär att man måste ha god kännedom om effekterna av olika tillstånd för trafikanter, miljö och för samhället i övrigt. Upphandling med funktionskrav istället för detaljstyrning sker för att ge minskade livscykelkostnader.

Vinterväghållning utförs för att öka framkomlighet och säkerhet vid körning på vintervägar. Dålig vinterväghållning medför klart

förhöjda olycksrisker. Vinterväghållningen har också negativa miljöeffekter t.ex. fordonskorrosion. Miljöeffekterna beror främst på saltning men även på sandning och de luftkvalitetsproblem som de partiklar från nermalad sand ger upphov till. VTI arbetar med att ta fram en modell för optimal vinterväghållning. Samhällsekonomiska beräkningar görs för olika vinterväghållningsregler och bäst möjliga vinterväghållning föreslås. Modellen kan även användas för att tillsammans med redan tidigare utvecklade modeller ingå i ett övergripande nationellt system för drift och underhåll av vägar. Avsikten med detta är att ytterligare kunna reducera kostnaderna genom att omfördela pengar till de åtgärder där de gör bäst nytta.

Dessa system är i första hand avsedda för väghållaren men både väghållare och trafikant kan ha nytta av att snabbt bli informerad om tillståndet på väg. Detta gäller inte minst vintertid då en bil kan förvarna andra bilar i närheten om halka. Denna teknik är under utveckling och utnyttjar redan befintlig utrustning i fordonen för att avgöra om det är halt. Trafikanten servas även med information via skyltar och vägmarkeringar. Utformningen av dessa är betydelsefull för hur trafikanten låter sig påverkas.

Trafiksäkerheten på en väg påverkas inte bara av vägen i sig utan av en mängd faktorer som stolpar och räcken som finns i vägens sidoområde. VTI medverkar till ökad säkerhet genom krockprovning för utveckling av t.ex. eftergivliga stolpar och vägräcken som tål påkörning och som minimerar skadeföljd.

Bedömning av marknaden

Det långsiktiga sektorsansvaret för forskning inom området väg- och banteknik i Sverige ligger hos Vägverket respektive Banverket. Vägverket är också den dominerande uppdragsgivaren för VTI:s forsknings- och utvecklingsverksamhet inom området och svarar för ca 60 % av uppdragsintäkterna. Övriga nationella sektorsmyndigheter som Banverket och Luftfartsverket svarar för ca 5 % av intäkterna. För ämnesområdet väg- och banteknik finns det nationellt mycket liten möjlighet till finansiering via forskningsråd.

Den mångfacetterade verksamhet som inryms i området väg- och banteknik med såväl, forskning och utveckling som provningsverksamhet innebär att VTI även har ett stort antal uppdragsgivare inom kategorin entreprenörer, konsulter och materialindustri. Dessutom har VTI en icke oväsentlig andel internationella kunder.

Inom väg- och banteknik har VTI samarbete med alla tekniska högskolor i Sverige, ett flertal utländska högskolor samt svenska och utländska forskningsinstitut. Nationellt har VTI en viktig roll som koordinator i ett av Vägverkets ”Swedish Network of Excellence”, det nationella centret Road Technology. I detta center för vägteknisk forskning, som har en årlig omsättning på drygt 30 miljoner kronor, medverkar tio forskningsparter från universitets- och högskolesektorn. Road Technology-centret etablerades i januari 2006. VTI medverkar även i ytterligare ett av Vägverkets nationella centra som rör vägutförning, Road Planning and Design.

VTI har ett etablerat samarbete med ett 30-tal europeiska forskningsinstitut inom vägområdet genom det europeiska institutsarbetet FEHRL (Forum of European National Highway Research Laboratories). Detta samarbete är en viktig förutsättning för VTI:s medverkan i EU-projekt.

Därutöver har VTI även samarbete bland annat via Nordiska Vägtekniska Förbundet, World Road Association (PIARC), International Union of Laboratories and Experts in Construction, Materials, Systems and Structures (Rilem) samt Bergmaterialtekniskt centrum vid Luleå tekniska universitet.

En betydande del av forsknings- och utvecklingsarbetet inom väg- och banteknik genomförs i EU-projekt där VTI är en eftertraktad partner, främst i EU:s ramprogram. I det sjätte ramprogrammet medverkar VTI i närmare ett 10-tal större projekt inom området, varav i tre som koordinator. EU-projekten rör många olika delar av väg- och banteknik, bland annat användning av alternativa material och restprodukter i vägbyggnad, nya innovativa konstruktionsmetoder och material, nya beläggningstyper för reducerat väg- och däckbuller samt projekt som rör problematiken kring tunga fordon i vid mening. Ett av de större projekten som VTI också koordinerar är INTRO – ”intelligenta vägar” där syftet är att förbättra transportkapacitet och trafiksäkerhet genom att använda och kombinera information från olika befintliga datakällor.

Dessutom deltar VTI i EU-projekt som innefattar metoder för kunskaps- och tekniköverföring till EU:s nyblivna medlems- och kandidatländer samt projekt som innebär samordning av forskningsinfrastruktur i ett Europa-perspektiv. De flesta projekt inom EU-programmet COST som VTI medverkar i avser också området väg- och banteknik.

Framtida forskningsbehov

De grundläggande behoven inom nykonstruktion samt drift och underhåll av vägar och banor bedöms vara oförändrade inom den närmaste framtiden. Det finns dock en stor samhällsekonomisk potential i att ta fram kunskap för att sänka framtida drift- och underhållskostnader.

Följande forskningsområden kan speciellt lyftas fram som angelägna:

- Den tunga trafikens inverkan på vägarna är ett angeläget problemområde. Ökningen av tung trafik gör att nedbrytningstakten av våra vägar har ökat. Ny kunskap om vilka faktorer som påverkar nedbrytningen samt hur vi skall göra nödvändiga förstärkningsåtgärder är av stor samhällsekonomisk betydelse.
- Miljöaspekter som t.ex. användning av restprodukter i vägkonstruktionen, bullerreducerande beläggningar och ytors motstånd mot slitage.
- Klimatförändringar gör att nya krav kommer att ställas på hur vägar/järnvägar ska byggas, förbättras och underhållas. Det kommer att vara viktigt att ta fram nya kostnadseffektiva förstärkningsmetoder för vägar och banor som påverkas av framtida höga vattenflöden.
- Tillståndsbeskrivning samt restvärdesbestämning av vägobjekt för att kunna handla upp vägar med s.k. funktionsupphandling.
- Avancerad materialteknik som t.ex. nanoteknologi gör att nya materialegenskaper kommer att kunna tas fram och material kan skraddarsys för olika tillämpningar. Det skulle t.ex. kunna vara möjligt att påverka ytegenskaper för beläggingsmaterial som sedan i sin tur kan ge lägre halkrisk.
- Samhällsekonomisk optimering av vägar och banor ur ett livscykelperspektiv.
- Samhällsekonomiskt effektivare drift och underhåll, inkluderande vinterväghållning.
- IT-system för att informera både väghållare och trafikant om tillståndet på vägen. Exempelvis kan ett fordon samla in data om väglaget och informationen skickas vidare till andra fordon som på detta sätt kan bli varnade för t.ex. halka.

Kompetens och resurser

Inom området väg- och banteknik på VTI arbetar ca 40 personer varav en professor, nio disputerade och två medarbetare med licentiatexamen. Professorstjänsten inom området väg- och banteknik är den andra av VTI:s två egna professorstjänster, denna i samverkan med KTH. En stor del av personalen har lång erfarenhet och ett flertal medarbetare har en kompetens som är unik inom Sverige och också mycket konkurrenskraftig på den internationella marknaden.

VTI har utvecklat och förfogar över avancerad utrustning och resurser för olika typer av provning och mätning såväl i laboratorier som i fält. Exempelvis kan nämnas fordon för vägytemätning – Road Surface Tester, fallviktsutrustning för att mäta ytors bärighet, utrustning för sprickmätning och vägars tvärprofil samt fordon för friktionsmätning.

En unik resurs för Europa som finns hos VTI:s är utrustningen för accelererad provning av vägkonstruktioner, Heavy Vehicle Simulator, (HVS). Utrustningen kan användas för att förutsäga och bedöma en vägkonstruktions motstånd mot nedbrytning orsakad av trafiken. Genom att HVS-maskinen är mobil kan den t.ex. utnyttjas för att bedöma testytor i vägobjekt i fält. På mycket kort tid kan flera års trafikbelastning simuleras. VTI har även en provvägsmaskin för att bl.a. studera beläggningsslitage samt hälsofarliga partiklar orsakade av fordons- och däckslitage.

VTI:s Vägmateriallaboratorium för provning av stenmaterial, bitumen, asfalt och restprodukter som t.ex. askor eller slagg är ackrediterat av SWEDAC för materialprovning enligt standardiserade metoder och har dessutom tillsynsansvar för andra materiallaboratorier i landet.

VTI har vidare tagit fram flera avancerade datormodeller för bedömning av vägars nedbrytning och tillstånd som t.ex. spårmodell, sprickmodell samt ett antal databaser. Vid institutet finns också data som beskriver tillståndsutveckling på belagda vägar i ett 20-årsperspektiv samt data om hastighet respektive olyckor vid olika vägytetillstånd både sommar och vinter fördelat på flera databaser.

Området väg- och banteknik vid VTI beräknas ha en omfattning på ca 32 miljoner kronor per år.

Trafikteknik

Området och dess samhällsintresse

Området trafikteknik handlar om planering och utformning av transportsystemet och berör i den meningen en stor del av institutets verksamhet. Det forskningsområde som här beskrivs avser dock i första hand vägtransportsystemet och frågeställningar kring *planering, effekter av väg- och gatuutformning*, samt *trafikanalys* med särskilt fokus på storstädernas trafikproblem. (Frågeställningar som rör planeringsprocessen se sid. 2ff)

I samband med planering och investeringar är det av central betydelse att kunna beskriva och förutsäga *effekter av väg- och gatuutformning*. Ett aktuellt exempel är ombyggnaden av motortrafikled och vanlig 13 meters landsväg till mötesfri 2+1-väg. För att bedöma dess effekt på bland annat trafiksäkerhet och framkomlighet, eller den totala samhällsekonomiska nyttan, krävs tillförlitliga mått och modeller med vars hjälp åtgärder kan analyseras. Det är enbart utifrån sådan kunskap som investeringar kan värderas och ge underlag för prioritering och planering. VTI har under många år bedrivit forskning kring tillstånds- och effektbeskrivningar för tillgänglighet, trafiksäkerhet och miljö. Det innebär till stor del utveckling av beräkningsmodeller och framtagning av empiriskt grundade normalvärden. Tillämpningarna ligger främst inom analys av väg- och gatuinvesteringar samt övergripande uppföljning av de transportpolitiska delmålen. Nedan ges en kortfattad sammanfattning av inriktningen för respektive effektkategori.

Tillgänglighet beskrivs i termer av restid, fördröjning, hastighet, andel stopp och kapacitet som funktion av utformning och reglering för olika väganläggningar. Frågeställningar inom detta område löses i allmänhet med simuleringsmodeller som normalt bygger på empiriska underlag. Sedan slutet på 1990-talet har VTI svarat för uppföljning och utvärdering av mötesfria vägar, bland annat den vanliga 2+1-vägen. Uppföljningen har omfattat i stort sett alla aspekter såsom framkomlighet, reshastighet, kapacitet och servicenivåer, trafiksäkerhet samt vägslitage och kostnader för drift och underhåll. Utvärderingen har resulterat i fullständiga underlag för tillgänglighet och trafiksäkerhet för en uppdaterad effektkatalog. Inom den närmsta framtiden torde frågeställningar för nya vägtyper och effekter för överbelastade vägar bli aktuella.

Inom *trafiksäkerhet* söks i första hand risk- och konsekvensmått som funktion av väg- och gatuutformning och reglering för länkar, trafikplatser och korsningar. Traditionellt användes datormodeller som beskriver olyckskvot, skadeföljd och allvarlighetsföljd som funktion av trafikflöde, vägutformning och hastighetsgräns. VTI har under många år bidrag till Vägverkets effektkataloger och utformningsråd. Mötesfria vägar har kontinuerligt följts upp under nästan tio år. Forskningen inom trafiksäkerhetsanalys, bland annat för utveckling av effektsamband, baseras i hög grad på Vägverkets olycksdatasystem.

Miljöeffekter kan delas upp i dels luftföroreningar och luftkvalitet, trafikbuller och vibrationer och dels i natur-, kultur- och bebyggelsemiljöer. Luftföroreningar och luftkvalitet beskrivs vanligtvis som funktion av utformning och reglering. Detta görs med olika typer av simuleringsmodeller som bygger på körförlopp som i sin tur är beroende på vägutformning och trafikflöden. Inom VTI har under lång tid den s.k. VETO-modellen använts för att ta fram underlag till Vägverkets effektkataloger.

Inom *trafikanalys* har forskningen alltmer kommit att handla om trängsel och kapacitetsfrågor. I ett Vägverksfinansierat projekt utvecklades modeller för kapacitet, framkomlighet och fördröjning, beroende av antalet körfält och inverkan av trafikplatser och växlingssträckor. Projektet resulterade i en ny katalog av effektsamband för motorvägar i stadsmiljö. Sedan flera år genomför VTI regelbunden uppföljning av framkomligheten på Essingeleden i Stockholm. Med *floating car*-teknik registreras hastighetsprofilen som sedan matchas mot flödes- och hastighetsobservation från systemet för trafikövervakning.

Genom trafikmätningar och analys av trafikens sammansättning och variationen bidrar VTI med viktiga underlag för effektbedömningar och samhällsekonomisk kalkyl. Under senare år har flera projekt handlat om utveckling av s.k. *volume-delay*-funktioner. Det är samband som ligger till grund för uppskattning av den flödesberoende restiden mellan olika punkter i nätverket. Funktionerna har en avgörande inverkan på resultaten i de övergripande analyser som alltid görs i större infrastrukturprojekt och även för analys av t.ex. Stockholmsförsöket.

VTI påbörjade redan på 70-talet utvecklingen av en modell för mikrosimulering av landsvägstrafik. Baserat på omfattande trafik- och beteendemätningar utvecklades en välkalibrerad simuleringsmodell. Under senare år har intresset för mikrosimulering snabbt

ökat och det finns idag många sofistikerade modeller på marknaden, dock endast för stads- och motorvägsmiljö. För landsvägsmiljö, med mötande trafik och möjlighet till omkörningar, är dock VTI:s modell fortfarande unik. Av den anledningen har Vägverket under senare år finansierat utvecklingen av en helt ny landsvägsmodell som klarar nya vägtyper och är utformad för att även klara effektstudier av åtgärder inom ITS.

Trafiken i storstäderna ligger ofta mycket nära eller över kapacitetsgränsen. Det innebär långa restider och stor risk för köbildning under högtrafikperioder. I det läget kan även en begränsad trafikminskning eller en mindre kapacitetsökning ge märkbara restidvinster. Här spelar ITS och åtgärder för trafikstyrning och trafikledning en central roll. VTI:s forskning inom detta område handlar om utformning och utvärdering av sådana system, t.ex. i Stockholm och Göteborg.

Bedömning av marknaden

Området har till sin karaktär stark koppling till Vägverket och kommuner, särskilt vad gäller frågor om vägutformning och effekter. Vägverket har under 2006 startat ett nationellt forskningscenter, *Road planning and design*, genom vilket finansiering av forskningsarbetet i huvudsak kommer att kanaliseras. VTI deltar som partner i centret och är för närvarande ordförande i styrgruppen för trafikteknik och effekter av väg- och gatuinvesteringar. Området är väsentligt för hela planerings- och investeringsprocessen och har därför under många år haft stabil efterfrågan. Bildandet av det nationella centret pekar på även fortsatt stort engagemang från Vägverket.

Även inom trafikanalys är Vägverket en viktig finansör. För ITS-området finns ett separat nationellt center finansierat av Vägverket där VTI tillsammans med flera övriga nationella aktörer deltar. Den framtida efterfrågan inom ITS bedöms som god, vilket inte minst understryks av Vägverkets engagemang i som arrangör för världskongressen 2009 i Stockholm.

Inom ITS-området har EU-projekt och andra internationella samarbeten under senare kommit att spela en allt större roll. Denna utveckling förväntas fortsätta även i det nu aktuella sjunde ramprogrammet. VTI har i detta sammanhang stor nytta av europeiska samarbeten inom bland annat FEHRL (Forum of European National Highway Research Laboratories) och ECTRI (European Con-

ference of Transport Research Institutes). Flera viktiga EU-projekt, varav några koordinerade av VTI, har initierats inom ramen för dessa organisationer.

Framtida forskningsbehov

Inom framkomlighet, miljö och trafiksäkerhet finns stora behov av vidareutveckling av effektsamband. Det gäller både samband för nya vägtyper och vidareutveckling av samband för befintliga vägtyper. Tillgången till tillförlitliga samband är av central betydelse vid planering och prioritering av ny infrastruktur, och är en förutsättning för att kunna uppskatta restider och kapacitet, avgasemissioner samt trafiksäkerhetseffekter.

Ett aktuellt område som de närmaste årens forsknings- och utvecklingsverksamhet bör inriktas mot gäller ökad trafiksäkerhet på det lågtrafikerade vägnätet, främst genom räfflade vägar (1+1-lösningar) och utformning av enkla och säkra korsningar. Vidare krävs vidareutveckling av effektsamband, arbete kring införande och effekter av nya föreslagna hastighetsgränser (jämna 10-steg) samt forskning kring säker utformning för särskilda trafikantgrupper som barn, äldre, funktionshindrade etc.

Med ökad trängsel och begränsad utbyggnad av infrastrukturen ställs allt högre krav på kapaciteten i det befintliga vägnätet. Fortsatt forskning krävs om hur man genom olika former av trafikstyrning kan leda om trafiken i tid och rum för att därigenom öka den totala kapaciteten i transportsystemet, samt forskning om vilka effekter olika specifika åtgärder kan förväntas ge.

Utsläppen av klimatpåverkande avgaser från vägtrafiken blir allt mer viktiga som led i att uppfylla "klimatmålen". Under senare år har ett beräkningsprogram kallat ARTEMIS använts för att på nationell eller regional nivå beräkna utsläpp av olika slag. Genom att från olika scenariobeskrivningar lägga in fordon med andra bränsle- och emissionsegenskaper kan effekten av olika typer av miljöfordon beräknas och predikteras för olika framtida år. Detta torde bli ett viktigt verktyg för utvärdering av förändringar i fordonsparken.

Trafikstyrning används ofta i första hand för att öka kapaciteten och därmed bidra till minskad trängsel. Under senare år har intresset ökat för hur trafikstyrning också kan användas som ett instrument för att uppnå positiva miljöeffekter. Fortsatt forskning krävs

för att belysa hur miljöstyrd trafikledning bör utformas och hur den harmonierar med kapacitet och trängsel.

Olika former av trafikmodeller, bland annat simuleringsmodeller, används för att analysera effekter av olika åtgärder i trafiksystemet. Genom sådana är det möjligt att studera hur restid och andra framkomlighetsmått beror av utformning och trafikstyrning. Trafikmodeller behöver vidareutvecklas generellt och särskilt för tillämpningar vid trängsel.

Kompetens och resurser

Verksamheten inom området på VTI är fördelad på två forskningsenheter och omfattar cirka tio personer. Några av dessa arbetar även inom andra forskningsområden medan andra huvudsakligen är verksamma inom detta område. I samarbete med Linköpings universitet har VTI två doktorander knutna till området. Beroende på framtida finansiering kan anställning av ytterligare doktorander bli aktuellt.

Området är beroende av tillgång på trafikdata och modeller. VTI har utrustning för hastighets- och flödesmätningar samt mätbilar för bland annat restidsstudier och körförlopp. Inom miljöområdet har VTI bidragit till eller på egen hand utvecklat flera modeller för analyser på mikro- eller makronivå. Likaså för trafikanalyser har VTI under lång tid utvecklat specialiserade simuleringsmodeller. Inom trafiksäkerhetsområdet är det framför allt tillgången till registerdata viktigt. Idag används främst Vägverkets STRADA-system.

Området trafikteknik som det presenterats ovan beräknas ha en årlig omsättning på ca 12–15 miljoner kronor.

Trafiksäkerhetsanalys

Området och dess samhällsintresse

Trafiksäkerhetsanalys omfattar ett brett verksamhetsområde som avser uppföljning och analys av trafiksäkerhetsutvecklingen. Verksamhetsområdet innefattar främst analys av skaderisker i trafikmiljöer och är en kärnverksamhet i institutets trafiksäkerhetstekniska forskning. Trafiksäkerhetsanalys är i grunden en empirisk vetenskap som fokuserar på kvantitativa analyser. Ett viktigt inslag är att

följa trafiksäkerhetsutveckling över tiden. Eftersom människor anpassar sitt beteende i vardagliga situationer är trafiksäkerhetsanalys även ett nödvändigt inslag i uppföljningen av olika trafiksäkerhetsåtgärder, t.ex. automatisk hastighetsövervakning eller förändrad korsningsutformning.

Utöver empiriska studier främst av antal olyckor och dess skadekonsekvenser förtydligar trafiksäkerhetsanalysen även skillnader i trafikmiljöer eller trafikantgrupper utifrån mått som samvarierar med olycksrisker. Dels bygger detta på observationer av verkligt beteende som användning av cykelhjälm eller bilbälte, dels på enkätsvar eller intervjuer om beteende som påverkar olycks- och skaderisker. Ytterligare ett arbetssätt som tillämpas är att på ett strukturellt sätt beskriva separering av olika trafikantgrupper, såsom bilar och oskyddade trafikanter, och att föreslå förbättringsåtgärder som påverkar kontakten och samspelet mellan trafikantgrupperna.

Trafiksäkerhetsanalys har betydande inslag av statistisk metodanvändning och –utveckling från utformning av frågeenkäter över urvalsmetodik till statistisk modellering och förmedling av resultat till beslutsfattare och allmänheten. Denna nödvändiga teoretiska grund ger tillsammans med detaljkunskaper i respektive tillämpningsområde meningsfulla resultat av direkt praktisk betydelse.

Trafiksäkerhetsanalysens metoder är transportslagsövergripande. Den befintliga kompetensen hos VTI inom tillämpningen finns dock nästan uteslutande inom området vägtrafik som också är trafikslaget med flest antal dödade och skadade. I Sverige dödas årligen kring 450 personer och drygt 26 000 skadas inom vägtrafiken. Ofta drabbas förhållandevis unga människor och därmed går ett stort antal ”friska levnadsår” förlorade för individerna, deras familjer och samhället. Efter fallolyckor är vägtrafikolyckor den dominerande olyckstypen för skador med dödlig utgång i Sverige. Internationella bedömningar pekar på att trafikskador i framtiden tilltar i den relativa betydelsen av skadeorsaker som påverkar livskvalitet.

Trafiksäkerhetsanalysen på VTI bidrar till att minska mänskligt lidande och samhällets kostnader som följd av trafikolyckor genom en rad olika angreppssätt:

- Olika trafikantgruppers behov studeras i syfte att identifiera deras särskilda problem och möjligheter. Exempel på sådana

grupper är yngre förare, barn och äldre i trafiken eller medborgare med invandrabakgrund.

- Statistiska modeller över olycks- eller skadeutvecklingen ligger till grund för prognoser och uppföljning av olycksutvecklingen. Dessa modeller är nödvändiga för att bedöma om vissa kvantitativa trafiksäkerhetsmål har uppnåtts i praktiken.
- En bedömning av effekter av specifika åtgärder förutsätter utvärderingar som har stöd i vedertagen statistiskt metodik. Den i regel stora slumpmässiga variationen av antalet verkliga olyckor på avgränsade delar av vägnätet måste hanteras på ett vetenskapligt sätt för att möjliggöra en seriös debatt kring verkliga trafiksäkerhetsförbättringar. VTI:s trafiksäkerhetsanalyser bidrar till denna debatt genom utvärderingar som står på en gedigen vetenskaplig grund.
- Empiriska modeller över olycksrisker och skadeföljder i olika trafikmiljöer ligger till grund för samhällsekonomiska kalkyler i samband med vägutformning och är ett viktigt verktyg för optimal användning av begränsade resurser.
- Trafiksäkerhetsanalys tillämpas för att identifiera enskilda korsningar eller vägsträckor med bristande säkerhet och för att föreslå förbättringsåtgärder.

Bedömning av marknaden

Den största kunden inom området trafiksäkerhetsanalys är i dagsläget Vägverket (centralt och regionerna). Vägverket beställer främst uppdrag som har karaktär av kvalificerade utredningar. Banverket anlitar VTI för analys av plankorsningar väg/järnväg.

Vägtrafikinspektionen beställer utredningar med forskningsinslag för att få underlag för sina egna uppdrag. I den mån Vägtrafikinspektionen får utökade mandat som inspektionsmyndighet förutsätter VTI att även Vägtrafikinspektionens informationsbehov kommer att öka och därmed även efterfrågan på uppdrag till VTI.

SIKA anlitar VTI:s kompetens för att sammanställa vissa uppgifter för statistikändamål. Dessa beställningar är dock inte frekventa och relativt begränsade till sin karaktär.

Forskningen inom området finansieras även av Vinnova och Vägverkets skyltfond. EU-finansierade projekt blir allt viktigare för att bibehålla och vidareutveckla trafiksäkerhetsforskningen. Utveckling av strategier för ökad regelefterlevnad i trafiken med fokus

på hastigheter, alkohol och bilbälten är exempel på pågående EU-projekt inom området där VTI medverkar. VTI utgår ifrån att forskningen i framtiden kommer att vara alltmer hänvisad till EU-projekt och VTI ser ett ökat behov av att förbättra formerna för att effektivt delta i sådana projekt.

VTI åtar sig även uppdrag från kommuner och andra aktörer såsom Vägverket Konsult, NTF, Trygg-Hansa Forskningsstiftelse, Länsförsäkringen (forskningsfonden), Trafikförsäkringsföreningen, BIL Sweden eller SWECO Position AB. Denna marknad bedöms vara väsentligen oförändrad på kort till medellång sikt.

VTI:s genomför vissa insatser i utlandet till exempel inom ramen för SweRoad eller på uppdrag av Sida. Bedömningen är att det finns en potential för ökad internationell verksamhet inom det viktiga trafiksäkerhetsområdet, bland annat vad gäller kurser och utbildningar riktade mot ansvariga beslutfattare och specialister inom trafiksäkerhet i olika länder. VTI:s ökande medverkan och engagemang i internationella samarbetsnätverk i Europa och globalt skapar goda förutsättningar för sådana insatser.

VTI ser även en växande marknad inom kurs- och utbildningsverksamhet nationellt och då främst mot målgruppen kommuner men även mot det privata näringslivet. Det finns en tydlig efterfrågan på tematiska kurser som förmedlar forskningsresultat på ett användarnära sätt. Den tekniskt förenklade tillgången till olycksdatabaser kommer även att leda till en ökad efterfrågan på kurser som behandlar statistiska aspekter av att sammanställa information från dessa viktiga kunskapskällor. VTI ser ett växande behov av utbildning för detta ändamål.

VTI:s breda verksamhet inom trafiksäkerhetsanalys utgör en framträdande nationell forskningsmiljö samtidigt som det bedrivs forskning inom området även inom universitets- och högskolesektorn, t.ex. Lunds Tekniska Högskola. I dagsläget möter VTI konkurrens bland annat för uppdrag med betydande inslag av mätverksamhet och då av privata aktörer såsom WSP eller SWECO. Det norska Transportekonomiska institutet (TØI) är en kompetent konkurrent på den svenska marknaden såväl som på den för VTI nya norska marknaden. Därutöver är TØI även en samarbetspartner främst i internationella forskningsprojekt.

Framtida forskningsbehov

De grundläggande behoven inom trafiksäkerhetsanalysen kommer att vara oförändrade inom den närmaste framtiden. Det finns dock ett antal företeelser som bedöms medföra ökat forskningsbehov.

En tilltagande målstyrning av myndigheter inom trafiksäkerhetsarbetet förutsätter bra verktyg för att följa upp dessa mål. Exempelvis har Vägverket ansvar att verkställa det av riksdagen beslutade kvantitativa målet för antalet dödade i trafiken. Ett annat exempel är Polisens ambitioner att genomföra ett visst antal utandningsprov per år. Det är i sammanhanget önskvärt att följa upp hur förekomsten av alkohol och/eller droger i trafiken ändras över tiden. Detta förutsätter ett genomtänkt arbete med provens uppbygg och analys av deras resultat som kräver att vedertagna statistiska principer anpassas till praktiskt möjliga förfaranden i polisarbetet. VTI:s bedömning är att behovet att på ett kvalificerat sätt mäta graden av måluppfyllelse och dess effekter inom trafiksäkerhetsarbetet är växande.

Den snabba utvecklingen inom fordonstekniken och innovativa lösningar inom vägutformningen kommer i framtiden att ställa allt större krav på utvärdering i ett tidigt skede om vissa åtgärder faktiskt bidrar till färre personskador i verkliga trafikmiljöer. Detta medför ökade krav på utvärdering av nya företeelser och tekniska lösningar, t.ex. antisladdsystem. VTI:s bedömning är att uppföljning och utvärdering av nya åtgärder i trafiken kommer att bli en integrerad del av dessa åtgärders implementering. Detta kräver ett delvis nytt tankesätt med ändrade metodmässiga behov som följd.

Harmoniseringen av EU-regler för vägtrafiken leder till förnyat intresse för olika olycksmodellers vetenskapliga bas, exempelvis i samband med den tunga trafikens inblandning i trafikolyckor. En drivkraft i detta intresse är viljan att tillämpa marginalkostnadsprissättning på EU-nivå inom transportsektorn. Denna process leder till att trafiksäkerhetsmodeller som är etablerade i enskilda länder granskas delvis mycket kritiskt. VTI ser ett behov av att vidareutveckla delar av de modeller som används i Sverige samt att granska föreslagna modeller utifrån tillämpbarheten för svenska förhållanden.

Nya och mera fullständiga databaser inom trafikområdet möjliggör fördjupade analyser av trafiksäkerheten. I kombination med en snabbt fortskridande utveckling av datorintensiva statistiska metoder öppnar detta för nya insikter inom den empiriska trafiksä-

kerhetsforskningen. Dessa statistiska metoder tillåter även att modellera väsentliga kausala strukturer och testa dessa empiriskt mot de allt bättre databaserna. VTI:s bedömning är att datorintensiva metoder inom den empiriska trafiksäkerhetsanalysen kommer att vara ett snabbt växande forskningsområde inom den närmaste framtiden.

Kompetens och resurser

VTI har en mycket bred och djup kompetens inom trafiksäkerhetsanalys. För närvarande är ett 20-tal personer verksamma inom området, flertalet inom forskningsenheten Trafiksäkerhet – samhälle och trafikant. Såväl personer med lång erfarenhet inom området som yngre forskare finns på VTI. Därmed möter personer som ofta har varit ledande i utvecklingen av trafiksäkerhetsanalysen i Sverige och internationellt unga forskare med nya metodkunskaper från universiteten. Trafiksäkerhetsanalysen på VTI har tillgång till en utomordentligt hög statistisk kompetens med tre disputerade statistiker och en erfaren statistiker med licentiatexamen. Därutöver har ett flertal medarbetare statistiska grundutbildningar.

VTI:s kompetens inom området är bl.a.

- Utformning, hantering och analys av enkäter
- Statistiska urval av individer eller observationssträckor
- Utveckling och utvärdering av statistiska metoder
- Prognosmodeller för trafiksäkerhetsutvecklingen
- Trafiksäkerhetsanalyser baserade på befintliga register, främst det svenska informationssystemet om skador och olyckor inom vägtrafiken, STRADA (Swedish Traffic Accident Data Acquisition)
- Trafiksäkerhetsanalyser som bygger på egna mätningar, t.ex. bilbältesanvändning
- Trafiksäkerhetsaspekter i samband med vägutformning, t.ex. utformning av korsningar
- Trafiksäkerhetsaspekter inom drift och underhåll av vägar, t.ex. vinterväghållning
- Bedömning av trafikmiljöer i tätbebyggda områden och speciella situationer, t.ex. gångpassager eller skolskjuts
- Planering och genomförande av kursverksamhet

VTI:s forskare är aktiva inom ett stort nätverk inom området trafiksäkerhetsanalys och är representerade bland annat världsomspännande i Global Road Safety Partnership (GRSP), International Co-operation on Theories and Concepts in Traffic Safety (ICTCT), OECD:s International International Road Traffic and Accident Database (IRTAD), på europeisk nivå i European Transport Safety Council (ETSC) samt nationellt i SIKAs arbetsgrupp ”Rådet för trafikolycksstatistik” och Vägverkets externa trafiksäkerhetsråd.

Området Trafiksäkerhetsanalys vid VTI omsätter årligen c:a 20 miljoner kronor.

HMI och trafikantbeteende

Området och dess samhällsintresse

Trafiken är ett komplext dynamiskt system där människor med olika behov och förutsättningar agerar och samspelar med varandra och med transportsystemets tekniska komponenter, fordon, infrastruktur och trafikmiljö. Ett fungerande samspel (HMI; Human Machine Interaction) och ett önskat och förväntat trafikantbeteende är förutsättningar för att övergripande transportpolitiska mål ska kunna uppnås. När samspelen bryter samman uppstår incidenter och olyckor inträffar. Forskningen om HMI och trafikantbeteende sätter fokus på människan i transportsystemet.

Aktiva säkerhetssystem och olika IT-baserade informations- och stödsystem utvecklas och implementeras i allt snabbare takt i moderna fordon. Exempel är navigationssystem, kollisionssvarningar och antisladdsystem. Syftet är att hjälpa förarna i olika situationer. Det är viktigt att gränssnittet mellan förare och teknik utformas så att resultatet blir det önskade utan att användningen leder till oönskade bieffekter som påverkar säkerheten negativt och att förarna har förståelse för systemens användning och funktion. För att kunna avgöra detta krävs framåtblickande effektutvärderingar innan implementering sker.

Avancerade utrustningar för kommunikations- och underhållningsändamål används allt oftare också i trafiken. Mobiltelefoner och CD/DVD-spelare är exempel på utrustningar som används av förare under färd. Kunskap om effekterna och eventuella trafiksäkerhetsrisker är nödvändig för dem som ska fatta beslut om even-

tuella regler för användning. VTI har bland annat medverkat i utredningar av effekterna av att använda mobiltelefon samtidigt som man kör.

Under vissa förhållanden är vi inte lämpliga som fordonsförare. Det gäller t.ex. tillstånd som trötthet, distraktion, stress eller påverkan från alkohol, mediciner och sjukdom. Kunskap om dessa tillstånds säkerhetsrelaterade effekter behöver tas fram och metoder att detektera ”risktillstånden” behöver utvecklas så att åtgärder kan vidtas och motmedel utformas. VTI:s körsimulatorer är en viktig resurs i detta forsknings- och utvecklingsarbete.

Det är viktigt att se till att trafikanter med speciella behov t.ex. barn, äldre och funktionshindrade kan delta i trafiken på sina villkor. Tillämpad forskning inom området bidrar i hög grad till dessa trafikantgruppers ökade säkerhet och mobilitet. Exempel på detta är studier för att säkerhetsanpassa skolskjutsning och barns skolvägar samt anpassad utformning av trafikmiljö och fordon som bidrar till äldres respektive funktionshindrades transporttillgänglighet och livskvalitet.

Området HMI och trafikantbeteende innefattar även annan forskningsverksamhet med tydlig samhällsnytta som t.ex. forskning för säkrare arbetsmiljö i fordon och vid vägarbetsplatser samt frågor som rör säkerhet och komfort i kollektivtrafiken.

HMI- och beteendeforskningen bidrar till ett säkrare och mer tillgängligt transportsystem genom användarcentrerad utformning och utvärdering.

- Forskningen tar hänsyn till hur faktorer som trafikanternas behov, erfarenheter, värderingar och attityder påverkar deras beteende samt studerar hur information och kampanjer kan användas för att påverka beteende och attityder samt regelefterlevnad.
- De metoder och verktyg som används utvecklas kontinuerligt, forskningen är i hög grad tillämpad och experimentell, och framtagna forskningsresultat baseras på metoder som har vetenskaplig grund.
- Forskningen innefattar ofta försök i körsimulator, en metodik där VTI ligger i den internationella framkanten. Utformningsalternativ för stödsystem och infrastruktur i form av koncept i mjukvaruversion kan då studeras innan dyra fysiska prototyper utvecklas. Potentialen och acceptansen för tekniska lösningar som ska hjälpa förare i kritiska situationer, och som av etiska

skäl inte kan testas i verklig trafik, kan undersökas, t.ex. detektering och varning vid nedsatt körförmåga.

Bedömning av marknaden

VTI:s forskning om HMI och trafikantbeteende är efterfrågad. En stor del av forskningen bedrivs i större nationella och internationella samarbetsprojekt. Dessa långsiktiga åtaganden över flera år kombineras med kortsiktiga mindre uppdrag av konsultkaraktär. Viktiga, större och återkommande uppdragsgivare och finansiärer av enskilda projekt och större satsningar är Vägverket, Banverket, Vinnova, EU samt fordons- och systemtillverkare.

Vinnova har nyligen tagit beslut om ett nationellt kompetenscentrum för institut som leds av VTI, ”Human-centred real time applications – Virtual Prototyping of vehicles roads rails and traffic systems (ViP)”. Verksamheten kommer att inriktas på utveckling av simulorteknik och olika simuleringsverktyg för ökad kompatibilitet mellan och utnyttjande av olika aktörer. Applikationsprojekten kommer på industrins uttryckliga önskemål att fokusera på HMI.

(Se vidare avsnittet om verksamhetsområde Fordon)

Nationellt deltar VTI i ett antal projekt inom det fordonstekniska forskningsprogrammet IVSS. VTI är också en aktiv partner i två av Vinnovas kompetenscentra SAFER (Chalmers) och ECO2 (KTH), och i två av Vägverkets nationella centra rörande vägutformning respektive trafikstyrning. Dessa innebär forskningsinsatser på flera års sikt. När det gäller forskning om trötthet i trafiken har VTI och Karolinska Institutet bildat en stark och fruktbar allians.

VTI har lång tradition och erfarenhet av deltagande i EU-projekt rörande HMI och trafikantbeteende. Europasamarbetet har pågått alltsedan Prometheus-programmets start i mitten av 80-talet, och omfattningen och efterfrågan på VTI:s deltagande har stadigt ökat i de efterföljande ramprogrammen. Projekten involverar europeiska fordonsstillverkare och systemleverantörer, universitet och VTI:s europeiska systerinstitut. Nationella medfinansiärer är Vinnova och Vägverket.

Inom forskningsområdet genomförs också uppdrag åt försäkringsbranschen, Vägverkets Skyltfond och Regioner, kommuner, intresseorganisationer (funktionshindrade) och Räddningstjänst

(ambulans). Omfattningen av denna verksamhet bedöms vara oförändrad i ett kort/medellångt perspektiv.

VTI:s omfattande forskningssamarbete involverar andra forskningsutförare som är goda samarbetspartner samtidigt som de är konkurrenter, t.ex. Linköpings universitet, Volvo Technology och konsultföretag. Den mångdisciplinära ansats som är nödvändig för att angripa forskningsområdets frågeställningar tillsammans med de omfattande experimentella resurserna, i vissa fall internationell state-of-the-art, kan dock inte i samma utsträckning erbjudas av dessa utförare vilket skapar goda förutsättningar och en plattform för VTI. De avancerade körsimulatorerna är i många fall en förutsättning för studier som av etiska skäl inte kan genomföras i verklig trafik, och för studier av konceptlösningar i simulerad version i olika faser av systemutveckling.

Framtida forskningsbehov

Behovet av forskning om HMI och trafikantbeteende kommer att vara oförändrat eller öka inom den överblickbara framtiden. Bedömningen baseras på ett antal omständigheter i omvärlden.

Utvecklingen av innovativa lösningar inom fordonsområdet, inklusive olika informations- och stödsystem, medför ett ökat behov hos fordonsindustrin av produktnära forskning inom HMI-området. De framtida behoven avspeglar sig tydligt i det stora intresse fordonsstillverkarna visat för VTI:s kompetenscentrum ViP. Framtida produkt- och systemutvecklingsprojekt i samverkan med industrin ställer krav på korta ledtider och reducerade kostnader, krav som kan uppfyllas genom vidareutveckling av verktyg och utvärderingsmetodik inom centrat. Parallellt med den tekniska utvecklingen, bidrar VTI med sin kompetens inom användarcentrerad systemdesign och utvärdering ur ett användarperspektiv.

Ett växande intresse för och behov av stora och långvariga beteendestudier i fält uttalas både nationellt och internationellt. Syftet är att studera normal körning (s.k. naturalistiska studier) alternativt att studera långtidseffekter av olika fordonsburna system i större fordonsflottor (s.k. Field Operational Tests). Studierna kräver stringent och noggrann försöksplanering, experimentell design och dataloggning. VTI har kompetens att genomföra sådana studier, och förbereder sig på att möta behovet genom ytterligare utveck-

ling av kompetensen att samla in, lagra, analysera och presentera de stora datamängder det är fråga om.

Andelen äldre i befolkningen ökar, vilket ställer krav på att transportsystemet är tillgängligt och kan utnyttjas av denna trafikantgrupp för bibehållen mobilitet och resande på egen hand givet nedsättningar i vissa funktioner som följer av åldrandet. Satsningar på forskning om äldre i trafiken har aviserats både inom Sverige och EU. Detta ställer krav på kunskap om äldres förmågor och begränsningar samt kartläggningar av transportbehov och resmönster som underlag för anpassad utformning av vägmiljö, ”egna” fordon och kollektivtrafik. Detta är ett satsningsområde på VTI.

Utvecklingen av tunga fordon förväntas gå mot allt längre fordonskombinationer för effektivare och miljövänligare transporter av gods. Att köra avsevärt längre fordon än dagens ställer nya krav på förarna och vägutformningen. Längre fordon medför många frågor med anknytning till HMI, trafikantbeteende och acceptans.

Inom järnvägsområdet utvecklas säkerhetssystem för gränsöverskridande trafik och viss harmonisering sker på EU-nivå. Utvecklingen medför behov av att undersöka effekterna av olika informations- och säkerhetssystem, och även att använda simuleringsverktyg för utbildningsändamål. Här kan VTI:s Simulator för Spårburen Trafik liksom kompetens och erfarenhet av studier i virtuell miljö komma till användning. Den svenska satsningen på höghastighetståg kommer att kräva HMI- och beteendestudier i utformningsarbetet avseende föraruppgiften och passagerarkomfort.

Kompetens och resurser

Ett 25-tal forskare är verksamma inom området HMI och trafikantbeteende. Forskarna har beteendevetenskaplig, kognitionsvetenskaplig, ergonomisk, medicinteknisk, teknisk och statistisk ämnesbakgrund, samt kompetens och erfarenhet av att arbeta med såväl kvantitativa som kvalitativa forskningsmetoder. Den tillgängliga kompetensen kan appliceras på samtliga transportslag och användas för att studera olika trafikantkategorier. Forskarna har omfattande nationella och internationella nätverk och erfarenhet av forskningssamarbete i olika miljöer och inom större konsortiebildningar. Av det totala antalet forskare inom området är ett flertal disputerade.

Ett generationsskifte bland personalen slutförs för närvarande och forskare med lång erfarenhet arbetar nu tillsammans med nydisputerade. Verksamheten är i tillväxt forskare har nyligen rekryterats för forskning om trafikantbeteende och attityder. Ytterligare nyrekryteringar med beteendevetenskaplig kompetens planeras för forskning inom HMI-området, i Linköping och inom den forskargrupp som är under uppbyggnad i Göteborg.

Forskningen är i hög grad tillämpad och forskarna har tillgång till mycket goda experimentella resurser, bl.a. avancerade körsimulatorer (personbil, lastbil, tåg) för studier i kontrollerad virtuell miljö, instrumenterade bilar för studier i verklig trafik samt laborativa resurser (t.ex. för fysiologiska mätningar och ögonrörelsemätningar).

Den disciplinära mixen är nödvändig för de aktuella forskningsproblemen och frågeställningarna, och ger forskarna värdefull insikt i olika angreppssätt. Kraven från uppdragsprojekten styr utvecklingen av de tekniska forskningsverktygen via ett nära samarbete mellan projektledarna och ingenjörerna som utvecklar verktygen, särskilt körsimulatorerna, ett arbetssätt som helt klart är en bidragande orsak till institutets framgång inom HMI-området.

Området HMI och beteendevetenskap vid VTI beräknas ha en omfattning av ca 25 miljoner kronor per år.

Fordon

Området och dess samhällsintresse

I Sverige görs betydande satsningar för forskning och utveckling som är relevant för fordonsindustrin. Satsningarna görs i samarbete mellan staten och näringslivet.

Forskningsmedlen inom transportområdet har under senare år i betydande grad förskjutits till fordonsindustrins utveckling. Både Vägverket och Vinnova har avsatt mycket stora belopp till samarbetsprogram med svensk fordonsindustri. Det nationella fordons-tekniska forskningsprogrammet IVSS, Gröna bilen och Trollhällapaketen är de viktigaste exemplen. Denna förändring som är en forskningspolitisk prioritering uttrycker vikten av att svenska forskningsresurser används för fordonsindustrins utveckling och därmed möjligheten att stärka svensk konkurrenskraft och svensk sysselsättning.

Fordonsindustrin är en utpräglad global industri där man förutom en hård konkurrens mellan olika företag ser en konkurrens inom företagen vad avser lokalisering av såväl produktion som utvecklingsarbete. För Sverige där fordonsindustrin är av mycket stor betydelse i ett nationellt perspektiv, samtidigt som vi i ett internationellt perspektiv är en förhållandevis liten aktör, är det givetvis angeläget att man gör allt som är möjligt för att fordons-tillverkning och fordonsutveckling kan stanna och helst växa till i Sverige.

Med tanke på fordonsindustrins betydelse för arbetstillfällen, både direkt och indirekt via underleverantörer (t.ex. Autoliv och Haldex), är därför fordonssektorn och dess utveckling av stort samhällsintresse både genom dess ekonomiska påverkan och i form av positiva effekter för trafiksäkerheten.

Svensk fordonsindustri har sedan länge ett mycket gott renommé vad avser fordonssäkerhet, men det har i första hand gällt s.k. passiv säkerhet, det vill säga åtgärder inriktade på att lindra skadeföljden i samband med olyckor. Konkurrenskraften i denna kompetens har dock minskat under senare år genom att de flesta större fordonstillverkare i dag kan erbjuda en lika hög standard vad avser passiv säkerhet. Utvecklingen vad avser passiv säkerhet har också nått en sådan nivå att man knappast förväntar sig några revolutionerande genombrott. I dag satsar fordonstillverkarna i stället i första hand på att utveckla nya system för att öka den aktiva säkerheten, d.v.s. system för att förebygga att olyckor inträffar. Volvo Car Corporation är världsledande inom fordonssäkerhet och leder en stor del av den aktiva säkerhetsforskningen inom Fordkoncernen och deltar i ett flertal större EU-projekt. Exempel på sådana aktiva säkerhetssystem är s.k. bromsassistanssystem som upptäcker hinder framför fordonet och automatiskt bromsar in bilen för att mildra effekten av en kollision.

Fordonsindustrin har samarbete med institut och högskolor för att tillgodogöra sig kompetens inom kompletterande områden: HMI (Human Machine Interaction), krocksäkerhet, systemsäkerhet, vägteknik samt beteendevetenskaplig kompetens. VTI har sammantaget här en unik situation i Sverige med provningsresurser i form av t.ex. kör simulatorer, krockbana och provningsanläggning för däck samt kompetens inom fordonsteknik.

VTI har resurser och kompetens som är av stort intresse för svensk och utländsk fordonsindustri. Den kompetensen finns inom HMI-området men även inom andra områden. Fordonsindustrin

har också uttryckt stort intresse av att utnyttja bl.a. VTI:s fordons-simulatorer för olika typer av projekt. Fordonssimulatorerna utgör en nationell forskningsresurs som skall användas så brett som möjligt och ställas till det svenska forskningssystemets förfogande.

Bedömning av marknaden

VTI:s uppdragsgivare och kunder inom området Fordon är dels stora nationella och internationella uppdragsgivare som Vinnova och EU-kommissionen. Detta gäller främst projekt med inslag av studier i VTI:s körsimulatorer. Inte minst i EU-projekt är dessa resurser frekvent utnyttjade. När det gäller verksamheterna inom krockprovning och däckprovning har VTI en stor mängd privata kunder, t.ex. tillverkare av fordon och fordonskomponenter, vägräcken, belysningsstolpar m.fl. samt däckstillverkare.

Den viktigaste marknaden för fordonsteknisk kompetens på VTI är dock utan tvekan fordonsindustrin såväl inom som utom Sverige. Här är det dock viktigt att inse att industrin inte finansierar traditionella forskningsprojekt på institutioner utanför det egna företaget annat än i form av industridoktorander. Däremot finns det intresse för att lägga ut olika typer av konsultuppdrag, framför allt vad avser utvärdering av olika stöd- och säkerhetssystem.

Staten har genom flera olika FoU-program konkret bidragit till utvecklingen av den fordonstekniska kompetensen genom att uppmuntra samarbete mellan å ena sidan industrin och å den andra institut, universitet och högskolor. Här kan nämnas Programmet för fordonsforskning (PFF), Gröna bilen och Intelligent vehicle safety systems (IVSS), samtliga forskningsprogram i vilka VTI medverkar.

VTI medverkar även i två nationella kompetenscentra med inriktning mot fordonsteknisk utveckling, vid KTH respektive Chalmers. Under hösten 2007 kommer ytterligare ett kompetenscentrum med denna inriktning att startas, Virtual Prototyping of Vehicles, Roads, Rails and Traffic Systems (ViP) under ledning av VTI. Samtliga fyra fordonstillverkare som är verksamma i Sverige, medverkar tillsammans med Vägverket och Banverket. Idén bakom detta kompetenscenter är att för svensk fordonsindustri nyttiggöra den i ett internationellt perspektiv ledande kompetensen vad avser fordonssimulering som finns i Sverige och framför allt på VTI. Förhoppningen är att inom ramen för centret utveckla fordonssi-

mulerings-verktyget så att det blir efterfrågat och av strategisk betydelse för hela den svenska fordonsindustrin. Centret beräknas ha en årlig omsättning ca 12 miljoner kronor under en sjuårsperiod.

VTI är en efterfrågad partner i många EU-projekt bl.a. genom tillgång till kvalificerade laborativa resurser vad avser fordonssimulering, däckprovning och buller. Detta gäller såväl rent teknikinriktade projekt som projekt inriktade mot människa-maskin interaktion (HMI). En stor del av de många projekt VTI medverkat i inom EU:s ramprogram för forskning och utveckling har haft och har en inriktning mot fordonsteknik eller HMI. De flesta av dessa projekt innebär samarbete med svensk och europeisk fordonsindustri. VTI:s fordonssimulatorer är en frekvent utnyttjad nyckelresurs i EU-projekten.

Framtida forskningsbehov

Det finns anledning att förutse en ökad efterfrågan på renodlade tester av fordonsteknik och aktiva säkerhetssystem, som kan bli en ny nisch för VTI. EU-samarbeten i pågående och planerade projekt, t.ex. metodik för att utvärdera IT-baserade säkerhetssystem kommer att ha stor betydelse för utformningen av testmetoderna. VTI har en betydande roll i denna systemutveckling i samarbete med fordonsindustrin.

I det nationella kompetenscentret ViP som nämnts ovan planeras större horisontella projekt inriktade mot utveckling av metodik för fordonssimulering respektive standardiserade mätmetoder av HMI-aspekter. Avsikten är att dessa projekt skall pågå under centrets hela livstid.

En annan "framtidensbransch" kan relatera till fortsättningen och resultaten av pågående och planerade EU projekt som VTI är tungt involverade inom och som avser interaktion mellan infrastruktur och fordon. Forsknings- och utvecklingsarbete i dessa sammanhang innebär att integrera och utnyttja vägdata, (både "dynamisk" och "statisk" data) tillsammans med aktuella fordonsdata i syfte att minska energiförbrukningen samt minska underhållskostnader och öka trafiksäkerheten. Här kommer integrationen av fordonssimulering och andra provresurser, t.ex. vägytemätning och interaktionen däck/vägyta, att bli viktigare för att åstadkomma effektiva metoder och verktyg.

Det finns ett identifierat behov hos däckindustrin att utnyttja VTI:s unika möjligheter att testa däck på vägbana täckt av snö och is. Utvecklingen av VTI:s däckprovningsanläggning till en specialiserad anläggning för effektiv tillverkning av ”vinterväglag” är av avgörande betydelse för att kunna utföra denna typ av kommersiell provning.

VTI bedömer även att det kommer att finnas en ökad efterfrågan på krockprovning av fordon, särskilt tunga fordon. Såväl nationellt som internationellt finns i dag mycket avancerade laboratorier för olika typer av krocktest, varför konkurrensen när det gäller denna typ av test är mycket hård. VTI:s nyligen utbyggda resurser för krocktester med tunga fordon är dock unikt i Europa vilket ger betydande konkurrensfördelar.

Kompetens och resurser

Ett 20-tal medarbetare är direkt verksamma inom området Fordon. Ett flertal är disputerade forskare. VTI-medarbetare inom det fordonstekniska området innehar uppdrag bland som adjungerad professor vid KTH respektive Chalmers.

Kompetens finns i första hand vad avser fordonsdynamik, däck och friktion samt biomekanik. Det är dock viktigt att framhålla att det finns flera ytterligare kompetenser som kan vara av intresse i samband med forskning kring fordonsproblem. Här kan nämnas kompetens rörande HMI, akustik och emissioner, drift och underhåll av vägar, mer generell kompetens inom trafiksäkerhetsområdet, socialpsykologi och transportekonomi. Det finns anledning att anta att den kompetensbredd som VTI kan erbjuda gör institutet mycket konkurrenskraftigt i förhållande till många av dess konkurrenter.

En annan faktor av stor betydelse för VTI:s konkurrenskraft är tillgången till avancerade mätutrustningar och laboratorier.

- VTI har två plattformar för fordonssimulering i Linköping som erbjuder simuleringsmöjligheter i den absoluta frontlinjen globalt sett. Institutet planerar att under året bygga ytterligare en plattform i Göteborg för att kunna ge den västsvenska fordonsindustrin bättre FoU-stöd. Simulatorplattformarna kan användas för simulering av såväl lastbil som personbil.

- Institutet har en däckprovningssystemanläggning som möjliggör mätning av däckegenskaper på såväl is som asfalt och anläggningen kan användas för både personbils- och lastbilsdäck vilket gör den mycket konkurrenskraftig i ett globalt perspektiv. Det finns även resurser för s.k. mobil däckprovning med hjälp av en speciell mätbil.
- VTI:s krockbaneanläggning är framför allt konkurrenskraftig vad avser tester med tunga fordon. VTI:s anläggning för krockprovning har idag resurser att krocka fordon upp till 14 ton med upp till 72 km/h hastighet mot stillastående hinder t.ex. vägräcken. Denna typ av räcketprovning främst på uppdrag av privata uppdragsgivare utförs med ett egenutvecklat styrsystem. Ett pågående projekt syftar till att vidareutveckla styrsystemet för att kunna utföra tester av s.k. aktiva säkerhetssystem där fordonet styrs enligt en förutbestämd bana med intern drivning. VTI:s krocklaboratorium är ackrediterat av SWEDAC för krocktester enligt internationell standard.

Forskningsområdet Fordon vid VTI beräknas ha en omsättning på ca 22 miljoner kronor per år.

Miljö

Området och dess samhällsintresse

Verksamheten inom området Miljö handlar om trafikens och infrastrukturens påverkan på människan, natur- och kulturmiljön samt luftkvaliteten och klimatet. VTI tar fram ny kunskap som bidrar till uppfyllandet av riksdagens transportpolitiska mål, särskilt delmålet om ett miljöanpassat transportsystem.

Transporterna är en viktig drivkraft i samhällsutvecklingen men skapar miljöproblem och intressekonflikter. Trafik orsakar utsläpp av klimatgaser, föroreningar och buller. Infrastruktur tar mark i anspråk och påverkar omgivande natur- och kulturmiljö. Transportsystemet påverkar boende, rekreation, hälsa och trivsel. Transporter kräver energi, tär på ändliga naturresurser och bidrar till globala klimatförändringar.

Det fokus som riktats på globala klimatförändringar har lett till att intresset för transportrelaterad miljö har ökat betydligt, och det

finns ett accelererande intresse inom speciellt vad gäller energi och klimatgaser. En annan form av utsläpp som uppmärksammats är slitagepartiklar från beläggning och vinterdrift, och hur de visat sig bidra kraftigt till överskridanden av miljö kvalitetsnormen för inandningsbara partiklar. Vidare är buller från trafiken ett samhällsproblem som vid sociologiska undersökningar oftast bedöms som det mest besvärande miljöproblemet. Bullerexponering minskar livskvaliteten men kan även medföra avsevärda hälsonedsättande effekter, liksom att effektiviteten i arbetet kan påverkas.

Riksdagens miljö kvalitetsmål är en viktig utgångspunkt för institutets forsknings- och utvecklingsverksamhet inom området Miljö. En gemensam nämnare för verksamhetsområdet är forskning kring mätning, bedömning, värdering, uppföljning och utveckling av transportrelaterad miljö kvalitet. Den tvärvetenskapliga bredden möjliggör en helhetssyn i VTI:s forskning om den transportrelaterade miljö kvaliteten.

Inom området Miljö vid VTI finns en bred och djup kompetens inom områden som är centrala i byggandet av det miljöanpassade transportsystemet:

- *Avgasemission och energi.* Området handlar både om emissioner och om drivmedelsanvändning. Detta ger underlag för att beräkna kostnader för att framföra olika typer av fordon. Kunskapen används bland annat för tillståndsbeskrivningar och för vägplanering.
- *Partiklar.* Forskningsområdet handlar om hur slitagepartiklar från väg och järnvägstrafik bildas och vilka faktorer som styr bildning och emissioner. Dessutom bedrivs forskning kring värdering av partikelemissioner, framförallt när det gäller påverkan på människors hälsa. VTI:s partikelforskning syftar till att genomföra analyser ur ett åtgärdsinriktat perspektiv, dvs. för att ta fram kunskap som gör att man kan minska emissionerna och minska effekterna av slitagepartiklar genom val av lämpliga material och tekniker för beläggningar och däck, men även för sandningsmaterial och dammbindningsmedel.
- *Buller, bulleremission och -immission från vägfordon och järnväg.* Området behandlar bullerstandarder, monetär värdering av bullerimmission samt bulleregenskaper hos däck och beläggningar samt bullerproblematik i järnvägstransporter
- *Landskapets natur- och kulturmiljö värden.* Området behandlar samspelet mellan infrastrukturen och landskapet. VTI studerar

hur infrastruktur och trafik påverkar natur- och kulturvärden och hur infrastrukturplaneringen kan anpassas till landskapet och dess ekologiska och kulturhistoriska samband och funktioner. Forskningsområdet spänner från vägsaltets grundvattenpåverkan till metodutveckling för uppföljning av miljöbedömningar av väg- och järnvägsinvesteringar.

- *Samhällsplanering*. Området handlar om planerings- och beslutsprocesser vid byggandet av transportsystemet, med forskning om aktörer och planeringsprocesser som formar transporterna.
- *Styrmedel*. Området omfattar metodik för miljövärdering och marginalkostnadsprissättning av trafikens externa effekter. Ytterligare ett kompetensområde är *Växthusgaser och styrmedel*. Syftet är att ta fram deskriptiv och normativ kunskap för att samhället ska fatta kloka beslut om hur man ska utforma styrmedel för att begränsa miljöpåverkan från trafiken.

Bedömning av marknaden

Inom området Miljö utförs samhällsmotiverad forskning, utveckling och kvalificerat utredningsarbete huvudsakligen på uppdrag av Vägverket, Banverket, Naturvårdsverket, Vinnova, EU, Mistra, Statens vegvesen i Norge, entreprenörer och däcktillverkare. Vägverket har varit en viktig uppdragsgivare inom områden som t.ex. energi och avgaser, buller, landskapets natur- och kulturvärden samt partikelemissioner.

Inom VTI:s forskning med inriktning på luftkvalitet har Vägverket stort intresse i kunskap som leder till att vägsystemet bättre kan anpassas för minskad partikelbildning. Denna forskning finansieras även via Emissionsforskningsprogrammet (EMFO), där även Naturvårdsverket och Energimyndigheten ingår som finansiärer. Banverket utnyttjar VTI:s kompetens bland annat för partikelmätningar. Frågor som rör järnvägstrafikens slitagepartiklar kommer att vara fortsatt aktuella, t.ex. i samband med byggande av Citybanan i Stockholm.

Inom vissa av ovannämnda områden kommer den offentliga sektorn troligen också framgent att stå för en relativt stor uppdragsvolym. En generell bedömning är dock att andra uppdragsgivare kan öka i omfattning. Det finns t.ex. intresse från internationella däcktillverkare att anlita VTI:s kompetens och resurser för tester som avser partikelemissioner från däck. Intresse för VTI:s

kompetens inom detta delområde märks även från beläggningsentreprenörer och företag som utvinner och tillhandahåller stenmaterial till vägbeläggning.

Från fordonsindustrins sida har visats stort intresse för området energi och avgaser, dock ej i form av uppdrag utan i stället för uppföljning av beräkningsmodeller som använts för beräkning av vägtrafikens avgasutsläpp. Sådana beräkningar har legat till grund för revidering av utsläppsmål och lagstiftning om gränsvärden för avgasemissioner. Intresset har då varit inriktat på bevakning av valda modellvärden och på att tidigt få information om nya resultat.

VTI bedömer också att den kurs- och utbildningsverksamhet som påbörjats inom områden som luftkvalitet och buller har god potential att utvecklas, främst mot målgrupper som kommuner och entreprenörer.

VTI:s samarbetspartners inom området Miljö varierar beroende på forskningens frågeställningar. Generellt bedrivs dock samarbete med ett flertal universitet och högskolor, såsom Linköpings universitet, KTH, Sveriges Lantbruksuniversitet, Tekniska Universitetet i Gdansk, m.fl. Samarbete bedrivs även inom institutssektorn, t.ex. inom ramen för den nationella kompetensgrupperingen United Competence.

Framtida forskningsbehov

EU bedöms som en viktig framtida marknad för forskning inom området Miljö. EU:s ambition att föra över transportarbete till järnväg i större utsträckning, framförallt på godssidan, kommer att leda till stora forskningsbehov när det gäller järnvägens miljöeffekter. Det finns stor potential att reducera framförallt bulleremissioner från godstrafiken, och kanske också partikelemissioner. Det ökande intresset för åtgärder mot landskapsfragmenteringen i Europa kan troligen också bidra till att öka VTI:s attraktivitet som partner i EU-projekt.

Vad gäller växthusgaser och klimat kommer samhället med all sannolikhet att efterfråga kunskap inte bara om åtgärder för minskad emission utan även om åtgärder för anpassning av transportsystemet till de faktiska klimatförändringar som trots emissionsåtgärder är oundvikliga. Här har VTI i samverkan med universitet och högskolor potential för FoU om exempelvis åtgärder för an-

passning av väg- och järnvägsinfrastrukturen till de mer frekventa extremvädersituationer som väntas.

Flera trender talar för att samhället har ett ökande behov av landskapsinriktad kunskap där VTI genom sin tvärvetenskapliga bredd har en potentiellt förmånlig position. Här kan nämnas starkare miljölagstiftning samt nödvändigheten av nya processer och tänkesätt för en reell miljöanpassning av transportsystemet, inte minst planering, drift och underhåll av infrastrukturen. Det kommer sannolikt att finnas ett fortsatt behov av FoU om förorenings-effekter på vatten och mark, troligen främst knutet till ett planeringsperspektiv och till samhällsekonomiska aspekter.

Med tanke på turismen som en växande näring skulle VTI ha goda förutsättningar för en satsning på turisminriktad landskapsforskning med koppling till beteendevetenskap och samhällsekonomi.

Inom området energi och avgaser kommer sannolikt ett stort behov att finnas nationellt inom offentlig sektor för planering av åtgärder för att klara miljö kvalitetsnormerna och att klara utsläppsmålen för växthusgaser, med både Vägverket och kommuner som uppdragsgivare. En förutsättning för att klara en sådan roll är att VTI har kunskap om och tillgång till större modeller för analys av bebyggelseplanering, utbud av kollektivtrafik, väg- och gatustandard, trafikreglering, prisstyrning m.m.

Miljöekonomisk forskning har i mycket handlat om värderingsstudier. VTI har där en stark grund format kring riskvärderingsstudier. Dessa studier har hög relevans även inom den miljöekonomiska forskningen eftersom just hälsoeffekterna utgör en stor kostnad. Det finns dock ett stort forskningsbehov av att, baserat på den senaste kunskapen, utveckla riskvärderingsstudierna till att bli mer anpassade till hälsoeffekterna. Till denna fråga kommer vidareutveckling av det epidemilogiska kunskapsunderlaget som genomförs utanför VTI. En annan viktig fråga inför framtiden handlar om regleringar av klimatgaser där såväl spelteoretiska frågeställningar som trafikantpåverkan och beteenden kommer att spela en viktig roll.

Kompetens och resurser

Miljöaspekter ingår i stora delar av VTI:s FoU-verksamhet. I ett försök att personellt avgränsa området Miljö inom VTI fokuseras på verksamheter som huvudsakligen mäter, bedömer och värderar transportrelaterad miljö kvalitet. VTI:s kompetens har stor bredd med disputerade forskare inom teknik, natur- och samhällsvetenskap.

Kärnkompetensen finns inom enheten *Miljö och trafikanalys*, med elva medarbetare. Av dessa är fem civilingenjörer eller motsvarande och sex disputerade, varav två docent-/professorkompetenta (adjungerad professor samt gästprofessor vid Chalmers respektive KTH). Kompetenser för olika delar av miljöinriktad forskning finns även på andra av institutets forskningsenheter som rör t.ex. transportekonomi, väg- och banteknik, samt fordonsteknik. Totalt summerar detta till ytterligare fem civilingenjörer eller motsvarande samt åtta disputerade forskare som på heltid är verksamma inom området Miljö, samt sex disputerade forskare på deltid.

Inom området Miljö förfogar VTI över mätutrustning för avgas-, partikel- och bullermätning. VTI har också över en världsunik resurs i provvägsmaskinen, som används för studier av slitagepartiklar samt annan utrustning för miljömätningar och viss expertis inom geografiska informationssystem.

Med den breda kompetens som finns på VTI har bl. a. kunnat utvecklas beräkningsmodeller för emissioner med mycket stor användningspotential. VTI har även bidragit med indata till flera större datormodeller för beräkning av fordonskostnader och avgasemissioner. VTI har också specialistkompetens för tillämpning av den inom EU utvecklade ARTEMIS-modellen för beräkning av avgasutsläpp på regional och nationell nivå. Inom bullerområdet förfogas också över programvara för ljudmätning och -analyser.

Med den ovan givna omfattningen på personal omsätter området Miljö ca 20 miljoner kronor per år.

Jämförelsevärden soliditet

Nedan visas soliditeten för ett antal svenska och europeiska aktörer (år 2005):

	Soliditet
VTT, Technical Research Centre of Finland	59 %
SINTEF, Stiftelsen för industriell och teknisk forskning vid NTH, Norge	53 %
TI, Teknologisk Institut, Danmark	50 %
TNO, The Netherlands Organisation for Applied Scientific Research, Holland	47 %
Fraunhofer Gesellschaft, Tyskland	74 %
SP, Sveriges Tekniska Forskningsinstitut	56 %
IVL, Svenska Miljöinstitutet	42 %
Skogforsk	66 %
SWECO	43 %
Ångpanneföreningen	48 %

Källa: SP för de europeiska instituten. Övriga från respektive årsredovisning.

VTI:s och SIKAs balansräkningar

VTI BALANSRÄKNING

(tkr)	2006-12-31	2005-12-31
TILLGÅNGAR		
Immateriella anläggningstillgångar		
Rättigheter och andra immateriella anläggningstillgångar	134	630
Summa immateriella anläggningstillgångar	134	630
Materiella anläggningstillgångar		
Förbättringsutgifter på annans fastighet	3 052	3 005
Maskiner, inventarier, installationer m.m.	27 498	27 487
Pågående nyanläggningar		356
Summa materiella anläggningstillgångar	30 550	30 848
Finansiella anläggningstillgångar		
Andelar i dotterföretag		381
Summa finansiella anläggningstillgångar		381
Varulager m.m.		
Pågående arbeten	10 885	5 686
Summa varulager m.m.	10 885	5 686
Fordringar		
Kundfordringar	9 299	10 637
Fordringar hos andra myndigheter	28 280	30 725
Övriga fordringar	307	239
Summa fordringar	37 886	41 601
Periodavgränsningsposter		
Förutbetalda kostnader	4 940	4 839
Upplupna bidragsintäkter	4 976	5 819
Övriga upplupna intäkter	1 063	151
Summa periodavgränsningsposter	10 979	10 809
Avräkning med statsverket		
Avräkning med statsverket	-1 036	-1 031
Summa avräkning med statsverket	-1 036	-1 031

(tkr)	2006-12-31	2005-12-31
Kassa och bank		
Behållning räntekonto i Riksgäldskontoret	29 495	25 813
Kassa, postgiro och bank	12 363	5 278
Summa kassa och bank	41 858	31 091
SUMMA TILLGÅNGAR	131 256	120 015
KAPITAL OCH SKULDER		
Myndighetskapital		
Resultatandelar i dotterföretag		403
Balanserad kapitalförändring	17 022	10 939
Kapitalförändring enligt resultaträkningen	3 610	5 680
Summa myndighetskapital	20 632	17 022
Avsättningar		
Avsättningar för pensioner och liknande förpliktelser	1 800	1 984
Summa avsättningar	1 800	1 984
Skulder m.m.		
Lån i Riksgäldskontoret	30 495	30 801
Skulder till andra myndigheter	4 083	5 641
Leverantörsskulder	7 432	7 886
Övriga skulder	10 751	7 026
Summa skulder m.m.	52 761	51 354
Periodavgränsningsposter		
Upplupna kostnader	10 671	9 618
Oförbrukade bidrag	19 431	18 745
Övriga förutbetalda intäkter	25 961	21 292
Summa periodavgränsningsposter	56 063	49 655
SUMMA KAPITAL OCH SKULDER	131 256	120 015

SIKA BALANSRÄKNING

(tkr)	2006-12-31	2005-12-31
TILLGÅNGAR		
Materiella anläggningstillgångar		
Förbättringsutgifter på annans fastighet	57	77
Maskiner, inventarier, installationer m.m.	724	762
Summa	782	839
Fordringar		
Kundfordringar	714	129
Fordringar hos andra myndigheter	1 583	1 505
Övriga fordringar	6	26
Summa	2 303	1 660
Periodavränsningsposter		
Förutbetalda kostnader	791	709
Övriga upplupna intäkter	0	368
Summa	791	1 077
Avräkning med statsverket		
Avräkning med statsverket	-7 731	-4 831
Summa	-7 731	-4 831
Kassa och bank		
Behållning räntekonto i Riksgäldskontoret	11 732	7 815
Summa	11 732	7 815
SUMMA TILLGÅNGAR	7 878	6 560
KAPITAL OCH SKULDER		
Myndighetskapital		
Balanserad kapitalförändring	-1 538	-1 477
Kapitalförändring enligt resultaträkningen	-10 551	-60
Summa	-12 089	-1 537
Avsättningar		
Övriga avsättningar	10 864	0
Summa	10 864	0
Skulder m.m.		
Lån i Riksgäldskontoret	674	778
Skulder till andra myndigheter	4 168	2 240
Leverantörsskulder	2 308	2 658
Övriga skulder	421	312
Summa	7 571	5 988
Periodavränsningsposter		
Upplupna kostnader	1 310	2 032

(tkr)	2006-12-31	2005-12-31
Oförbrukade bidrag	222	77
Summa	1 532	2 109
SUMMA KAPITAL OCH SKULDER	7 878	6 560