

Till statsrådet Åsa Torstensson

Regeringen beslutade den 26 juni 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att kartlägga och analysera vissa verksamheter och funktioner hos myndigheterna inom transportsektorn, huvudsakligen inom Vägverkets, Banverkets, Sjöfartsverkets, Luftfartsverkets, Luftfartsstyrelsens, Rikstrafikens, Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Affärsverkets Statens järnvägars (ASJ) och Rederinämndens ansvarsområde.

Till särskild utredare förordnades från och med den 26 juni 2008 dåvarande generaldirektören och chefen för Luftfartsstyrelsen Nils Gunnar Billinger.

Som sekreterare anställdes från och med den 26 juni 2008 avdelningschefen Ingrid Cherfils och konsulten Bengt Jäderholm. Kanslirådet Thomas Nielsen, anställdes som sekreterare den 1 oktober 2008.

Som experter förordnades från och med den 28 oktober 2008 Lena Erixon, ställföreträdande generaldirektör Vägverket, Lotta Brändström, investeringschef Banverket, Rolf Thor, kommunikationsdirektör Västra Götalandsregionen, Eric Nilsson, vice VD Göteborgs Hamn AB, Rolf Annerberg, generaldirektör Forskningsrådet Formas, Elisa Abascal Reyes, utredare Statskontoret, departementsrådet Maria Bredberg Pettersson numera överdirektör vid Rikspolisstyrelsen, departementsrådet Fredrik Ahlén numera expeditionschef samt ämnesråden Håkan Jansson och Ulrika Rosenberg Sand från Näringsdepartementet.

Utredningen har antagit namnet trafikverksutredningen. Trafikverksutredningen har tidigare överlämnat delbetänkande den 19 december 2008 *Tydligare uppdrag – istället för sektorsansvar* (SOU 2008:128) och den 2 mars 2009 *De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden* (SOU 2009:24). Utredningen avlämnar härmed sitt huvudbetänkande *Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg* (SOU 2009:31).

Stockholm den 1 april 2009.

Nils Gunnar Billinger

/Ingrid Cherfils
Bengt Jäderholm
Thomas Nielsen

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Inledning	23
1.1 Uppdraget.....	23
1.2 Uppläggning av arbetet.....	24
1.3 Slutbetänkandets disposition	24
1.4 Begrepp och definitioner	25
2 Övergripande utgångspunkter	27
2.1 Inledning.....	27
2.2 Myndigheter lyder under regeringen	28
2.3 Utredningens ambition.....	31
3 Transportområdet – marknad och politik	33
3.1 Dagens person- och godstransporter	33
3.2 Beslut om transporter är decentraliserade.....	34
3.3 Beslut om styrmedel och infrastruktur är centraliserade	35
3.4 Transportpolitiska utgångspunkter och mål	36
3.5 Transporter i ett EU-perspektiv	37
3.5.1 EU:s transportpolitik	37
3.5.2 Framtida utmaningar	39
3.5.3 Slutsatser	40

4	Det statliga åtagandet – principer och omfattning	43
4.1	Motiv för offentliga åtaganden	43
4.1.1	Marknadsmisslyckanden.....	44
4.2	Olika former av åtaganden.....	47
4.2.1	Vilken nivå bör svara för det offentliga åtagandet?	47
4.2.2	Vad är kostnaden för ett åtagande?.....	48
4.2.3	Planeringsmisslyckanden.....	50
4.3	Utredningens överväganden kring det statliga åtagandet	50
4.3.1	Bidragsgivning till kollektivtrafikanläggningar m.m.	51
4.3.2	Behov av en översyn av vägindelning.....	56
4.3.3	Skolverksamheten inom Vägverket och Banverket.....	57
4.3.4	Vägverkets färjerederi	61
4.3.5	Materialservice.....	62
4.3.6	Banverket telekommunikationsverksamhet	63
4.3.7	Marknadskompletterande utbud för interregional persontrafik	65
4.3.8	Sjöfartsstödet	66
5	Det regionala inflytandet	69
5.1	Vilken roll har regionen?	69
5.1.1	Den statliga närvaron i regionerna.....	69
5.1.2	Den pågående regionaliseringen.....	71
5.1.3	Regionala samverkansorgan	72
5.1.4	Ansvarskommittén.....	73
5.1.5	Landsting.....	75
5.2	Regionalt inflytande ur ett historiskt perspektiv för de olika trafikslagen	76
5.3	Regionen i infrastrukturprocessen.....	79
5.3.1	Långsiktig planering.....	79
5.3.2	Fysisk planering enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg	81
5.3.3	Fysisk planering enligt plan- och bygglagen	82
5.3.4	Regional utvecklingsplanering (RUP).....	83
5.3.5	Regionala planeringsinitiativ	85

5.3.6	Finansiering.....	86
5.3.7	Bidrag	89
5.3.8	Kollektivtrafik.....	91
5.3.9	Transportmönster och regionernas utbredning.....	92
5.4	Hur kan det regionala inflytandet stärkas?	93
5.4.1	Vägar för ökat regionalt inflytande	94
5.4.2	Finansiering.....	96
5.5	Statliga och regionala målkonflikter	100
6	Ett nytt planerings- och beslutssystem	105
6.1	Motiv för planering och planer	105
6.2	Den nuvarande planeringens form och innehåll	106
6.3	Perspektivförskjutningen i planeringen.....	111
6.4	Kritiken – ett överlastat och byråkratiskt system.....	114
6.5	Den framtida planeringsansatsen – utredningens utgångspunkter	118
6.5.1	Planering och beslut för att möta svåra utmaningar	118
6.5.2	Den nya planeringsansatsen	121
6.5.3	Metoden för beslutsfattande.....	124
6.6	Ett nytt planeringssystem – utredningens överväganden och förslag	125
6.6.1	Planeringsprocessen	125
6.6.2	Det nya planeringssystemet – utvärderingar för lärande och ansvarsutkrävande.....	128
6.6.3	Det nya planeringssystemet – tydliga roller.....	129
6.6.4	Det nya planeringssystemet – uppföljning i centrum	131
6.6.5	Ett nytt planeringssystem – stabilitet och flexibilitet med indelning i fyraårsperioder.....	132
6.6.6	Det nya planeringssystemet – rapporteringen till riksdagen	134
6.6.7	Flexiblare finansiering	135

7	Myndighetsstrukturen.....	139
7.1	Myndigheterna och deras uppdrag inom transportsektorn.....	139
7.2	Bakgrunden till dagens organisationsstruktur.....	140
7.3	Genomförda och pågående förändringar – omfattning och inriktning	141
8	Organisering av uppgifter.....	147
8.1	Utgångspunkter och nya förutsättningar	147
8.1.1	Varför översyn av myndigheter och verksamheter just nu?	147
8.1.2	Vilka problem har föranlett översynens inriktning och omfattning?	149
8.1.3	Trafikverksutredningens analys	150
8.1.4	Brister i dagens organisering	152
8.2	En ny myndighet – ett Trafikverk.....	155
8.2.1	Allmänna utgångspunkter	155
8.2.2	Den trafikslagsövergripande planeringen	159
8.2.3	Statens systemförvaltande roll	162
8.2.4	Effektivare statliga beställarfunktioner	164
8.2.5	Den inre effektiviteten.....	166
8.2.6	Den regionala närvaron.....	166
8.3	Ny struktur för organisering av verksamheterna inom transportområdet.....	167
8.3.1	Allmänt	167
8.3.2	Ett förstärkt Regeringskansli	171
8.3.3	Parlamentarisk beredning	175
8.3.4	Utvärderingsfunktion för effektivare styrning	178
8.3.5	Ny funktion för samhällsliga ingångsdata i samhällsekonomiska analyser m.m.	183
8.4	Övriga myndigheter	185
8.4.1	Vägverket och Banverket.....	185
8.4.2	Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA)	186
8.4.3	Rikstrafiken	193
8.4.4	Sjöfartsverket	199

8.4.5	Rederinämnden	201
8.4.6	Luftfartsverket (LFV)	204
8.4.7	Transportstyrelsen.....	205
8.4.8	Affärsverket statens järnvägar (ASJ)	211
9	Konsekvenser.....	215

Sammanfattning

Inledning

Trafikverksutredningens uppdrag är att kartlägga och analysera vissa verksamheter och funktioner hos myndigheterna inom transportsektorn, huvudsakligen inom Vägverkets, Banverkets, Sjöfartsverkets, Luftfartsverkets, Luftfartsstyrelsens, Rikstrafikens, Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Affärsverkets Statens järnvägars (ASJ) och Rederinämndens ansvarsområde. Utifrån analysen är utredningens uppgift att föreslå lösningar, organisatoriska eller andra, som krävs för att bäst uppnå riksdagens och regeringens mål för transportpolitiken.

Översynen syftar till att finna de lösningar som bäst stödjer ett effektivt utförande av statens uppgifter inom transportområdet och som leder till att medborgare och näringslivet sätts i centrum, att det trafikslagsövergripande synsättet stärks i planeringsprocessen, att det finns en god regional förankring och ett ökat ansvarstagande i planeringsprocessen samt att övriga verksamheter inom transportsektorn bedrivs på ett effektivt sätt.

Utredningen har den 19 december 2008 lämnat delbetänkandet "Tydligare uppdrag – istället för sektorsansvar" (SOU 2008:128) samt den 2 mars 2009 delbetänkandet "De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden" (SOU 2009:24). I slutbetänkandet behandlas det statliga åtagandet, det regionala inflytandet, planeringssystemet och den framtida organiseringen av de statliga verksamheterna inom transportområdet.

Utredningens överväganden och förslag

Utredaren ska enligt direktiven:

- analysera och klargöra vilka uppgifter som bör vara ett statligt åtagande och i vilken form dessa bör bedrivas,
- föreslå hur uppgifter som inte längre bör vara ett statligt åtagande ska organiseras och finansieras,
- se över och föreslå nya former och arbetssätt samt överväga olika organisationsformer för den strategiska planeringen av transportinfrastrukturen på lång och medellång sikt,
- analysera vilka möjligheter till effektiviseringar och synergier som kan finnas genom en omorientering av myndigheternas uppdrag, verksamhet och organisering,
- vid behov föreslå ändrad organisering av hela eller delar av verksamheterna,
- föreslå åtgärder som bidrar till utvecklade beställarfunktioner inom transportsektorn,
- kartlägga och analysera vilka verksamheter som bör organiseras centralt och vilka som ur ett tillväxt- och kundperspektiv kräver regional närvaro.

Utgångspunkter och nya förutsättningar

Det statliga åtagandet inom transportområdet har varit omfattande. Under de senaste två årtiondena har statens åtagande reducerats genom att de infrastrukturproducerande och trafikerande uppgifterna successivt har avskiljts från staten. Affärsverk har bolagiserats, producerande verksamheter har konkurrensutsatts och slutligen bolagiserats och överväganden pågår om fortsatta marknadslösningar när det gäller produktion och trafikering. Statens roll har således förändrats. Statens roll och ansvar är i dag huvudsakligen att skapa och besluta om policy, att förvalta transportsystemen och att beställa och upphandla ny infrastruktur.

Trafikverksutredningen har lämnat två delbetänkanden. Det första ”Tydligare uppdrag – istället för sektorsansvar” tar sikte på *statens policyskapande roll*. Vi föreslår i betänkandet att det otydliga uppdraget ”sektorsansvar” ersätts med tydliga uppdrag som reger-

ingen formulerar. Styrningen bör vara ett resultat av de mål och riktlinjer som riksdagen lagt fast för transportpolitiken och de utmaningar som måste hanteras. Den policyskapande rollen blir särskilt väsentlig som en följd av de förslag som vi lämnar avseende de två övriga rollerna som staten har; rollen som systemförvaltare och rollen som beställare. Dessa två uppgifter har statmakterna delegerat till myndigheterna inom transportsektorn. Det andra delbetänkandet ”De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden” tar sikte på *statens roll som beställare* av entreprenader och konsulttjänster inom infrastrukturområdet. Vägverket och Banverket genomför tillsammans upphandlingar till ett värde av cirka 30 mdr per år. Det utgör cirka 30 procent av den totala anläggningsmarknaden och verken har därmed stora möjligheter att påverka branschen. Den totala årliga marknaden för tekniska konsulter verksamma i Sverige är cirka 20 mdr kronor. Uppdrag inom området vägar och infrastruktur är cirka 5 mdr kronor. Trafikverken upphandlar alla de olika tjänster som krävs för att bygga och förvalta infrastruktur som exempelvis förstudier, utredningar, arbetsplaner, järnvägsplaner samt entreprenader för drift, underhåll och byggande. Framtagande av upphandlings- och förfrågningsunderlag, beställningar, upphandlingar och till projekten direkt kopplade projektledningsuppgifter såsom planering, genomförande och uppföljning är också exempel på funktioner som är gemensamma för trafikverken.

Inom anläggningsbranschen finns det enligt utredningens uppfattning stora möjligheter till förbättringar. Under många år har denna bransch inte uppvisat någon ökning av produktiviteten. Snarare har utvecklingen varit negativ. Även en måttlig produktivitetsökning på några procent skulle ge ett betydande tillskott för nyinvesteringar av transportinfrastruktur. För att uppnå detta krävs enligt Trafikverksutredningens uppfattning ett samordnat genomförande av det program för att utveckla beställarfunktionerna och upphandlingarna som utredningen har föreslagit. Ett sådant samordnat genomförande blir effektivare i en gemensam organisation. Staten kan som stor beställare av anläggningstjänster göra stora vinster på en effektivare organisation av upphandling och beställning av infrastruktur.

De åtgärder som vi föreslår ska ses som en helhet. Åtgärderna tar sikte på att skapa förutsättningar för en ökad produktivitet och innovation genom möjligheter till upprepning, skalekonomier, specialisering, och stordrift. Åtgärderna syftar också till att föra in nya

drivkrafter så att korta störningstider vid produktion och tidigare idrifttagning av anläggningar premieras. Genom ändrad riskfördelning kan omvandlingstrycket stärkas. Förslagen till åtgärder är beroende av varandra och bör införas samtidigt. Då skapas goda förutsättningar för att produktiviteten och innovationerna ska kunna öka.

I detta slutbetänkande behandlas det statliga åtagandet, regionala inflytandet, den långsiktiga planeringen och organiseringen av de statliga uppgifterna.

Det statliga åtagandet

Det statliga åtagandet har minskat inom transportområdet. Den producerande och trafikerande rollen har reducerats kraftigt. Det är utredningens bedömning att det statliga åtagandet kommer att minskas ytterligare bland annat genom bolagisering av Banverket Produktion.

Vägverket och Banverket driver i dag en rad verksamheter i form av resultatenheter. Vissa av dessa enheter producerar och levererar tjänster inte bara för myndigheternas behov utan också till en marknad i konkurrens med privata företag. Inom andra områden finns det en marknad som skulle kunna erbjuda motsvarande tjänster till Vägverket och Banverket. Utredningen har uppmärksammat dessa förhållanden och föreslår att särskilda utredningar görs som tar sikte på att få ökad effektivitet genom en renodling av verkens verksamhet. Konkurrensutsatt affärsverksamhet ska i princip inte bedrivas av myndigheter.

Utredningen behandlar också frågan om den statliga bidragsgivningen till kollektivtrafikanläggningar och frågan om väghållningsansvaret. Den sistnämnda frågan har också ett vidare perspektiv då den inte enbart avser statliga och kommunala väghållare utan även enskilda. Utifrån olika vägars förändrade funktion för trafiken finns enligt utredningen starka motiv för att se över nuvarande fördelning av väghållningsansvaret.

Det är utredningens bedömning att bidrag till kollektivtrafikanläggningar m.m. i grunden inte är ett statligt åtagande. Under decennier har dock staten lämnat bidrag vilket kan ses som ett uttryck för att staten ändå känner ett ansvar. Givet att regeringen avser fortsätta med ett stöd är det utredningens uppfattning att generella bidrag är att föredra framför nuvarande specialdestinerade

bidrag. Regeringen har emellertid nyligen tillsatt en parlamentarisk kommitté som har i uppgift att utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning. I uppdraget ligger det att bland annat överväga om det finns specialdestinerade statsbidrag som istället bör ingå i det generella statsbidraget. Mot denna bakgrund bedömer Trafikverksutredningen att eventuella förändringar bör anstå till dess att den parlamentariska kommittén lämnat sina förslag.

Det regionala inflytandet

Trafikverksutredningen tar inte ställning till om *det regionala inflytandet* bör öka, utan pekar på hur inflytandet kan ökas.

De svenska länens geografiska avgränsning utformades på 1600-talet. Transportsystemen har sedan dess utvecklats på sådant sätt att de geografiska gränserna inte längre är relevanta sett ur ett transportperspektiv. Ur perspektivet är det enligt Trafikverksutredningens uppfattning en fördel om det regionala inflytandet och ansvaret tar sin utgångspunkt i större geografiska regioner. En given fördel är att transportmönstren bättre kan överblickas och att prioriteringen därför kan grundas på bättre kunskaper. I en större region kommer antalet likstora kommuner att öka vilket gör det nödvändigt med skarpare prioriteringar mellan orter och kommuner som spelar likartade roller inom den större regionen. Trafikverksutredningen anser att det är en fördel för transportpolitiken om man går vidare med den förändringsprocess som har påbörjats med Ansvarskommitténs arbete och genomförda regionbildningar. Av stor betydelse är också att antalet regionkommuner inte blir för stort. Av regeringens uttalande talar allt för att den framtida färdvägen är klar även om det är oklart när hela Sverige kommer att vara omorganiserat. Under ännu en tid kommer därför den regionala nivån, i ett infrastruktursammanhang, att vara organiserat på olika sätt – något som måste hanteras. Utifrån ett transportpolitiskt perspektiv är större regionkommuner med direktvald ledning, enligt den modell som Ansvarskommittén föreslår, att föredra. Det ökar den regionala nivåns möjligheten till reellt inflytande och underlättar samarbetet med staten.

Utredningens bedömning är att regionalt inflytande kan bidra genom ett mer territoriellt orienterat förhållningssätt och kan i ökad utsträckning vara en av utgångspunkterna för infrastruktur-

planeringen. Ett ökat regionalt inflytande kan också innebära ett ökat regionalt ansvarstagande. Ett utökat regionalt inflytande innebär sannolikt att fokus vrids från traditionella transportpolitiska intressen mot bredare och mer allmänna samhällsbyggnadsintressen. Ökat regionalt inflytande förutsätter samtidigt tydligare statlig styrning så att spelplanen för regionala och lokala aktörer är klar, samt att staten är närvarande lokalt och regionalt för att kunna värdera det regionala arbetet och säkerställa att det bidrar till övergripande nationella mål. Staten behöver utveckla ett förutsägbart och konsekvent förhållningssätt i medfinansieringsfrågan och bl.a. tydliggöra på vilket sätt medfinansiering eventuellt ska tillåtas påverka åtgärdernas inbördes prioriteringar. Det regionala inflytandet innebär i dag, och än mer om regionalt inflytande ökar, att trafikverkens resultatansvar är begränsat. Ett ökat regionalt inflytande förutsätter att riksdag och regering accepterar större regionala skillnader.

Planeringsprocessen

Utredningen har i uppdrag att föreslå nya former för den strategiska planeringen av infrastruktur. Utredningen ska också vid behov föreslå ändrad organisering av hela eller delar av verksamheten.

Det krävs enligt Trafikverksutredningen en ny ansats i *den långsiktiga planeringen*. Man måste kontinuerligt arbeta med frågor som rör den rådande funktionaliteten i transportsystemet ställt mot dels målen dels mot den verklighet man möter. Det planeringssystem vi har i dag lever inte upp till detta. En planeringsprocess som tar fyra år att genomföra och som upprepas vart fjärde år svarar inte alls mot de förväntningar och krav som rimligen bör ställas på ett modernt och effektivt planeringssystem.

Processen såsom den bedrivits under årens lopp är diskontinuerligt utdragen i tid. Den är svåröverskådlig och mycket kostsam. Till bilden hör också att betydande delar av de planer som fastställs är låsta av pågående projekt och långt framskridna planer på start av objekt som beslutats i annan ordning. Den nuvarande planeringsprocessen är således en omfattande process vars uppoffringar inte synes stå i rimlig proportion till den nytta den ger. En mindre omfattande process, som är mer överskådlig och knuten till en effektiv kontroll av den rådande och framtida funktionaliteten i

transportsystemet, torde enligt utredningens mening leda fram till ett bättre resultat.

Det är utredningens uppfattning att det politiska inflytandet av demokratiska skäl måste få betydligt snabbare genomslag. Nuvarande planeringsprocess är så utdragen att det tar två mandatperioder för att en regerings prioriterade infrastrukturobjekt överhuvudtaget ska ha påbörjats. Trots att en ny planeringsperiod började diskuteras under den förra regeringen och att nuvarande regering tämligen omgående beslutade om direktiv för inriktningsplaneringen kan de konkreta åtgärderna beslutas först under 2010. Därefter dröjer det ytterligare ett antal år innan regeringens beslut kan bli verklighet. Man kan därför på goda grunder hävda att varje regering är fångad i ett planeringssystem.

I utredningen konstaterar vi att det skett en perspektivförskjutningen i planeringen. Genom breddningen av trafikverkens uppdrag och införandet av den så kallade fyrstegsprincipen har perspektivet i planeringen och i val av åtgärder under den senaste tiden förändrats. Perspektivet har förskjutits från infrastrukturbyggande till samhällsbyggande. Det finns en ambition från alla inblandande att låta det trafikslagsövergripande synsättet i grunden präglade planeringen. Detta motiverar inte bara förändringar i planerings- och beslutssystemet utan också hur ansvar fördelas mellan olika aktörer och hur organisationen utformas. En verksamhet, som är organiserad utifrån enskilda trafikslag, riskerar att motverka den önskvärda utvecklingen. Det nya planeringssystemet baseras på en process som kan indelas i olika faser:

1. Förberedelsefasen
2. Dialogfasen
3. Planeringsfasen
4. Beredningsfasen
5. Genomförandefasen
6. Uppföljningsfasen
7. Utvärderingsfasen

Förberedelsefasen handlar om ta fram underlag som redovisar den rådande funktionaliteten i transportsystemen och var brister anses föreligga med avseende på viktiga mål och behov. Det betyder i praktiken att det ska finnas en kontinuerligt uppdaterad beskriv-

ning av tillstånd och utveckling i transportsystemet. Den ska vara framtagen finnas tillgänglig och dokumenterad under våren. Inför en ny mandatperiod är det särskilt väsentligt att tillståndsbeskrivningen är aktuell och ger väsentliga ingångsvärden till nästa fas i processen.

Den andra fasen i den nya planeringsprocessen, dialogfasen, inleds med att regeringen vid en ny mandatperiod under oktober/november månad formulerar och meddelar direktiv för den dialog som ska äga rum mellan företrädare för regeringen och företrädare för respektive region. Syftet med dialogen är att på strategisk nivå skapa ömsesidig förståelse och nå samsyn om inriktningen på insatser och åtgärder för den kommande jämte de därpå två följande mandatperioderna för att möta utmaningar och nå väsentliga mål för transportpolitiken. I dessa dialoger medverkar trafikverken med expertkunskaper om transportsystemens funktionalitet, tillstånd, utveckling och effektsamband. Dialogfasen avslutas med att regeringen utfärdar direktiv för planeringsfasen, senast vid februari månads utgång året därpå.

Den tredje fasen, planeringsfasen, inleds med att regeringen utfärdar direktiv där den långsiktiga inriktningen anges för planeringen jämte preliminära ramar för de fyra närmaste åren. Direktiven riktas till de planeringsansvariga på nationell och regional nivå vars uppgift är att genomföra planeringen och lämna förslag till åtgärder i en plan som omfattar de fyra närmaste åren jämte förslag till strategi för de kommande två fyraårsperioderna. För den första av dessa två fyraårsperioder ska redovisas vilka infrastrukturella åtgärder som bör vara föremål för närmare utredningar. Denna fas, under vilken trafikverken och regionerna ska genomföra åtgärdsplaneringen, pågår fram till utgången av juni månad. Även detta arbete ställer krav på en kontinuerligt verkande planerings- och uppföljningsprocess hos verken.

Den fjärde fasen, beredningen inleds senast vid juni månads utgång samma år. Då lämnas förslagen till regeringen. Förslagen bereds i regeringskansliet. Under beredningsfasen inhämtar regeringskansliet en så kallad "second opinion" av en från de planeringsansvariga fristående utvärderingsfunktion. Regeringen lämnar i budgetpropositionen förslag till anslag för nästkommande år jämte beräknade ramar för de därpå följande tre åren. Vidare lämnas en redovisning av hur medlen ska användas och med vilken strategi den tänker möta utvecklingen bortom den närmaste fyraårsperioden. Denna fas avslutas med att regeringen i beslut fastställer den

nationella åtgärdsplanen. De regionala planerna fastställs av behörigt regionalt organ. I regleringsbrev för kommande verksamhetsår ställer regeringen medel till förfogande och meddelar de övriga föreskrifter som gäller för ett effektivt genomförande av planerna.

Genomförandet av beslutade infrastrukturella åtgärder sker genom upphandlingar i konkurrens på marknaden. För andra åtgärder sker genomförandet dels med egen personal dels tillsammans med andra myndigheter eller organisationer eller med stöd av konsulter och andra. Trafikverksutredningen har i särskilt betänkande lämnat förslag till åtgärder för att öka produktivitet och innovationsgraden inom anläggningsmarknaden och lämnar i detta betänkande förslag som syftar till renodling av myndigheternas verksamhet.

Uppföljning av funktionaliteten i transportsystemet är central för att öka kunskap och lärande och därigenom skapa underlag för nya åtgärder och nya beteenden för att öka effektiviteten. Uppföljningen och analysen är således både starten och slutet på planeringsprocessen. De planerade och genomförda åtgärderna måste därför följas upp för att säkerställa sambanden mellan åtgärder och effekter. Därigenom skapas en strikt koppling till faktiska förhållanden i transportsystemen och hur pass väl genomförandet av planer löser de problem, brister och behov som finns systemen. En kontinuerlig analys av åtgärd och effekt blir ett naturligt inslag i arbetet.

Utvärderingarna och analyserna tar sikte på valet av åtgärder och insatser för att möta utmaningar och behov inom och med transportsystemet. Frågan om åtgärdernas påverkan och effekter är central i planeringssystemet. I grunden handlar det om effektiviteten i systemet och hur skattemedlen används på mest effektiva sätt. Den samhällsekonomiska analysen står här i förgrunden. Utvärderingar och analyser av trafikverkens agerande och grunderna för agerandet jämte förslag till åtgärder är andra väsentliga områden i utvärderingen. Särskild utvärdering ska vidare göras av kalkylerna för investeringsutgiften.

Varje år återkommer regeringen till riksdagen i budgetpropositionen och redovisar vad som genomförts, en uppföljning av större pågående projekt samt med förslag till anslag och ramar för ytterligare ett år. På det sättet får riksdagen en årlig redovisning samt möjlighet att ta ställning till om inriktningen och omfattningen av insatserna och åtgärderna är sådana att transportsystemet funktionalitet förbättras. Vidare ges också möjlighet till omprövning av

den mer långsiktiga strategin för utvecklingen av transportsystemet som helhet.

Beslut inom transportsektorn som rör såväl infrastrukturen som andra typer av åtgärder är ofta långsiktiga. Besluten är väsentliga för människor och företag. De påverkar individernas, hushållens och företagets förutsättningar när det gäller arbete, bosättning, lokalisering, service, m.m. Politiken måste vara långsiktig. Det finns därför skäl att skapa breda politiska överenskommelser som medför stabilitet i beslutsfattandet och i den förda politiken.

Den process som här föreslås kan med fördel också stödjas av en parlamentarisk beredning när det gäller att utforma direktiven inför den dialog som ska föras med regionerna och när det gäller att ta ställning till de direktiv som ska ligga till grund för åtgärdsplaneringen. Det är i dessa direktivfaser som påverkan på inriktningen på planeringen är mest effektiv. Självfallet ska en sådan beredning ges all den information om funktionaliteten i transportsystemet som uppföljningen ger. Beredningen kan och ska därför årligen ges ny kunskaper om utveckling och tillstånd i transportsystemet och hur pass väl utvecklingen och tillståndet svarar mot de mål som satts upp.

I dagens praxis är kulturen för uppföljning svag inom transportsektorn både vad gäller uppföljning av enskilda objekt och av trafikverkets funktionalitet i sin helhet. I den nya planeringsansatsen sätts uppföljning och utvärdering i centrum. Utredningen förslår därför att en ny utvärderingsfunktion skapas. Utredningen föreslår vidare en anpassning av anslagsstrukturen och en anslagskonstruktion som medger effektiv framdrift av projekten oberoende av storlek.

Organisering av uppgifter

Den nuvarande organisationen av myndigheterna inom transportområdet baseras i allt väsentligt på den stora roll som staten åtog sig när det gäller produktionen av infrastruktur. Anläggningarna och dess specifika egenskaper och teknologi ställde krav på särskilt yrkeskunnande. Den specifika kompetensen att bygga, underhålla och sköta vägar, järnvägar, flygplatser och farleder är grunden för dagens trafikverk. Under de senaste årtiondena har produktionsrollen tonats ned och i stället har andra roller i sammanhanget lyfts fram. De organisationsförändringar som inleddes i början på 1990-

talet med separering av produktionen från rollen som infrastrukturförvaltare och en successiv konkurrensutsättning har slutligen resulterat i att staten så gott som helt har upphört att i förvaltningsform engagera sig i produktionsverksamhet. I stället har trafikverken givits en bredare roll som ansvarig för respektive trafikslags effektivitet i ett transportpolitiskt sammanhang.

Statens roll som förvaltare av transportsystemet framträder allt tydligare i takt med produktion och trafikering i ökad utsträckning sker efter marknadsmässiga principer. I förvaltningen av transportsystemet, dvs. *statens systemförvaltande roll*, ligger att skapa förutsättningar för transportsystemets funktionalitet och utveckling. Kraven på funktionalitet uttrycks oftast i termer av tillgänglighet, framkomlighet, säkerhet, jämställdhet och miljöanpassning. Trafikverksutredningen konstaterar att bästa kunskapen om funktionaliteten har den som sköter, underhåller och utvecklar anläggningar och ser till att de utnyttjas effektivt, att de som nyttjar anläggningarna får tillräcklig och nödvändig support för säkra, framkomliga och miljöanpassade transporter samt svarar för att fordonen interagerar med anläggningarna på ett säkert, framkomligt och miljöanpassat sätt.

Trafikverksutredningen har i uppdrag att vid behov föreslå ändrad organisering av hela eller delar av verksamheterna inom transportområdet.

Det är Trafikverksutredningen bedömning att det nya planeringssystemet, statens systemförvaltande roll, upphandlingsfunktionen, det trafikslagsövergripande förhållningssättet, tillämpningen av fyrstegsprincipen, det fortsatta arbetet med inre effektivitet samt den regionala närvaron bäst förverkligas i en samlad trafikslagsövergripande myndighet, ett Trafikverk för sjö, luft, väg och järnväg.

Ett nytt Trafikverk förutsätter också en rad andra förändringar för att reformen enligt Trafikverksutredningens bedömning ska bli lyckosam. För det första krävs en starkare styrning. Ett förstärkt Regeringskansli med förutsättningar att etablera en parlamentarisk beredning kan väsentligt öka möjligheterna att på ett effektivt sätt styra och följa upp verksamheten i Trafikverket. För det andra är det nödvändigt att skapa en utvärderingsfunktion som kan bistå regeringen och riksdagen med utvärderingar på såväl objektsnivå som systemnivå. En utvärderingsfunktion är också ett nödvändigt instrument för att regeringen bland annat inför beslut skall få stöd med att utvärdera förslag från Trafikverket, en så kallad "second

opinion”. För det tredje är det av stor betydelse att en ny funktion för att hantera samhällsdata i samhällsekonomiska analyser tillskapas. För det fjärde är det också en förutsättning för utredningens förslag att processen att bolagisera de producerande delarna fortsätter. Det innebär att arbetet som inletts med att bolagisera Banverkets Produktion bör slutföras.

Till det nya Trafikverket förs samtliga uppgifter som för närvarande utförs av Vägverket och Banverket samt de uppgifter som utförs av SIKA, LFV, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen i den nuvarande långsiktiga inriktnings- och åtgärdsplaneringen. De kvarvarande uppgifterna hos SIKA främst uppgifterna som knyts till ansvaret för den officiella statistiken inom transportområdet motiverar inte att SIKA huvudsakligen med denna enda uppgift finns kvar som myndighet. Ansvaret för den officiella statistiken föreslår utredningen att föras till Transportstyrelsen. Som en följd härav läggs Vägverket, Banverket och SIKA ned.

De förändringar som skett i statens roller och de utmaningar som transportsystemet står inför ställer krav på en helt annan ansats i den långsiktiga planeringen och en ny struktur i organisationen av de statliga verksamheterna inom transportområdet. Våra förslag när det gäller planeringssystemet och en ny organisation hänger ihop och bildar tillsammans nya förutsättningar för att förbättra både den yttre och inre effektiviteten i den statliga verksamheten. Genom tydligare uppdrag till myndigheterna och genom en effektivare statlig beställarorganisation förstärks möjligheterna ökad effektivitet.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag framgår av kommittédirektiven (dir. 2008:90), se bilaga 1. Uppdraget innebär att kartlägga och analysera vissa verksamheter och funktioner hos myndigheterna inom transportsektorn, huvudsakligen inom Vägverkets, Banverkets, Sjöfartsverkets, Luftfartsverkets, Luftfartsstyrelsens, Rikstrafikens, Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Affärsverkets Statens järnvägars (ASJ) och Rederinämndens ansvarsområde. Utifrån analysen ska utredningen föreslå lösningar, organisatoriska eller andra, som krävs för att bäst uppnå riksdagens och regeringens mål för transportpolitiken.

Översynen syftar till att finna de lösningar som bäst stödjer ett effektivt utförande av statens uppgifter inom transportområdet och som leder till att medborgare och näringslivet sätts i centrum, att det trafikslagsövergripande synsättet stärks i planeringsprocessen, att det finns en god regional förankring och ett ökat ansvarstagande i planeringsprocessen samt att övriga verksamheter inom transportsektorn bedrivs på ett effektivt sätt.

Utredningen ska redovisa analys och förslag till åtgärder senast den 1 april 2009. Delar av uppdraget kan dessförinnan enligt direktiven redovisas i delrapporter. Utredningen har den 19 december 2008 lämnat ett delbetänkande, Tydligare uppdrag – i stället för sektorsansvar, SOU 2008:128 samt den 2 mars 2009 lämnat delbetänkandet De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. Vi återkommer i detta huvudbetänkande med fördjupad analys och förslag.

Vi kommer också att redovisa frågor eller områden som behöver utredas närmare i särskild ordning.

1.2 Uppläggning av arbetet

Utredningsarbetet har bedrivits som en enmansutredning och påbörjades i juli 2008. Trafikverksutredningen har haft tillgång till en kontaktperson på respektive myndighet. Möten har hållits med kontaktpersonerna och andra företrädare för de berörda myndigheterna. Konsulter har på uppdrag av utredningen genomfört en fördjupad intressentanalys respektive gett råd i frågor som rör organisering och styrning av verksamheter. En expertgrupp har bistått utredningen med underlag och synpunkter.

Under arbetet med huvudbetänkandet har vi i olika frågor samrått med utredningen om en ny kollektivtrafiklag (N 2008:03) och med utredningen om översyn av miljömålssystemet (M 2008:02). Vi har även varit i kontakt med Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) och Transportstyrelseutredningen.

Utredningen har under arbetets gång haft en öppen dialog med berörda myndigheter, fackliga organisationer, branschorganisationer och andra intressenter.

1.3 Slutbetänkandets disposition

Slutbetänkandet består av nio kapitel samt en bilagedel. Utredningens uppdrag och uppläggning av arbetet beskrivs närmare i kapitel 1. I kapitel 2 redogör utredningen för sina övergripande utgångspunkter med en närmare beskrivning av de grundläggande principerna för den svenska statsförvaltningen och utredningens ambition. En beskrivning av transportområdets funktionssätt samt transportpolitiska utgångspunkter och mål framgår av kapitel 3. Vidare beskrivs i detta kapitel transporternas roll i ett EUperspektiv samt framtida utmaningar. Utredningen ger sin syn på det statliga åtagandet, principer och omfattning, i kapitel 4. Den regionala närvaron och det regionala inflytandet berörs närmare i kapitel 5. I kapitel 6 gör utredningen en genomgång av nuvarande planeringssystem och dess brister samt lämnar förslag på ett nytt planerings- och beslutssystem. Myndighetsstrukturen inom transportsektorn beskrivs mer ingående i kapitel 7.

Utredningens förslag vad gäller organisering av uppgifter lämnas i kapitel 8 och förslagens ekonomiska, miljö- och klimatmässiga, organisatoriska och personalmässiga konsekvenser beskrivs närmare i kapitel 9.

1.4 Begrepp och definitioner

Fyrstegsprincipen	<p>Principer som används av Banverket och Vägverket i åtgärdsanalyser</p> <ol style="list-style-type: none">1. Åtgärder som tar sikte på att påverka efterfrågan på transporter2. Åtgärder som tar sikte på att utnyttja befintligt transportsystem mer effektivt3. Åtgärder som tar sikte på att skapa bättre funktionalitet i det befintliga transportsystemet med hjälp av smärre åtgärder4. Åtgärder som ökar anläggningskapaciteten i transportsystemet
Trafikverk	<p>Gemensam beteckning för Banverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Vägverket</p>
Trafikslag	<p>Gemensam beteckning vägtrafik, järnvägstrafik, luftfart och sjöfart</p>

2 Övergripande utgångspunkter

2.1 Inledning

Ansvarsfördelningen mellan riksdag, regering och myndighet är grundlagsreglerad. Den svenska folkstyrelsen utövas dels på statlig, dels på kommunal nivå. Den statliga styrningen utgår från de beslut som riksdagen och regeringen fattar. Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Genom de beslut riksdagen fattar fastställs ramarna för regeringens politik. Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen. Regeringen ska omvandla politiska målsättningar i konkreta uppdrag till myndigheter som genomför uppdragen. Regeringen bär ett ansvar för att riksdagens föreskrifter iakttas och för att den statliga sektorn fungerar i enlighet med regeringens intentioner.¹ Den kommunala självstyrelsen utövas dels av primär kommunerna, dels av sekundärkommunerna, landstingen.

Regeringskansliet bereder regeringsärenden och biträder regeringen och statsråden i deras verksamhet. Chefen för ett departement, som utses av statsministern, ska föreskriva eller i särskilda fall besluta om indelningen av departementet i sakområden, chefs-tjänstemännens och huvudmännens uppgifter och fördelningen av arbetet mellan dem samt formerna i övrigt för verksamheten i departementet.² I Sverige avgörs regeringsärenden av regeringen som kollektiv och inte av enskilda statsråd.

Genom medlemskapet i EU har kompetensen att lagstifta och fatta beslut på en rad områden överförts från riksdagen till europeiska gemenskapen. På transportområdet, och i synnerhet inom luft- och sjöfartsområdet, har lagstiftningskompetensen inom ett stort antal områden flyttats över helt till europeiska gemenskapen inom ramen för de fördrag och andra instrument som har

¹ SOU 1983:39 Politisk styrning – administrativ självständighet, s. 98.

² Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

antagits på gemenskapsnivå. Villkoren för de som verkar inom transportområdet fastställs numera i allt större utsträckning inom ramen för EU-samarbetet där Sverige som en av 25 medlemsländer ska få genomslag för sin politik. Medlemskapet i EU har också i hög grad påverkat arbetet inom regeringskansliet och inom myndigheterna. Behovet av fler kontaktytor och samordning har ökat.

Medlemskapet i EU har dock inte på något grundläggande principiellt eller konstitutionellt sätt förändrat förhållandet mellan regeringen och myndigheterna.³ Riksdagens roll har däremot förändrats väsentligt genom EU-medlemskapet. Det är först när EU-kommissionen lagt fram sitt förslag som riksdagen involveras i processen. Regeringen ska samråda med EU-nämnden inför beslut i EU:s ministerråd om vilken linje som Sverige slutgiltigt ska driva. Regeringen har möjlighet att påverka kommissionens regelförslag i utarbetandefasen.

2.2 Myndigheter lyder under regeringen

Den svenska statsförvaltning ska vara rättssäker, effektiv och medborgarorienterad. Detta uppnås bl.a. genom att styrningen utvecklas, främst den ekonomiska styrningen, samt ledningen och organiseringen av statlig förvaltning. Svensk förvaltningsmodell kännetecknas av ett litet regeringskansli med i internationell jämförelse små departement och förhållandevis stora expertmyndigheter. Myndigheterna har inte bara ansvar för operativa frågor utan har genom regeringens delegering av befogenheter och uppgifter i stor utsträckning även ett stort inflytande i olika avvägningsfrågor som i många andra länder är ministeriernas ansvar.

Förhållandet mellan regeringen och myndigheter regleras i regeringsformen. Under regeringen lyder Justitiekanslern, Riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna. Annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen, om myndigheten inte enligt regeringsformen eller annan lag är myndighet under riksdagen, 11 kap. 6 § RF. Tjänst vid förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen tillsätts av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer, 11 kap. 7 § RF.

³ SOU 2007:75 s. 134.

Myndigheterna är regeringens främsta instrument för att förverkliga regeringens politik. Enligt den s.k. lydndsprincipen i 11 kap. 6 § RF måste myndigheten lyda regeringen. Det enda undantaget är förbudet i 11 kap. 7 § RF som gäller myndighetsutövning⁴ mot enskild eller som rör tillämpning av lag. Endast i detta fall är en myndighet fullständigt självständig i förhållande till regeringen.

I myndighetsförordningen anges generella bestämmelser för förvaltningsmyndigheter under regeringen avseende bl.a. ledningens ansvar, myndighetens uppgifter och myndighetens medverkan i EU-arbetet och annat internationellt samarbete.

Regeringen styr sina myndigheter i avsedd riktning genom instruktioner. I instruktionerna preciseras den enskilda myndighetens uppdrag och ansvar. I regleringsbrevet preciseras mål för verksamheten, finansiella ramar och åiterrapporteringskrav för kommande budgetår. Regleringsbrevet anger vad myndigheten ska uppnå det kommande året inom ramen för de uppgifter som anges i instruktionen. Därutöver ska förvaltningsmyndigheter följa andra lagar och förordningar när de fullgör sina uppgifter, till exempel förvaltningslagen och sekretesslagen.

Den ekonomiska styrningen i staten är översiktligt reglerad genom regeringsformens och riksdagsordningens bestämmelser om finansmakten. Närmare bestämmelser om den ekonomiska styrningen finns framför allt i budgetlagen (1996:1059) som reglerar regeringens befogenheter. Den ekonomiska styrningen av myndigheterna sker dock främst i s.k. ekonomiadministrativa förordningar som utgår från budgetlagens bestämmelser. Riksdagen anvisar medel för specifika ändamål. Den ekonomiska styrningen ska bidra till politikens förverkligande och syftar till att skapa förutsättningar för god kontroll av statens finanser, hög produktivitet och effektivitet.

Den ekonomiska styrningen kan delas upp i finansiell styrning samt mål- och resultatstyrning. Genom den finansiella styrningen fastställs de ekonomiska restriktionerna. Resultatstyrning innebär att mål formuleras för verksamheten och att resurser avsätts för att nå dessa mål i enlighet med politiska prioriteringar. Genom mål- och resultatstyrning läggs större vikt vid vad myndigheten ska uppnå än hur det sker. Budgetarbetet och uppföljningen av verk-

⁴ Åtgärd som innebär förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande. ”Att organisera det statliga åtagandet” – Lena Marcusson.

samheten är viktiga instrument i arbetet med att styra myndigheterna.

Statens medel får inte användas på annat sätt än riksdagen bestämt. Riksdagen anvisar anslag för olika ändamål och regeringen tilldelar myndigheten dessa medel i regleringsbrev. Av regleringsbrev framgår även låneramar för anläggningstillgångar, räntekontokrediter för rörelsekapitalbehov samt eventuellt övriga krediter. Regleringsbrevet innehåller även information om anslagskreditens storlek samt om anslagssparandet får disponeras. För avgiftsbelagd verksamhet presenteras en budget och ekonomiskt mål.

Myndigheter får sitt uppdrag av regeringen och lyder under regeringen. Regeringen har stora möjligheter att styra sina myndigheter genom delegering och instruktion och kan när som helst återta delegeringen om de anser att en myndighet inte sköter sitt uppdrag.

Den förvaltningspolitiska debatten har under lång tid ägnats frågan var gränserna för regeringens styrning går vid informella kontakter. Informella kontakter mellan regeringen och myndigheter anses vara både nödvändiga och viktiga inslag i styrningen men innebär också viss risk för ministerstyre.

Styretredningen konstaterade i sitt betänkande, Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning⁵, att

den diskussion som fördes under 1980-talet, med Förvaltningsutredningen i bräschen, innebar en förändrad och mer tillåtande syn på regeringens möjligheter att genom informella kontakter påverka myndigheterna. De uttalanden som gjordes, från förvaltningsutredning till konstitutionsutskott, innebar också att informella kontakter bejakades inom området för 11 kap. 6 § RF och inte uteslöts vad gäller det som täcktes av 11 kap. 7 § RF, låt vara att det vad gäller de senare framför allt borde avse informationsutbyte.

Styretredningen ansåg vidare att

det bör göras en skarp åtskillnad mellan kontakter som avser frågor som täcks av 11 kap. 6 § RF och sådana frågor som regeringen enligt 11 kap. 7 § RF är förhindrad att bestämma om. På det senare området ska alla försök till påverkan vara bannlysta. Däremot kan det finnas helt legitima skäl till informationsutbyte. Utanför det av RF förbjudna området bör det vara fritt fram för informella kontakter som kan innefatta både styrning och informationsutbyte; allt ömsesidigt. Inslag av informell styrning befriar dock inte myndighetschefen från att göra

⁵ SOU 2007:75.

en egen bedömning. Valet står mellan att ta informell styrning och därmed det fulla ansvaret för vad som beslutas eller att begära ett regeringsbeslut.

Myndigheter har generellt sett ett informations- och resursövertag i förhållande till Regeringskansliet. Regeringen är därför beroende av myndigheternas kompetens inte bara i sakfrågor utan även i frågor av mer politisk karaktär. Området präglas av myndigheter med en stark ställning inom sin sektor och en i vissa avseenden otydlig styrning från regeringen. Det innebär risk för att policies, problem, mål etc. i alltför hög utsträckning kommer att formuleras på myndighetsnivå.

Principen att en myndighet endast i begränsad utsträckning är självständig i förhållande till regeringen kan inte nog betonas. Regeringen kan påverka sina myndigheter genom informella kontakter utan att det innebär risk för ministerstyre. Trafikverksutredningens uppfattning är att regeringen i större utsträckning än vad fallet hittills varit bör utnyttja den informella dialogen för att styra myndigheterna i syfte att inom givna finansiella ramar effektivare nå de mål som riksdagen fastställt.

2.3 Utredningens ambition

Regeringen anger i sina utredningsdirektiv att utredaren bl.a. ska föreslå lösningar, organisatoriska eller andra, som krävs för att bäst uppnå riksdagens och regeringens mål för transportpolitiken.

Myndigheterna är regeringens organ för att uppnå de transportpolitiska målen. Hur myndigheterna är strukturerade och dimensionerade har betydelse för politikens genomförande. Det är också nödvändigt att med jämna mellanrum ompröva myndigheters verksamheter och organisation. På transportområdet pågår sedan en tid en omfattande översyn av myndighetsstrukturen. Vägverket Konsult och Banverket Projektering har slagits samman i ett gemensamt bolag, Vectura Consulting AB. Vägverket Produktion har ombildats till ett fristående bolag, Svevia AB. Regeringen anser att även Banverket Produktion bör bolagiseras och avser att återkomma med förslag om detta under 2009.⁶ Transportstyrelsen startade sin verksamhet den 1 januari 2009.

⁶ Prop. 2008/09:1.

Utredningen har i delbetänkandet Tydligare uppdrag i stället för sektorsansvaret, SOU 2008:128, föreslagit att begreppet sektorsansvar ersätts med uppdrag som tydligt svarar mot myndigheternas ansvarsområden. Trafikverksutredningen menar att tydliga uppdrag och gränssnitt underlättar regeringens styrning och bidrar till en mer effektiv statlig förvaltning på transportområdet.

Utredningen har vidare i delbetänkandet De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden (SOU 2009:24) föreslagit ett sammanhållande program för de statliga beställarna i syfte att få en anläggningsmarknad som kraftigt förbättrar sin produktivitet och innovationsgrad. Ytterst handlar programmet att långsiktigt få ut mer och bättre väg-, järnvägs- och andra infrastruktur-anläggningar för skattepengarna.

Trafikverksutredningens förslag i huvudbetänkandet är att genom ökad renodling av uppgifter, starkare politisk styrning, effektivare planerings- och uppföljnings-, analys- och utvärderings-system och en förändrad organisering av verksamhet och uppgifter uppnå ökad trovärdighet, legitimitet och effektivitet inom den statliga transportsektorn.

3 Transportområdet – marknad och politik

3.1 Dagens person- och godstransporter

Varje dag gör svenska befolkningen cirka 13,5 miljoner resor. En tredjedel eller cirka 4,5 miljoner resor avser till och från arbetet, i tjänsten och till skolan. Varje dag ska någon person i landets alla hushåll ta sig till affären för att handla livsmedel eller andra varor eller tjänster. Det motsvarar också ungefär 4,5 miljoner resor. Varje dag ska ungefär lika många fritidsresor företas.

Varje dag ska varor till en vikt av cirka 775 000 ton och till ett värde av nästan 6 miljarder kronor transporteras i landet för att tillgodose företag och hushåll med olika varor för förvaring, förädling och slutlig konsumtion.

I landets hamnar hanteras dagligen över 500 000 ton gods och lossas cirka 3 000 containrar med last. I genomsnitt reser över 80 000 passagerare dagligen till och från svenska hamnar. Varje dag passerar cirka 77 000 passagerare och 507 ton gods på de svenska flygplatserna.

Vägar, järnvägar, flygplatser, hamnar och farleder är anläggningar för att transportera gods och personer. Deras uppgifter är desamma, men deras egenskaper är i olika avseenden skilda. Vägar och farleder är öppna system med betydande inslag av kollektiv nyttighet. Många kan befinna sig samtidigt på vägen och farleden utan att någon undanträngs. Järnvägen och flyget är mer slutna system med betydligt mindre kollektiva inslag. Ett givet tågläge eller en given start- och landningstid kan inte nyttjas av någon annan. Kapaciteten är betydligt mer begränsad. På vägen kan rymmas många olika sorters fordon. På järnvägen är det teknologiska sambandet mellan järnvägsanläggningen och fordonet strikt. Vägsystemet är adaptivt och står öppet att användas. Järnvägsnätet

kräver avtal med järnvägsföretagen där tekniska, administrativa och ekonomiska villkor läggs fast för att få nyttjas.

Järnvägssystemet har en från tid till annan given kapacitet. Systemet som helhet är vid högt kapacitetsutnyttjande känsligt för störningar. Att återställa systemet efter en störning tar tid. Flyget liknar i detta avseende järnvägen. Möjligheten att ta igen en förseening är praktiskt taget obefintlig vid högt kapacitetsutnyttjande. Vägtrafiksystemet erbjuder generellt större möjligheter att återställas och systemeffekterna är mycket mindre. Undantag finns i storstadsområdena – främst Stockholm.

De olika trafikslagen har sina komparativa fördelar. Vägtrafiken är flexibel, adaptiv och kan därmed ensamt fullgöra dörr-till-dörrtransporter. Järnvägstrafiken har sina fördelar när det gäller frekventa masstransporter i givna relationer. Järnvägstransporten kräver oftast komplement av annat trafikslag för att kunna genomföra en fullständig transport från dörr till dörr. Flyget har sina fördelar på långa avstånd när det gäller persontransporter. Sjöfartens komparativa fördelar avser framför allt godstransporter på långa avstånd.

3.2 Beslut om transporter är decentraliserade

Den svenska transportpolitiken bygger på att transporter i huvudsak är marknadsstyrda med ett decentraliserat beslutsfattande hos enskilda individer, hushåll och företag. Efterfrågan på transporter bestämmer utbudet av olika transportlösningar. Den mängd beslut som dagligen ska tas kan enbart ett decentraliserat beslutssystem klara. För att detta decentraliserade beslutsfattande ska bli rationellt krävs att hänsyn tas till alla de konsekvenser och den resursförbrukning som följer av beslutet. Information om dessa effekter måste finnas hos den som tar beslutet om transporten. Priset på resan eller transporten ska i princip ge den informationen.

För att klara dessa för transportsystemet centrala huvuduppgifter krävs farbara och framkomliga anläggningar där trafiken leds så att inga allvarliga köer och kollisioner inträffar och att människor och gods kommer fram vid den tid som man förväntar sig. Ett ensamt trafikslag klarar inte detta. Det krävs kombinationer av transportslag med olika uppgifter i det samlade transportsystemet för att svara mot det transportbehov som dagligen gör sig gällande.

Många enskilda transportbehov måste mötas med en kombination av trafikslag för att bli tillräckligt effektiva.

3.3 Beslut om styrmedel och infrastruktur är centraliserade

Skalfördelar och odelbarheter i infrastrukturen, nätverksekonomi, hantering av stora risker samt transportinfrastrukturens karaktär av så kallad kollektiv vara, gör att en marknadslösning för tillhandahållande av transportsystemens infrastruktur riskerar att leda till både att alltför lite infrastruktur tillhandahålls och att, ur samhälls-ekonomisk synpunkt, alltför lite infrastruktur utnyttjas till exempel på grund av monopolprissättning. Av dessa skäl finns ett stort offentligt åtagande när det gäller finansiering av infrastruktur-anläggningar.

Infrastrukturen i form av vägar, järnvägar, hamnar, flygplatser och därtill knutna informationssystem ska skötas, underhållas och utvecklas för att på bästa sätt underlätta transporter av gods och personer. Uppgiften är att överbrygga avstånd resurseffektivt, säkert och med så begränsade konsekvenser på miljön som möjligt. Som ett led i detta arbete har politiska reformer genomförts som syftat till att skapa organisatoriska, finansiella och administrativa förutsättningar för ett effektivare utnyttjande av infrastrukturen. Andra led i arbetet har omfattat investeringar i nya anläggningar och uppgraderingar av befintliga samt tillskapande av gemensamma tekniska förutsättningar för att underlätta gränsövergångar vid internationella transporter. Integrering och harmonisering är ledstjärnorna för att skapa effektivare transporter och effektiva transportlösningar.

Det finns en rad olika styrmedel som i olika kombinationer kan användas av riksdagen, regeringen, myndigheter och kommuner för att uppnå de transportpolitiska målen. Några av de viktigaste styrmedlen är olika former av ekonomiska styrmedel (prissättning av transporter, kostnadsansvaret, principer för fördelning av infrastrukturmedel, subventioner av trafik m.fl.), regleringar, information, forskning och utveckling, målstyrning av trafikverken, infrastrukturella åtgärder i form av drift, underhåll och utveckling samt förhandlingar och överenskommelser, m.m.

Enligt vad som fastslogs i 1998 års transportpolitiska beslut (rskr. 1997/98:226) ska de skatter och avgifter som tas ut av

trafiken och är transportpolitiskt motiverade, motsvara trafikens samhällsekonomiska marginalkostnader och bidra till att de transportpolitiska målen nås. Utvecklad tillämpning av kostnadsansvaret på såväl nationell som internationell nivå är ett viktigt medel i utvecklingen mot ett effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem.

Av dessa skäl har vi en statlig besluts- och finansieringsroll när det gäller att tillhandahålla den nationella transportinfrastrukturen. Historiskt har staten i stor utsträckning även tagit på sig uppgiften att i egen regi producera och sköta infrastrukturen men produktionsrollen har successivt försvagats genom omfattande bolagiseringar och den kan komma att avvecklas helt. Staten har också inom vissa områden tagit på sig en roll eller uppgift att också organisera, svara för och finansiera själva trafiken. Även här har en successiv förskjutning skett mot marknadslösningar. Denna förskjutning mot ökat inslag av marknadslösningar förefaller fortsätta.

3.4 Transportpolitiska utgångspunkter och mål

Transportpolitikens övergripande mål ska vara att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Det övergripande målet preciseras i sex delmål om tillgänglighet, transportkvalitet, säkerhet, miljö, regional utveckling och jämställdhet (prop. 2005/06:160, bet. 2005/06:TU5, rskr. 2005/06:308).

Regeringen har initierat en översyn av de transportpolitiska målen och har i proposition 2008/09:93 om Mål för framtidens resor och transporter till riksdagen i mars 2009 lämnat förslag till ny målstruktur. Det övergripande målet även fortsättningsvis vara detsamma som riksdagen tidigare har lagt fast. För att underlätta avvägningar föreslås hittillsvarande sex delmål ersättas av ett funktionsmål, tillgänglighet, samt ett hänsynsmål, säkerhet, miljö och hälsa. Ett antal preciseringar av funktionsmålet och hänsynsmålet införs och ersätter hittillsvarande etappmål. En utgångspunkt för översynen var att transportsystemet bidrar till Sveriges internationella konkurrenskraft och underlätta hållbar regionförstoring.

3.5 Transporter i ett EU-perspektiv

Transportsektorn är internationell och Sverige är beroende av ett fungerande transportsystem som säkerställer en samhällsekonomisk och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet. Totalt transporterades 555 miljoner ton gods i Sverige år 2006 och det totala transportarbetet uppgick till 98,7 tonkilometer.¹ Högvärdiga produkter står för mindre än 1/6 av det transporterade godset i vikt men för över 4/5 av det transporterade godsets värde.² Cirka 40 procent av godsmängden mätt i ton transporteras till och från andra länder. De viktigaste godsstråken sett till mängden transporterat gods finns i Norrland, Mellansverige, på Västkusten och längs europavägarna. Göteborgs hamn är den dominerande hamnen och hanterar årligen 40 miljoner ton gods.

För att ytterligare underlätta för de internationella transporterna samt minska deras miljöpåverkan är det viktigt att de nationella prioriteringarna leder till bättre samordning mellan trafikslagen och att hänsyn tas till anknytningar till strategiska knutpunkter, såsom godsterminaler och hamnar (prop. 2008/09:35 Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt).

3.5.1 EU:s transportpolitik

Målen för EU:s transportpolitik är att skapa förutsättningar för tillgång till välfungerande och effektiva transportsystem i Europa. Transportsektorn svarar för omkring 7 procent av BNP och omkring 5 procent av sysselsättningen i EU. EU:s utvidgning har skapat längre transportstråk och fler transportkorridorer. Vägnätet står för 95 procent av det totala europeiska transportnätverket. Två stora godsstråk dominerar in till Europa, Ryssland och Turkiet³.

Det europeiska transportsystemet ska i princip vara ett sammanhållet system. Inom EU strävar man efter att skapa en gemensam marknad genom ett fritt flöde av personer, varor och tjänster. För att uppnå målet krävs att alla transportslag kompletterar varandra.

De olika transportslagen har i dag olika förutsättningar vad gäller graden av liberalisering, antalet aktörer på marknaden och

¹ Nationell godsanalys 2008-09-29.

² SIKÅ Rapport 2001:1.

³ NEA Transport Research and Training, Final report scenarios, traffic forecasts and analysis of traffic flows including countries neighbouring the European Union, December 2005.

graden av EU-reglering. Den europeiska luftfarts- och sjöfartsmarknaden har liberaliserats och är nu öppen för konkurrens. Inom EU är det också tillåtet för lastbilar att utföra internationella transporter av gods till och från utlandet. Inrikes godstransporter, s.k. cabotage, är också tillåtet. Järnvägsmarknaden håller på att liberaliseras. År 2008 ska godstrafiken på järnväg vara konkurrensutsatt och 2010 ska passagerartrafiken vara öppen för konkurrens mellan EU-länderna. Däremot kommer inte inrikes passagerartrafik att vara utsatt för konkurrens. I Sverige föreslås att SJ AB:s exklusiva trafikeringsrätt avskaffas.⁴ En viktig utgångspunkt för en lyckad konkurrensutsättning är likvärdiga konkurrensvillkor och enhetlig tillämpning av regelverket för aktörerna på den europeiska transportmarknaden.

Transportbranschen förutspås också genomgå en konsolideringsfas i takt med att marknaderna öppnas för konkurrens. Det gäller i första hand inom luftfarten och sjöfarten där marknaden redan är konkurrensutsatt.

Införandet av ett transeuropeiskt nät har gjort det möjligt att utveckla en översiktsplan för transportinfrastrukturen på gemenskapsnivå och säkerställa ett finansiellt stöd från gemenskapen. En stor del av stödet har gått till utbyggnad av vägnätet i vissa delar av Europa. EG-kommissionen vill i större omfattning prioritera finansiering från TEN-budgeten på kritiska gränspassageområden och på övriga betydande flaskhalsar i de 30 prioriterade projekten. EG-kommissionen har aviserat en revidering av TEN-T riktlinjerna under 2010.

⁴ Lagrådsremiss Konkurrens på spåret, 12 februari 2009.

3.5.2 Framtida utmaningar

Transporterna förväntas öka framöver men tillväxttakten skiljer sig åt mellan de olika transportslagen, vilket framgår av tabell 1.

Tabell 1 Den mest sannolika ökningen av transporterna i EU-25 under perioden 2000–2020

BNP	52 %
Godstrafik totalt	50 %
Persontrafik totalt	35 %
Vägbunden godstrafik	55 %
Järnvägs gods	13 %
Godstrafik med närsjöfart	59 %
Godstrafik med inlandssjöfart	28 %
Personbilar	36 %
Persontrafik på järnväg	19 %
Persontrafik med flyg	108 %

Källa: KOM(2006) 314 slutlig, Hållbara transporter för ett rörligt Europa. Halvtidsöversyn av EG-kommissionens vitbok från 2001 om den gemensamma transportpolitiken.

De stora utmaningarna för framtidens transporter är den tilltagande kapacitetsbristen inom transportnätet och den negativa miljöpåverkan som transporterna genererar. Enligt EG-kommissionen uppstår flaskhalsar på 20 procent av det europeiska järnvägsnätet. Sexton av de större flygplatserna i Europa är överbelastade och tio procent av vägnätet drabbas dagligen av trafikstockningar. Ett antal hamnar i Europa har också trängselproblem. Intermodala transportlösningar som möjliggör byte mellan olika transportsätt framhålls som en viktig förutsättning för att få bort flaskhalsarna inom transportsystemet.

Marco Polo är ett EU-program för gränsöverskridande godstransporter inom unionen som syftar till att öka intermodala transportlösningar och överflyttning av gods till sjöfart och järnväg. Genom programmet ges stöd till intermodala projekt som överför gods till järnvägs- eller sjötransporter.

Regeringen antyder i sina direktiv till utredningen att en sammanhållen infrastrukturplanering bl.a. skulle kunna främja lösningar som bidrar till en minskad miljö- och klimatpåverkan samt ökad energieffektivitet. Transportsektorn är den enda ekonomiska sektor där utsläppen förväntas öka i framtiden. EU har satt som

mål för transportsektorn att till år 2020 minska växthusgaserna med 20 procent, öka användningen av förnybara energikällor till 20 procent samt minska energikonsumtionen med 20 procent.

EG-kommissionen överväger ett antal åtgärder – allt från ekonomiska styrmedel, frivilliga överenskommelser, reglering, infrastrukturinvesteringar och ny teknik – för att möta framtidens utmaningar. Samtidigt pekas på nödvändigheten att i större omfattning optimera användandet av befintlig infrastruktur genom t.ex. differentierade avgifter.

EG-kommissionen framhåller i ett meddelande⁵ behovet att införa intelligent prissättning, i enlighet med principen om att föraren betalar, för att uppnå hållbara transporter. Alla transportmedel som inte omfattas av handeln med utsläppsrätter ska bidra till att nå de nationella målen för begränsade utsläpp av växthusgaser. Att internalisera de externa transportkostnaderna blir ett viktigt instrument i EG-kommissionens långsiktiga strategi. Denna inriktning har också rådet bekräftat i sina slutsatser.⁶ Kommissionen planerar också för en översyn av energiskattedirektivet.

3.5.3 Slutsatser

Den svenska transportpolitiken är en del av den europeiska transportpolitiken och harmoniseringen av transportvillkoren sker i allt större omfattning inom ramen för EU-samarbetet. Även när det gäller planering och nyttjande av infrastruktur går utvecklingen mot en ökad harmonisering på gemenskapsnivå. På luftfartsområdet rekommenderar rådet i sina slutsatser⁷ att planeringen av ny flygplatsinfrastruktur nära samordnas med planeringen av andra transportmedel, i första hand med järnvägs- och landsvägsnätet, så att ett transportnät som är så integrerat och effektivt som möjligt inrättas. Gemenskapens finansiering av olika projekt kan också komma att villkoras en samordning av planeringen. Kommissionen uppmanas också att upprätta ett projekt för gemensamma metoder för utvärdering av befintlig och planerad flygplatskapacitet.

Det är viktigt att trafikverken redan i planeringsskedet tar hänsyn till investeringar i andra länder som påverkar transportflödena till och från Sverige. Gränsöverskridande samarbete behövs för att

⁵ KOM(2008)433 slutlig, Grönare transporter.

⁶ Rådets slutsatser 174042/08, 8–9 december 2008.

⁷ Rådets slutsatser 12680/07, 1–2 oktober 2007.

bäst dra nytta av olika TEN-T projekt med regional anknytning
t.ex. interregionala projekt i Östersjöområdet.

4 Det statliga åtagandet – principer och omfattning

4.1 Motiv för offentliga åtaganden

Det finns en relativt omfattande litteratur som berör marknadsmisslyckanden och motiv för offentliga åtaganden. Som stöd för prövning av det offentliga åtagandet i den svenska förvaltningen finns bl.a. Motiv för offentliga åtaganden (Ds 1994:53), Det offentliga åtagandet. En antologi (RRV 1996:41) och Den åttafaldiga vägen. Motiv för offentliga Åtaganden (Per Molander 1999, SNS förlag). Litteraturen ger vägledning för prövning av det offentliga åtagandet utifrån en ekonomisk modellvärld. Hur stort och omfattande det verkliga åtagandet bör och ska vara bestäms ytterst av politiskt valda församlingar. Den statliga Förvaltningskommittén konstaterar i sitt slutbetänkande (SOU 2008:118) att vad som närmare bör vara statliga myndighetsuppgifter, och i synnerhet den ekonomiska omfattningen av dessa, kräver en politisk bedömning utifrån vid en viss tidpunkt gällande förutsättningar, kunskaper och värderingar.

Under ideala förutsättningar, när marknaden har väl fungerande konkurrens leder detta till effektivitet. I detta läge balanserar produktionen och konsumtionen varandra och marknaden har en jämviktspunkt. Priset på en vara är lika med marginalkostnaden och resurserna används så effektivt som möjligt. Problemet är att marknaden väldigt sällan fungerar så bra att en effektiv jämvikt uppkommer. Olika brister eller marknadsmisslyckanden aktualiserar därför frågan om offentligt åtagande i kompenserande syfte.

4.1.1 Marknadsmislyckanden

Det är knappast någon marknad som kännetecknas av perfekt konkurrens. Men även marknader med monopolistisk konkurrens eller oligopolmarknader kan leda till hög effektivitet givet att den reella konkurrensen är god. För att den ska säkerställas får det inte vara för svårt för nya aktörer att ta sig in på marknaden och det får inte råda någon otillbörlig samverkan mellan producenterna. Förekomsten av stordriftsfördelar är ett vanligt problem som ger existerande aktörer ett stort försprång vilket begränsar konkurrensstrycket. Extremfallet av mycket kraftiga stordriftsfördelar är s.k. naturliga monopol.

Ett naturligt monopol kännetecknas av att marginalkostnaden i det aktuella utbudsintervallet understiger genomsnittskostnaden. Eftersom en god hushållning av resurser förutsätter att priset sätts på ungefär samma nivå som marginalkostnaden kommer en sådan verksamhet att gå med förlust, eller mer troligt, kommer verksamheten aldrig att komma till stånd. Alternativet är att priset sätts så att kostnaderna täcks. Konsekvens blir då å andra sidan att efterfrågan blir för låg, att produktionskapacitet underutnyttjas och att potentiella konsumenter och deras nytta undanträngs. Detta leder sammantaget till en samhällsekonomisk välfärd förlust. Om denna välfärd förlust är stor kan det vara motiverat med ett offentligt åtagande. Stordriftsfördelar eller naturliga monopol är vanliga förhållanden inom infrastrukturområdet. Den tekniska utveckling kan leda till att åtagandet bör förändras såsom fallet var inom telekommunikationssektorn där ny teknik drastiskt förändrade kostnadsbilden vilket gjorde det möjligt för nya aktörer att etablera sig.

Det finns såväl negativa som positiva externa effekter vid val av olika åtgärder. Transportinfrastruktur och trafik ger upphov till intrångseffekter, utsläpp etc. som påverkar miljö, klimat, hälsa m.m. En konsekvens av negativa externa effekter i en marknads ekonomi är att de privatekonomiska kostnaderna är lägre än de samhällsekonomiska kostnaderna. I den mån de förra styr de verksamheter varifrån effekterna härrör kan detta ge en resursanvändning som inte är effektiv.

Staten försöker hantera de negativa externa effekterna genom information, regler, skatter och avgifter. Riksdagen (prop. 2005/06:160 bet. 2005/06:TU5 rskr. 2005/06:308) har även slagit fast att trafikens externa effekter bör internaliseras så att trafikanten betalar sin samhällsekonomiska marginalkostnad. I praktiken är

så inte fallet annat än undantagsvis. När så inte är fallet subventioneras således trafiken av samhället och efterfrågan av transporter blir för hög utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. Detta i sin tur påverkar också kravet på ny infrastruktur.

På motsvarande sätt som förekomsten av negativa externa effekter som leder till en för hög jämvikt (givet att externaliteterna inte är internaliserade) leder positiva externa effekter till för lågt utbud och efterfrågan. Samhällsnyttan är med andra ord större än den privatekonomiska nyttan för producent och konsument.

För vissa varor eller tjänster gäller att en marknad inte kommer till stånd alternativt att utbudet blir för lågt på grund av att de är så kallade kollektiva nyttigheter. Till den del utbudet blir för lågt kan situationen jämföras med den då positiva externa effekter förekommer. Kollektiva nyttigheter kännetecknas av att en persons nyttjande inte (åtminstone upp till en viss nivå) påverkar andras möjlighet till nyttjande samt att det är svårt eller dyrt att utesluta någon från nyttjande. Klassiska exempel på kollektiva nyttigheter är farledsutmärkning, radioutsändningar, gatubelysning och i vissa fall även vägar och gator. Vidare gäller även att det är svårt eller mycket kostsamt att ta betalt för varan eller tjänsten. Synen på vad som är en kollektiv nytta kan förändras över tiden till följd av ny teknik. Med den teknik som finns är det exempelvis fullt möjligt att exakt mäta olika fordonsrörelser vilket bland annat möjliggör nya finansieringslösningar. I takt med att tekniken utvecklas och blir billigare är det tänkbart att nya finansieringslösningar och internaliseringsmöjligheter blir aktuella.

Handlingsalternativ med långsiktiga konsekvenser och med lång tidshorisont kräver att kostnader och nyttor diskonteras för väl avvägda beslut. Det finns belägg för att avvägningar inte alltid görs på det sätt som kan förväntas utifrån ekonomisk teori eller ett rationellt beteende. Det synes finnas en tendens till kortsiktighet hos de flesta beslutsfattare. Exempelvis tycks man i allt för hög omfattning prioritera konsumtion i dag mot konsumtion i framtiden. Det är bland annat i ljuset av detta faktum som det obligatoriska pensionssparandet ska ses.

Problemet gäller inte bara enskilda personers värdering av kostnader och nyttor under sin beräknade livstid. Vissa konsekvenser påverkar ännu ofödda vilket skapar problem om man utgår från normala rationalitetsantaganden. Inom forskarvärlden är det en pågående internationell diskussion om vilken diskonteringsränta som bör användas och om den eventuellt ska minskas som en

funktion av tiden. Inte minst har den senaste tidens klimatkussion och kostnaden för olika åtgärder aktualiserat frågan om vad som är en rimlig diskonteringsränta då valet av ränta har stora implikationer på olika åtgärders kostnader och lönsamhet.

För att marknaden ska fungera väl krävs bland annat att både köpare och säljare har god information. Beslutsfattarna antas kunna samla in, bearbeta och värdera informationen. Beslutsfattaren antas också veta när tillräcklig informationsmängd inhämtats. Informationsproblemet är inte sällan betydande. Att skaffa information är alltid förenat med kostnader, inte minst i form av nedlagd tid. Information i sig är dessutom ofta en kollektiv nytthet med positiva externa effekter.

Det kan vara så att den jämviktspunkt som marknadslösningen resulterar i leder till en resursallokering som inte är fördelningspolitiskt önskvärd eller acceptabel. Det kan gälla fördelning mellan individer, över livscykeln eller en omfördelning av typen försäkringskaraktär. En annan typ av omfördelning är den mellan regioner.

Den jämviktspunkt som marknadslösningen resulterar i behöver inte heller vara stabil. Olika marknader har olika dynamiska egenskaper liksom hela nationella ekonomier. Konjunkturcykler i sig är exempel på att jämvikten inte är stabil. Anpassningar i produktionssystem till förändrade förutsättningar tar tid vilket leder till fluktuationer i efterfrågan, kapacitetsutnyttjande och arbetskraftsefterfrågan m.m. Att offentliga sektorn ska försöka jämna ut uppkomna svängningar genom en kontracyklisk politik har ofta varit aktuellt, inte minst med hjälp av infrastrukturinvesteringar.

Inom infrastrukturområdet är det framför allt förekomsten av stordriftsfördelar och externa effekter som har stor betydelse för det offentliga åtagandet. Men även fördelningseffekter (främst mellan regioner) verkar spela en stor roll då resurser ska fördelas. I likhet med andra länder motiverar Sverige i lågkonjunktur ökade utgifter för infrastrukturinvesteringar i syfte att föra en kontracyklisk finanspolitik och hålla uppe efterfrågan och därmed minska den ekonomiska nedgången.

4.2 Olika former av åtaganden

Staten eller någon annan offentlig aktör kan aktivt gå in i ett åtagande som producent, huvudman eller finansiär. Samtliga kombinationer är möjliga och tänkbara. Utvecklingstrenden i Sverige såväl som internationellt har gått från ett statligt åtagande som inneburit att staten varit såväl finansiär som huvudman och producent till att mer fokusera på huvudmannaskap och finansiering men där själva produktionen i ökad utsträckning upphandlas. Denna utveckling är mycket tydlig inte minst inom infrastrukturuområdet.

4.2.1 Vilken nivå bör svara för det offentliga åtagandet?

Givet att det är ett offentligt åtagande bör det också övervägas vem inom den offentliga sektorn som ska svara för åtagandet. Här bör subsidiaritetsprincipen och effektivitetsperspektivet vara vägledande. Samtidigt så innehåller dimensionen grundläggande motståndningar mellan å ena sidan ett nationellt perspektiv som borgar för viss enhetlighet/likvärdighet och helhetssyn å andra sidan möjligheten till anpassning efter regionala och lokala förhållanden. Ytterst är det bara regering och riksdag som kan göra bedömningen i vilken utsträckning olikheter (i förutsättningar och/eller i resultat) är acceptabla.

Förvaltningskommittén gör följande bedömning¹: ”Det statliga åtagandet är i Sverige och de flesta andra stater endast en del av det sammanlagda offentliga åtagandet. Uppdelningen av offentliga uppgifter på olika förvaltningsnivåer uppvisar stor variation mellan stater, samhällsområden och över tiden. Bedömningar av hur uppgifter bör fördelas måste göras från fall till fall och med iakttagande av de särskilda förutsättningar som råder vid bedömningstillfället. Såväl demokrati-, rättssäkerhets- som effektivitetsargument måste beaktas. En generell princip är att en uppgift inte bör ligga på en högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till dem som direkt berörs.”

Någon klar vägledning i huvudmanfrågan i vår omvärld finner inte Förvaltningskommittén. Förvaltningskommittén vill trots detta peka på några principer som kan användas vid fördelning av uppgifter mellan olika huvudmän – åtminstone om man ser till de i kommittédirektiven prioriterade effektivitetsfrågorna. Dessa kan

¹ SOU 2008:118

delas upp i tre övergripande kategorier, om än med en glidande skala.

En *första* kategori av verksamhet handlar om att tillhandahålla varor och tjänster av endast ett lokalt intresse. Det rör t.ex. vatten- och avloppsnät, lokala vägar, brandförsvar och vissa lokalt knutna anordningar för fritid och kultur. Statliga myndighetsuppgifter är här i första hand begränsad till föreskrifts- och tillsynsverksamhet. En *andra* kategori av verksamhet handlar om att tillhandahålla offentliga varor och tjänster som – även om de primärt är av lokalt intresse – kan ha externa effekter på omgivande regioner, t.ex. vissa väg-, transport- och miljöfrågor. Här krävs förmodligen en statlig medverkan – utöver nyss nämnda – avseende planering och samordning av olika lokala aktörer. Själva förvaltningen av sådana uppgifter kan dock till stor del fortfarande vara lokal. Slutligen finns en *tredje* kategori offentliga varor och tjänster som kan tillhandahållas på lokal nivå men där dessa varor och tjänster också fyller viktiga nationella funktioner och ska tillgodose krav på rättsäkerhet och medborgerlig likabehandling. Det rör t.ex. utbildning samt hälso- och sjukvårdsfrågor där nationella ambitioner ligger till grund och där verksamheten ofta har en omfördelande karaktär.

Om man antar att lokala eller regionala beslutsorgan bäst kan bedöma behovet av en viss tjänst behöver ändå en harmonisering göras med nationella bestämmelser vilket sannolikt till betydande del påverkar utförandet och omfattningen av verksamheten.

Närhets- eller subsidiaritetsprincipen innebär att beslut ska fattas så nära medborgaren som möjligt. Som Förvaltningskommittén också konstaterar finns det i princip inte hinder för att även en lokalt bedriven statlig verksamhet både kan ha god kännedom om lokala sakförhållanden och ha mekanismer för kontakter med medborgare.

4.2.2 Vad är kostnaden för ett åtagande?

Kostnaden är lika med de resurser som används för att producera varan eller tjänsten (givet att inga externa effekter förekommer). Om tjänsten är offentligt finansierad kan den direkta kostnaden eller utgiften ses i budgeten. Men i och med att skattefinansiering innebär snedvridningseffekter är den samhällsekonomiska kostnaden större än den budgetbelastande utgiften, även då det inte förekommer några externa effekter. Hur stor snedvridningseffekten

eller dödviktsförlusten är beror på vilken skatt som finansierar utgiften. Men eftersom skatteinkomsterna inte är öronmärkta är det svårt att uppskatta snedvridningseffekten².

I samband med beräkning av infrastrukturinvesteringar har man tidigare använt faktorn 1,3 när en åtgärd finansieras med skatter. Det betyder att avkastningskravet höjs med 30 procent om en investering är finansierad med skatt jämfört om investeringen är finansierad med avgifter. (Avgiftsfinansiering leder inte till motsvarande snedvridning). Även om den exakta snedvridningseffekten är osäker så är det klart att den finns³. I ASEKs⁴ senaste beräkningskonventioner⁵ rekommenderas att skattefaktor 2 i normal fallet sätts till 1,0. Ett argument för slopandet av skattefaktor 2, utöver själva osäkerheten var de rekommendationer som EU:s harmoniseringsprojekt HEATCO⁶ har lämnat till EG kommissionen. Beslutet kommer bland annat att innebära att åtgärderna kommer att framstå som mer lönsamma när kostnaderna i ett slag minskar substantiellt, något man bör vara observant på när nettonuvärdeskvoter m.m. studeras. Sverige som nation har ett av världens högsta skattetryck och snedvridningseffekter förekommer. Detta är något som bör beaktas på annat sätt i beslutsprocessen om det nu inte fångas upp i de samhällsekonomiska kalkylerna.

För verksamheter som finansieras med avgifter uppkommer som sagt inte dessa snedvridningseffekter. Här sker det statliga åtagandet i form av huvudmannaskap och/eller producent. Oavsett finansieringsform finns anledning att vara observant på produktivitetsutvecklingen för verksamhet där staten är producent. Avgiftsfinansierad verksamhet prövas i mindre utsträckning än anslagsfinansierad verksamhet i den årliga budgetprocessen. Sjöfartsverket och Luftfartsverket har restriktioner som innebär att vissa av verkens avgifter inte får öka med mer än nettoprisindex. Detta är dock ett alltför trubbigt instrument för att garantera att verksamheten bedrivs effektivt.

² De finansierande skatternas snedvridningseffekter ska inte blandas samman med styrande skatters eftersträvarvärda beteendeförändringar som kan syfta till att internalisera negativa externa effekter.

³ Vissa parametrar är genuint svåra att fastställa, det betyder dock inte att det är bäst att helt utelämna dem. Ett annat exempel är den samhällsekonomiska kostnaden för CO₂ (där ASEK värdet är 150 öre/kg).

⁴ Arbetsgruppen för samhällsekonomiska kalkyler.

⁵ SIKA, 2008:3 Samhällsekonomiska principer och kalkylvärden för transportsektorn (ASEK 4).

⁶ Harmonised European Approaches for Transport Costing and Project Assessments.

4.2.3 Planeringsmisslyckanden

Det räcker inte med att det ska föreligga marknadsmisslyckanden för att staten ska gå in och kompensera detta. Nyttan av åtagandet bör givetvis överstiga kostnaderna för utebliven välfärd i jämförelsealternativet. Ett grundläggande problem inom infrastrukturområdet är här trafikens bristande internalisering av externa effekter som nämnts ovan. Detta leder i sin tur till en för hög efterfrågan och en risk att nyttan av ny infrastruktur överskattas. Ett problem i detta sammanhang är även hur samhällets intresse av en viss åtgärd ska vägas mot allmänna budgetrestriktioner.

Kostnader för regleringar är än svårare att skatta men kan leda till höga indirekta kostnader. Transportområdet är välreglerat och regleringar kommer från olika internationella organisationer såväl som från staten. Det finns en uppenbar fara att reglering bland annat förhindrar effektiva innovationer. Det är lätt att förledas att tro att regleringar generellt är kostnadseffektiva åtgärder. De kan leda till stora indirekta kostnader exempelvis till följd av att gammal, eller ny men ineffektiv teknik, används.

4.3 Utredningens överväganden kring det statliga åtagandet

Enligt uppdragsbeskrivningen ska utredaren bland annat klargöra vilka uppgifter som bör vara ett statligt åtagande och i vilken form dessa bör bedrivas samt föreslå hur uppgifter som inte längre bör vara ett statligt åtagande ska organiseras och finansieras. I detta sammanhang kan det påpekas att Förvaltningskommittén föreslår en huvudregel med innebörden att statliga myndigheter inte får sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad eller en potentiellt konkurrensutsatt marknad. Detta bör enligt förvaltningskommittén regleras i lag och regeringen bör i en sådan ordning – med stöd av vissa kriterier – kunna besluta om undantag från huvudregeln.

4.3.1 Bidragsgivning till kollektivtrafikanläggningar m.m.

Utredningens bedömning:

Bidrag till kollektivtrafikanläggningar m.m. är i grunden inte ett statligt åtagande. Under decennier har dock staten lämnat bidrag vilket kan ses som ett uttryck för att staten ändå känner ett ansvar. Givet att regeringen avser fortsätta med ett stöd är det utredningens uppfattning att generellt bidrag är att föredra framför nuvarande specialdestinerade bidrag. Regeringen har emellertid nyligen tillsatt en parlamentarisk kommitté som har i uppgift att utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjämning. I uppdraget ligger det bland annat att överväga om det finns specialdestinerade statsbidrag som istället bör ingå i det generella statsbidraget. Mot denna bakgrund bedömer Trafikverksutredningen att eventuella förändringar bör anstå till dess att den parlamentariska kommittén lämnat sina förslag.

Vägverket och Banverket får betala ut bidrag eller statligt stöd enligt förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. Om bidraget helt eller delvis avser järnvägsinvesteringar betalas hela bidraget ut av Banverket. Övriga bidrag betalas ut av Vägverket. Vägverket fördelar anslagna medel på grundval av de planer som upprättas och fastställs enligt förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Banverket fördelar anslagna medel på grundval av de planer som upprättas och fastställs enligt förordningen (1989:67) om plan för stomjärnvägar. Förordningen stipulerar bidragsandelen till 50 procent i normalfallet men om särskilda skäl föreligger kan Vägverket och Banverket bestämma att bidrag ska lämnas med 75 procent av kostnaderna.

Riksdag eller regering har i senaste planbeslutet avseende 2010–2021 inte beslutat om explicita ramar för hur mycket bidragen sammanlagt får uppgå till under planperioden. Om bidragen finansieras ur de regionala planerna är det länsstyrelse, regionalt självstyrelseorgan eller regionalt samverkansorgan som inom respektive ram gör avvägningen mellan hur mycket som ska investeras i statlig infrastruktur och hur mycket som ska betalas ut som bidrag till kommuner och trafikhuvudmän. Om åtgärderna finansieras från nationell plan är det regeringen som fastställer planerna efter för-

slag från trafikverken. Volymen på åtgärderna ligger sammantaget på cirka 500–800 miljoner kronor per år.

Stödet för kollektivtrafik innefattar:

- byggande av stationer, terminaler, vänthallar, hållplatser och andra liknande anläggningar,
- byggande av spåranläggningar för regional kollektivtrafik som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov,
- åtgärder för ökad tillgänglighet i kollektivtrafiken för resenärer med funktionsnedsättning,
- byggande av väg- och gatuanläggningar för kollektiv persontrafik som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov,
- investeringar i rullande materiel för regional kollektiv persontrafik på järnväg, tunnelbana och spårväg⁷

för flyg och sjöfart:

- byggande av kommunala flygplatser och kajnanläggningar,
- vissa investeringar i fartyg,

för bidrag till kommuner:

- vissa fysiska åtgärder och transportinformatikåtgärder för förbättrad miljö och trafiksäkerhet på kommunala vägar och gator.

Kommuner får också sedan 1992 visst bidrag till kollektivtrafik via det generella statsbidragssystemet då det tidigare öronmärkta statsbidraget togs bort. Samtidigt försvann också bidrag till drift, underhåll och byggande av statskommunvägar, bidrag till byggande av cykelleder samt delar av bidraget till kollektivtrafikanläggningar ur det tidigare anslaget *Byggande av länstrafikanläggningar*. Bidragen gick upp i det kommunala utjämningsystemet. Kollektivtrafikinvesteringar som är av huvudsaklig regional karaktär, borde (enligt prop. 1991/92:150) kvarstå som ett specialdestinerat statsbidrag till trafikhuvudmännen. Någon utförlig argumentation om skälen till förslaget finns inte. Det finns däremot gott om argument för varför eventuella bidrag till kommuner och landsting ska vara

⁷ Detta stöd avvecklas när beslutad ram (4,5 mdkr) är utbetalat (i enlighet med vad som anförts i *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt*, prop. 2008/09:35, bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145.)

icke verksamhetsanknutna, det vill säga generella. Verksamhetsknutna bidrag försvårar styrningen inom kommun och landsting. Generella bidrag ger mottagaren större frihet att utforma, organisera och prioritera sin verksamhet vilket kan vara en förutsättning för att verksamheten ska kunna förnyas och drivas effektivt. Det har tidigare, bland annat av Vägverket, föreslagits att statsbidraget ska vara mindre styrt för en friare och mer effektiv användning.⁸ Bland annat föreslogs att gång- och cykelåtgärder borde ingå.

En förlängning av denna argumentationslinje och för att garantera en effektivare användning är att öronmärkningen helt och hållet släpps. Nackdelen utifrån regeringens perspektiv är att den avhänder sig styrning av resursanvändningen och därmed får minskad påverkansmöjlighet. Men specialdestinationen kan i praktiken mycket väl vara en chimär. Specialdestinerade bidrag kan gå till ett visst projekt – men konsekvensen kan vara att huvudmannen minskar sin tänkta finansiering i motsvarande mån och att medel motsvarande bidragets storlek frigörs för andra ändamål, allt från att sänka skatten till att prioritera exempelvis sjukvårdsutrustning.

En annan invändning mot det statliga stödet är att det kan vara onödigt i den meningen att åtgärden ändå skulle komma till stånd.

Bidragen går till lokala och regionala åtgärder för vilka kommuner eller landsting är huvudman eller direkt till trafik huvudmannen. Det är logiskt att de som till övervägande del bär frukterna av olika åtgärder även står för kostnaderna. I annat fall finns det en uppenbar risk för ”överstandard” och ett ineffektivt resursutnyttjande. Enkelt uttryckt skulle resurserna då göra bättre nytta någon annanstans. Ett sätt att minska denna risk är att bidraget inte öronmärks.

Tabellen 4.1 nedan visar hur fördelningen skulle bli för respektive län om bidraget istället fördelas via den kommunala påsen. Som jämförelse anges respektive läns andel av den totala länsplanen för innevarande planeringsperiod samt den preliminära fördelningen enligt regeringens planeringsdirektiv.

⁸ Genomförande och utvärdering av försöksverksamhet med friare användning av statsbidrag till kollektivtrafikanläggningar (Vägverket PP10A 2007:18285)

Tabell 4.1 Fördelning av bidrag per län jämfört med andel av befolkningen

	Proportionellt till befolkning	Länsplanen 2004–2015	prel.ram 2010–2021
01 Stockholms län	21,2 %	29,6 %	23,7 %
03 Uppsala län	3,5 %	4,5 %	4,6 %
04 Södermanlands län	2,9 %	2,6 %	2,8 %
05 Östergötlands län	4,6 %	4,2 %	4,1 %
06 Jönköpings län	3,6 %	3,9 %	3,7 %
07 Kronobergs län	2,0 %	1,8 %	2,0 %
08 Kalmar län	2,5 %	2,0 %	2,4 %
09 Gotlands län	0,6 %	0,5 %	0,6 %
10 Blekinge län	1,7 %	1,5 %	1,5 %
12 Skåne län	13,1 %	12,6 %	12,2 %
13 Hallands län	3,2 %	3,5 %	3,2 %
14 Västra Götalands län	16,8 %	14,5 %	17,6 %
17 Värmlands län	3,0 %	2,0 %	2,6 %
18 Örebro län	3,0 %	3,0 %	2,9 %
19 Västmanlands län	2,7 %	2,3 %	2,3 %
20 Dalarnas län	3,0 %	3,1 %	3,0 %
21 Gävleborgs län	3,0 %	2,2 %	2,6 %
22 Västernorrlands län	2,7 %	1,6 %	2,1 %
23 Jämtlands län	1,4 %	1,1 %	1,4 %
24 Västerbottens län	2,8 %	1,9 %	2,4 %
25 Norrbottens län	2,7 %	1,6 %	2,2 %

Staten strävar efter ökat inslag av bland annat kommunal och regional medfinansiering av infrastrukturåtgärder vilket den också gett uttryck för i infrastrukturpropositionen (prop. 2008/09:35) som riksdagen (bet. 2008/09:TU2 rskr. 2008/09:145) fattat beslut om. Denna ordning där staten ger årliga bidrag för verksamhet som är andras ansvar samtidigt som staten vill se ökad medfinansiering inte minst från kommuner och landsting är inte okomplicerad. Risken är att denna rundgång av pengar leder till minskad transparens och fördunklade investeringsbeslut, särskilt mot bakgrund av att samhällsekonomiska analyser inte alltid väger tungt i beslutsprocessen. Om beslutsfattaren mer ser till belastningen i den egna plånboken och inte hela samhällets ansträngning är risken uppenbar att det leder till ineffektivitet. En renodling av rollerna torde därför enligt utredningen vara önskvärd.

Det kan finnas skäl för att staten ska gå in med bidrag för exempelvis en ny regional spåranläggning i fall en sådan anläggning skulle kunna minska krav på annan infrastruktur som staten är huvudman för. Anläggningarna kan till vissa delar vara substituerbara men ha olika huvudmän.

Motiven för statliga investeringsbidrag för byggande av stationer, terminaler, vänthallar, hållplatser och andra liknande anläggningar är inte självklara. Väl fungerande och ändamålsenliga vänt-

hallar etc. är viktigt för en väl fungerande kollektivtrafik – men motivet till varför staten ska gå in med finansiella åtaganden är oklart. Samtidigt är målsättningen att öka det kollektiva resandet – det är inte givet att förbättringar av denna typ av anläggningar är det som bäst bidrar till ökad måluppfyllelse. Ett generellt bidrag skulle exempelvis kunna användas för att utveckla själva trafiken eller drift och underhåll vilket kan vara effektivare.

I enlighet med subsidiaritetsprincipen bör dessa beslut fattas på lägsta ändamålsenliga nivå. Statliga resurser bör, enligt utredningens mening, fokuseras till att tillhandahålla en effektiv statlig infrastruktur på vilken kollektivtrafiken kan bedrivas. Statliga bidrag riskerar dels en överstandard och dels att andra mindre snedvridande finansieringsmöjligheter förbigås. Oklarheter råder också alltjämt efter de omstruktureringar som skett efter uppdelningen av Statens Järnvägar. Jernhusen, ett av de bolag som bildades i samband med omstruktureringen, är ägare av många och för järnvägs-systemet viktiga fastigheter och stationshus. Bolaget har dock inte rätt att ta emot anslag/bidrag enligt denna förordning. Regeringens principiella uppfattning är att kostnaderna för utveckling och vidmakthållning av de delar av bytespunktsfunktionen i järnvägs-systemet som inte utgörs av infrastruktur bör täckas genom både stationsavgifter, som tas ut från samtliga trafikorganisatörer som angör stationen och hyresintäkter för upplåtelse av så kallade kommersiella utrymmen på stationsområdet (prop. 2008/09:35).

Överväganden

Utredningen är av uppfattningen att nuvarande bidragsgivning enligt förordning om (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. på sikt bör upphöra. Någon direkt kompensation för att stöd upphör är inte nödvändig då detta i grunden inte är något statligt åtagande. Dessutom kommer statliga infrastrukturåtgärder som tillfaller olika delar av landet att ökas i motsvarande grad givet att finansieringen av planeringsramen lämnas oförändrad. Givet att regeringen avser fortsätta med ett stöd är det utredningens uppfattning att generellt bidrag är mer effektivt än nuvarande specialdestinerade bidrag. Regeringen har nyligen tillsatt en parlamentarisk kommitté (Fi 2008:07 Översyn av systemet för kommunalekonomisk utjämning) som har i uppgift att utvärdera och utreda systemet för kommunalekonomisk utjäm-

ning. I uppdraget ligger att bland annat överväga om det finns specialdestinerade statsbidrag som istället bör ingå i det generella statsbidraget. Mot denna bakgrund bedömer Trafikverksutredningen att eventuella förändringar bör anstå till dess att den parlamentariska kommittén lämnat sina förslag.

Stöd bör dock fortsatt kunna utgå till infrastruktur som har annan än staten som huvudman som en del av olika paketlösningar där åtgärden är ett substitut för statlig infrastruktur. Utredningens bedömning är dock att det inte behövs en förordning för denna typ av bidrag. Som regel sker denna typ av bidrag som delar av större uppgörelser mellan stat och regionala eller kommunala aktörer.

Om regeringen väljer att fortsätta med specialdestinerade bidrag bör bidragsnivån inte vara på förhand given. Enbart den maximala nivån bör regleras i förordningen. Trafikverken bör besluta om bidragsbeloppets storlek även om åtgärden som sådan föreslås i regionalplan. Alla eventuella bidrag bör också utgå ur den länsplan för att på detta sätt tydliggöra alternativkostnaden.

4.3.2 Behov av en översyn av vägindelning

Utredningen föreslår att:

En separat översyn av väghållningsgränserna mellan stat och kommun samt mellan allmän- och enskild väg genomförs.

Till följd av befolkningstillväxten i städerna väljer allt fler att permanent bosätta sig längre ut från stadskärnorna eller i fritidshusområden. Dessa områden har ofta långa avstånd till service och bra kollektivtrafik, vilket ökar bilberoendet. Utflyttningen får konsekvenser på hela vägnätet och påverkar vilken funktion den vägen får. Statliga småvägar blir i praktiken lokalvägar i bostadsområden när tätortsgränserna flyttas utåt. Det innebär samtidigt att kraven utmed vägarna ökar, till exempel i form av nya gång- och cykelvägar, anslutningar, ledningsdragningar, busshållplatser, hastighets-sänkningar m.m.

Det finns kommuner med ringa kommunal väghållning. I huvudsak råder då enskilt huvudmannaskap på lokalvägarna och Vägverket har ansvar för både övergripande och lågtrafikerat vägnät. Detta leder ofta till att kommunen har små incitament att själva driva igenom åtgärder som förorsakas av kommunens explo-

ateringar – istället påtalas behov av åtgärder på vägnätet till vägghållarna. Denna ordning gör att trafikplaneringen inte alltid går i takt med kommunens bebyggelseplanering. När utvecklingen av fritids- och husområden, avstyckningar m.m. innebär att kommunens tätorter förändras, bör kommunens vägghållningsområden anpassas till de nya gränserna för att underlätta en sammanhållen kommunal planering som inkluderar en god trafikförsörjning.

En motsvarande utveckling är handelns utflyttning till tätorternas utkanter som har ökat de senaste åren. Synliga uttryck för detta är lokalisering av handelsetableringar i lägen med hög biltillgänglighet, ofta utmed det nationella vägnätet. Erfarenheterna från tidigare externetableringar visar tydligt att etableringstrycket kan bli stort i dessa lägen och resultera i nya centrumbildningar eller företagsparker. Även detta bör beaktas i en översyn av tätortsgränserna.

Utöver frågan om tätorternas förändrade gränser så har flera större vägprojekt öppnats för trafik sedan den förra översynen av vägghållningsgränser år 1992. Dessa medför att trafikströmmarna omfördelas vilket är ytterligare ett argument för att se över vägghållargränserna mellan stat och kommun. En stor del av det statliga vägnätet är lågtrafikerat. Det finns skäl att tro att för vissa av dessa vägar kan drift och underhåll bedrivas mer effektivt om vägghållansvaret övertas av exempelvis kommuner.

4.3.3 Skolverksamheten inom Vägverket och Banverket

Utredningen föreslår att:

En särskild utredning tillsätts med uppdrag att ta fram en strategi och handlingsplan för hur utbildningsväsendet och olika certifierade utbildningsorganisationer ska kunna ta över skolverksamheten som bedrivs av Vägverket och Banverket.

Den skolverksamhet som drivs av Vägverket respektive Banverket bör ha annan huvudman. En ökad nordisk samordning av utbildningsutbudet kan också övervägas. Inom projektet GNA (Gemensam Nordisk Anläggningsmarknad) finns samordningsambitioner för att främja ett utökat agerande över gränserna såväl av beställare som av konsulter och entreprenörer, ambitioner som samtidigt skulle kunna stödjas av ett utökat samarbete inom utbildningsmarknaden.

Det sker en snabb utveckling och strukturförändring inom väg- och järnvägsbranschen. Statliga myndigheter gör allt mindre i egen regi och det som tidigare var i huvudsak internutbildning blir genom de bolagiseringar som skett och aviserats utbildning åt externa aktörer som i stor utsträckning uppträder som leverantörer till Banverket och Vägverket.

Järnvägsskolan

Järnvägsskolan har drivits i Banverkets regi sedan Banverket bildades. Då övertogs delar av dåvarande SJ-skolan av Banverket, genom Banskolan i Ängelholm. Fram till 1997 var skolan en mer eller mindre renodlad producent av utbildning till Banverket. 1997 genomförde Banverket en omorganisation och Banskolan blev en resultatenhet. För att bättre spegla den verksamhet som bedrivs ändrades år 2006 namnet från Banskolan till Järnvägsskolan.

Förutsättningarna har under de senaste åren förändrats väsentligt. Från att entreprenör-, konsult- och operatörsverksamheten i huvudsak utförts av Banverket respektive SJ, har en järnvägsmarknad utvecklats, där ett antal företag är etablerade och konkurrerar med bland annat Banverkets enheter. Regeringen bedömer att en bolagisering av Banverket Produktion är möjlig att genomföra under första halvåret 2010 (prop. 2008/09:23, Ändrad verksamhetsform för delar av Vägverket och Banverket, bet. 2008/09:TU4).

Det måste finnas utbildning att tillgå för att säkra kompetensen. Sedan några år tillbaka finns ett program kallat "Kompetensförsörjning inom järnvägssektorn", där Banverket tillsammans med andra aktörer i sektorn arbetar för att successivt etablera alternativa utbildningsvägar. Bland de mest angelägna frågorna har varit att så långt som möjligt tillgodose grundutbildningar inom järnvägen inom det ordinarie utbildningsväsendet. Det pågår för närvarande pilotutbildningar inom såväl gymnasieskolan som inom KY-verksamheten. Tanken är att gå vidare med detta och även samordna järnvägsutbildningar inom högskoleområdet.

Järnvägsskolans verksamhet är inriktad på utbildning för tekniker i produktion, tågklararutbildning, järnvägsingenjörsutbildning (i samarbete med Lunds Tekniska Högskola) och lokförarutbildning med mera. Järnvägsskolans kursutbud innehåller en mängd olika utbildningar, såväl tekniska grund- och specialistkurser som mer allmänt hållna av typen trafiksäkerhet, miljö, ent-

reprentdrätt och ledarutveckling. Merparten är uppdragsutbildningar, speciellt anpassade och godkända efter järnvägens behov. För närvarande finns även tre offentliga utbildningsprogram som riktar sig till dem som vill ägna sig åt eftergymnasiala studier – Järnvägsingenjör, Lokförare (KY) och Järnvägstekniker (KY).

Omregleringen av järnvägssektorn och den genomförda och aviserade bolagiseringen av Banverkets resultatenheter har helt förändrat förutsättningarna för Järnvägsskolans inriktning. Branschens aktörer vill ha ett större inflytande på skolans verksamhet och även få garantier för att alla hanteras lika.

Skolan omsätter årligen drygt 60 miljoner kronor. Intäkter från externa kunder uppgår till 24 miljoner kronor (39 miljoner kronor om Banverket Produktion räknas bland externa kunder).

Järnvägsskolan har i dag en anläggningsmassa bestående av olika övningsanläggningar i form av exempelvis en bangård, som ger skolan möjligheter till att bedriva utbildningarnas praktiska avsnitt. Järnvägsskolan har också inom signalområdet alla typer av förekommande ställverk och också olika ATC-anläggningar som erfordras för att kunna bedriva utbildning. Dessa övningsanläggningar har byggts upp för att man ska kunna öva och träna moment som inte är så lätta att öva på i trafikerad miljö. Järnvägsskolan har således en unik möjlighet att erbjuda teori och praktik i utbildningen. Banverket konstaterar samtidigt att dessa fastigheter och anläggningar, som i stor utsträckning är skräddarsydd för järnvägsverksamheten, också medför relativt stora fasta kostnader för verksamheten.

Det finns aspekter som talar för att Järnvägsskolan skulle kunna bedrivas i annan verksamhetsform och med annat ägande:

- För närvarande och än mer efter år 2010 kommer merparten av skolans presumtiva kunder att utgöras av icke banverksanställda. Behovet av en skola som drivs av Banverket för att tillgodose dess behov minskar därmed väsentligt.
- En successivt ökad andel av den grundläggande utbildningen skulle kunna tillgodoses av gymnasieskolan samt av den kommande lärlingsutbildningen och yrkeshögskolan.
- I sektorsprogrammet och i kontakt med järnvägssektorns organisationer och företag har det framkommit att de vill ha en större möjlighet att kunna påverka såväl intag som utbildningar-

nas omfattning och innehåll och de föredrar en neutral ägare av järnvägsskolan.

- Det kan finnas anledning att agera på en större marknad, exempelvis en nordisk marknad för att sänka utbildningskostnaderna.
- Det kan vidare vara lämpligt att analysera vilka synergieffekter som kan finnas i olika samarbetsformer mellan Vägverkets och Banverkets utbildningsverksamheter – något som också kan påverka inriktningen för en lämplig struktur framöver.

Vägsektorns utbildningscentrum (VUC)

Vägsektorns utbildningscentrum (VUC) har funnits som en enhet i Vägverket sedan 1991. Uppgiften har hela tiden varit att arbeta med kompetensutveckling i Vägverket och mot vägtransportsektorn. Vägverkets strategiska avsikt med att driva VUC är att därigenom kunna ge förutsättningar för effektiv kompetensutveckling i Vägverket och dess verksamhet. Utbildningsverksamheten är avgiftsfinansierad och efterfrågestyrd.

VUC erbjuder enskilda kurser och utbildningsprogram, anpassade utbildningar efter kundens behov. Dominerande utbildningsformer är lärarledd undervisning och datorbaserat lärande. VUC:s utbildningar har karaktären av kortare kurser, i regel 1–3 dagar. Utbildning för förarprövare och trafikinspektörer utgör ett undantag och pågår under cirka ett år med teoriveckor som varvas med praktik.

Utbildningar genomförs dels som ”öppna kurstillfällen”, dels som offererad till enskild kund. Omsättningen för utbildningsgenomförande år 2008 var 28 miljoner kronor där de externa kunderna stod för 25 procent av intäkterna.

VUC har inga egna utbildningslokaler eller lärarresurser. Detta skapar flexibilitet i kursutbud och geografisk plats för genomförande. VUC består av två delar, intern och extern verksamhet.

Den interna delen av VUC, som är avgiftsfinansierad utan vinstkrav, avser internutbildning för Vägverkets egna behov (Vägverksspecifika och Vägverksgemensamma kunskaper och färdigheter).

Den externa delen fokuserar på vägsektorspecifika kunskaper och färdigheter, med utgångspunkt i föreskrifter, regelverk m.m. Utbildningarna erbjuds olika aktörer inom sektorn. Verksamheten

är avgiftsfinansierad med krav på lönsamhet i nivå med branschen. Som ett exempel kan nämnas VUC:s paket av kompetensutbildningar kring arbete på väg, framtagna för att ge företag och organisationer som arbetar på eller i anslutning till vägen ökade kunskaper om arbetsmiljöfrågor och trafiksäkerhet. Utbildningarna skraddarsys efter dialog med kund.

I den externa delen av verksamheten finns andra leverantörer av utbildning till exempel inom området ”Arbete på väg”. De största externa kunderna finns bland kommuner, entreprenörer och konsulter.

I dagsläget förekommer inte något strukturerat samarbete mellan de nordiska länderna. I pågående utveckling av program för kompetensväxling och kompetensutveckling i Vägverket och för branschen har VUC ett samarbete med universitet och högskolor. Tanken är att delar av programmen ska genomföras på universitet eller högskola.

4.3.4 Vägverkets färjerederi

Utredningen föreslår att:

- Regeringen utreder förutsättningarna för annan aktör än Vägverket att bedriva varvsverksamhet.
- Vägverket bör ges i uppdrag att pröva om en upphandling av driften av färjeverksamheten leder till effektivitetsvinster.

Vägverkets färjerederi med ledning i Vaxholm bedrivs som en resultatenhet inom Vägverket. Färjerederiet ska lämna en årlig avkastning med i genomsnitt 7 procent på sysselsatt kapital och har ett produktivitetskrav på 0,5 procent per år. Rederiet har en balansomslutning på drygt 600 miljoner kronor och har drygt 400 anställda.

Rederiet tillhandahåller tjänster till framför allt Vägverket men hyr även ut ledig kapacitet till andra kunder. Rederiverksamheten har under de senaste åren genomgått ett förändringsarbete för att bli mer affärsmässigt. Organisatoriska förändringar har också genomförts. Vägverket ser färjor som en flytande bro. Vägverket har också möjlighet att låna till broinvesteringar för att ersätta färjetrafiken om detta kan finansieras genom minskade framtida driftskostnader.

Rederiet har två egna varv, Tenövarvet utanför Vaxholm samt Fridhems varv i Lysekil. Båda varven tar emot egna fartyg och externa kunder för underhåll, bottenbesiktningar och ombyggnationer. Behovet att säkerställa service och underhåll till optimal kostnad i förhållande till kvalitet var enligt Vägverket det ursprungliga motivet till att ha egna varv. Underhåll och service står för en stor del av rederiets kostnadsmassa. Ytterligare en anledning till att ha egna varv är, enligt Vägverket, att värdefull kompetensöverföring kan ske mellan varvens personal och de som ansvarar för färjedriften för att hålla denna stora kostnadspost så låg som möjligt. Utredningen menar att det rent principiellt kan ifrågasättas om varvsverksamhet ryms inom ramen för det statliga åtagandet.

Att i sin helhet konkurrensutsätta färjetrafiken är inte möjligt. Det saknas helt enkelt en fungerande färjemarknad. Däremot bör Vägverket undersöka om det kan finnas effektivitetsvinster av att konkurrensutsätta själva driften av färjeverksamheten men att verket tillhandahåller fartygen. När effektivitetsaspekter bedöms bör även sårbarhetsaspekter, exempelvis möjligheten att ersätta raserad bro med färja, vägas in.

4.3.5 Materialservice

Utredningen föreslår att:

Banverket ges i uppdrag att pröva om en upphandling av lagerhållning och distribution av material som hanteras av Banverkets Materialservice leder till effektivitetsvinster.

Materialservice är en resultatenhet inom Banverket och omsätter knappt 1,4 miljarder kronor per år varav knappt 0,5 miljarder kronor till externa kunder (eller drygt 1,1 miljarder kronor om Produktion räknas som extern kund). Upphandling av material görs av Banverket Leverans. Materialservice fungerar som ett tredjepartslogistikföretag. Verkets leverantörer måste köpa material genom denna servicecentral som också svarar för distributionen av materialet till byggplatsen.

Banverket tillhandahåller järnvägsspecifik materiel i entreprenader som utförs för Banverkets räkning på det statliga järnvägsnätet. Anledningen är att det saknas standards för många komponenter

som används i nätet. Verket är ansvarig för anläggningarna och ska se till att säkerställa rätt kvalitet på enskilda komponenter och skapa underhållsmässighet i järnvägsanläggningen. Då livslängden för järnvägsmateriel är relativt lång (uppemot 40–60 år) är det helt nödvändigt att ha en egen lagerhållning eller på annat sätt säkerställa tillgång till materielen bland annat utifrån ett reservdelsperspektiv.

På marknaden finns många konkurrerande tredjepartslogistikföretag. Det finns anledning för Banverket att utreda möjligheterna att genom marknadslösningar effektivisera lagerhållningen och distributionen i sin materialförsörjning.

4.3.6 Banverket telekommunikationsverksamhet

Utredningen föreslår att:

Statskontoret ges i uppdrag att utreda hur kvaliteten och omfattningen av Banverkets behov av teletjänster kan säkerställas vid en separering (bolagisering) av Banverket ICT från övriga Banverket.

Banverket ICT är en av landets ledande nätgrossister. Stora delar av Sveriges data- och telekommunikation förmedlas i dag via Banverkets rikstäckande fiberoptiska nät som är 12 000 kilometer långt och täcker hela Sverige – från Ystad i söder till Riksgränsen i norr. Banverket hyr ut nätkapacitet.

Fibernätet har en ringstruktur och över 900 anslutningspunkter, vilket innebär att det i princip alltid finns två fysiskt skilda förbindelsevägar till varje ort. Om en kabel skulle skadas styr den aktiva utrustningen automatiskt om trafiken genom att välja en annan väg i ringen. Därigenom skapas ett så kallat redundant nät. Dessutom finns det fyra oberoende förbindelsevägar till Norge och tre till Danmark via Öresundsbron.

Fibernätet är öppet för alla teleoperatörer och tjänsteleverantörer som för sina egna kunders räkning behöver nätkapacitet och för större företag som har behov av att knyta ihop sina kontor på olika platser i landet. Banverket förser de flesta aktiva teleoperatörerna i Norden med stamnätscapacitet. Ingångspunkterna till nätet finns utefter banvallen, främst vid järnvägsstationer. Genom samarbete

med lokala accessnätägare kan det erbjudas ytterligare anslutningspunkter på många orter.

Banverket ICT har cirka 240 medarbetare och omsatte år 2007 814 miljoner kronor. Försäljning av nätkapacitet uppgick 2007 till 372 miljoner kronor (jämfört med 368 miljoner kronor 2006). Trots en ökad prispress på marknaden har Banverket ICT kunnat hålla sin intäktsnivå. Såväl svenska teleoperatörer och medie företag som internationella operatörer har under året fortsatt att beställa nätförbindelser.

Banverket redovisar årligen resultatet av sin externa försäljning för regeringen, det vill säga försäljningen till kunder utanför Banverket. De externa affärerna har för 2007 ett resultat efter finansnetto på 76 miljoner kronor (43 miljoner kronor). Resultatförbättringen beror främst på minskade avskrivningar. Kassaflödet från den löpande verksamheten var enligt ICT:s årsrapport fortsatt mycket starkt under 2007 – 339 miljoner kronor (355 miljoner kronor).

Trafikverksutredningen kan konstatera att en betydande del av verksamheten inom ICT bedrivs aktivt på en konkurrensutsatt marknad för telekommunikationstjänster. Upp mot 40 procent av telekommunikationsverksamheten avser externa kunder. Sett till hela omsättningen inom ICT svarar den externa andelen för cirka 30 procent.

Banverket ICT är en av flera operatör som vidareförsäljer kommunikationstjänster till andra operatörer på nationell nivå. De operatörer som är kunder efterfrågar överföring av större datavolymer som insatsvara till ett stort antal elektroniska kommunikationstjänster i slutkundsledet, såsom telefoni, punkt-till punkt-förbindelser anpassade för kommunikationslösningar till stora företag, för att förbinda basstationer och växlar i en mobiloperatörs kärnnät eller för överföring av Internetleverantörers tjänster till sina kunder.

Flera av de grossistföretag som verkar inom samma marknadsområde har ursprungligen byggt upp sina respektive nät utifrån sina egna förutsättningar och behov. Detta gäller Banverket men även operatörer som Teracom och TeliaSonera.

Marknaden för så kallade trunkavsnitt av hyrda förbindelser omfattar hyrda förbindelser som har funktionen att knyta samman de olika regionala noderna i kundföretagets nät. Ett trunkavsnitt kan därför beskrivas som en förbindelse som löper mellan två av kundföretagets regionala nätnav. Tillhandahållandet av svart fiber

(fiberförbindelser utan aktiv transmissionsutrustning) ingår dock inte i denna marknad. TeliaSonera var enligt PTS beslut den 10 mars 2006 (dnr 04-6749/23) den klart största operatören på marknaden för trunkavsnett av hyrda förbindelser. Sammanlagt finns dock enligt samma beslut minst fyra nätinfrastukturer som i likhet med Banverket ICT täcker hela eller stora delar av Sverige. Enligt beslutet ska marknaden för närvarande inte vara föremål för förhandsreglering.

Riksdagen har uttalat att konkurrensutsatt affärsverksamhet i princip ska drivas i aktiebolagets form och inte i myndighetsform (prop. 1997/98:136, bet. 1997/98:KU 31, rskr. 1997/98:294). Den externa konkurrensutsatta affärsverksamheten när det gäller telekommunikationstjänster är till både sin absoluta och relativa omfattning av den storleksordningen att det bör övervägas om inte – vart fall telekommunikationsverksamheten som helhet – bör bedrivas i aktiebolagets form och avskiljas från Banverket.

Vid överväganden om en sådan separering bör särskilt uppmärksammas och hänsyn tas till de förhållanden som säkerställer kvaliteten och omfattningen av Banverkets behov av tjänster som verket i sin tur ska tillhandahålla enligt järnvägslagen (2004:519) och därtill knutna förordningar och föreskrifter och som den dominerande infrastrukturförvaltaren i landet med ansvar för den dagliga funktionaliteten i järnvägssystemet.

4.3.7 Marknadskompletterande utbud för interregional persontrafik

Rikstrafiken har till uppgift att analysera brister i interregionalt transportutbud. De trafikavtal som Rikstrafiken ingår för att lösa olika tillgänglighetsbrister är generellt sett inte samhällsekonomiskt lönsamma. Därmed kan också det statliga åtagandet ifrågasättas utifrån traditionella ekonomiska kriterier. Verksamheten motiveras dock utifrån ett regionalpolitiskt perspektiv och därmed svårare att pröva. Frågan tas här upp av ett annat skäl, nämligen om det är rätt offentlig nivå som är huvudman? Kan det vara mer effektivt om ansvaret för att avhjälpa vissa tillgänglighetsbrister överförs till regional nivå? Det är möjligt att den regionala nivån är bättre lämpad att prioritera åtgärder (sträckor, frekvens, kvalitet etc.) och att värdera åtgärdernas nytta mot dess alternativkostnad. Statens konstruktion av stödet kan påverka trafikutbudet på ett

oönskat sätt och leda till att annan eller mer trafik än om regionen fått bestämma. Statens potentiella närvaro kan också leda till trafikhuvudmän tillhandahåller ett lägre utbud i förhoppning om att staten ska gå in med stöd. Utredningens uppfattning är, som också redovisas i avsnitt 8.4.3, att ansvaret för upphandling av samhällsmotiverad interregional persontrafik på sikt överförs till regionerna.

4.3.8 Sjöfartsstödet

Förordning om Sjöfartsstöd (2001:770) infördes den 1 oktober 2001 och ersatte det tidigare stödet till svensk sjöfart i förordning (1996:591). Syftet med stödet är att ge svensk sjöfartsnäring konkurrensvillkor som är likvärdiga med andra EU-länders handelsflottor. Stödet är ett nettostöd och ges i form av att arbetsgivarens skattekonto krediteras ett belopp motsvarande skatteavdrag och arbetsgivaravgifter på sjöinkomst.⁹

Stödet omfattar enligt propositionen (2000/01:127) både last- och passagerarfartyg i internationell trafik. Med internationell trafik avsågs utrikestrafik av betydelse för den svenska utrikeshandeln eller den svenska tjänsteexporten. Ett villkor för att erhålla sjöfartsstöd är att den sökande ställer utbildningsplatser ombord till förfogande enligt Sjöfartsverkets anvisningar samt har tillräckliga försäkringar för fartyget och dess drift.

Sjöfartsstöd får även lämnas till fysiska och juridiska personer samt till partrederier som har eller har haft sjömän anställda för arbete ombord på last- och passagerarfartyg som används i inrikes- trafik om trafiken är upphandlad av staten. I dag är det endast den upphandlade Gotlandstrafiken som kan ansöka om sjöfartsstöd.

År 2007 uppgick stödet till totalt 1 556 miljoner kronor. Rederistödet omfattade 71 rederier och cirka 8 500 sjöanställda.¹⁰

Sjöfartsstödet som administreras av Rederinämnden är ett närings-specifikt stöd som går stick i stäv mot hur övrig näringspolitik bedrivs i övrigt. Något egentligt motiv för ett statligt åtagande saknas i traditionell mening. Stödet motiveras istället av att det finns andra EU-länder som stödjer denna näring och utan motsvarande stöd till den nationella sjöfarten skulle utflaggingen öka.

⁹ Prop. 2000/01:127 Sjöfartsstöd

¹⁰ De svenska rederiernas ekonomiska situation 2007, Svenska Skeppshypotekskassan

Utredningen anser principiellt att sjöfartsstödet inte kan motiveras av transportpolitiska skäl. Så länge stödet är sanktionerat av och tillämpas inom EU är det emellertid svårt att ensidigt ta bort stödet utan att riskera utflaggning.

5 Det regionala inflytandet

Utredningsdirektiven betonar betydelsen av en god regional förankring och ett ökat ansvarstagande i planeringsprocessen.

Den svenska folkstyrelsen utövas dels på statlig, dels på kommunal nivå. På den nationella statliga nivån är riksdagen det folkvalda beslutande organet. Den kommunala självstyrelsen utövas dels av primärkommunerna, dels av sekundärkommunerna dvs. landstingen.

Enligt Regeringsformen är riksdagen folkets främste företrädare och riksdagens sammansättning utgör grunden för regeringsmakten. Det yttersta ansvaret för den offentliga verksamheten och för det politiska beslutsfattandet åvilar således riksdag och regering.

5.1 Vilken roll har regionen?

5.1.1 Den statliga närvaron i regionerna

I Sverige finns det 21 län och i varje län finns en länsstyrelse med en landshövding som chef. Länsstyrelsen är en statlig myndighet under regeringen. Regeringen beslutade år 2007 att länsstyrelsernas styrelser skulle ersättas med insynsråd. Från 2008 är länsstyrelsen därför en så kallad enrådighetsmyndighet med insynsråd. Insynsrådet ska uppfylla kravet på demokratisk insyn och medborgerligt inflytande. Rådet ska vara ett stöd för myndighetschefen och kan i princip fylla samma funktion som en styrelse men med begränsat ansvar och utan beslutsbefogenheter. Länsstyrelsen svarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Länsstyrelsen ska verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelsen ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv sam-

ordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde. Länsstyrelsen ska främja länets utveckling och noga följa länets tillstånd samt underrätta regeringen om vad som är särskilt viktigt för regeringen att få veta om länet och händelser som inträffat där.

Vad gäller utarbetandet av regionala infrastrukturplaner så har tidigare respektive länsstyrelse ansvarat för dessa. I Stockholms, Västmanlands, Västernorrlands, Norrbottens och Jämtlands län har länsstyrelsen alltjämt detta uppdrag. I Skåne och Västra Götalands län ligger ansvaret för länsplanerna hos det regionala självstyrelseorganet och i övriga fall hos de regionala samverkansorganen (se nedan).

Inom transportområdet ansvarar länsstyrelserna för vissa myndighetsfrågor. I samband med utbyggnader av vägar och järnvägar gör länsstyrelsen i berört län en bedömning och prövning av eventuella konflikter mellan kommunikationsintresset och andra intressen som natur, miljö, kulturmiljö och regional utveckling.

Länsstyrelsen fattar dessutom beslut om att införa hastighetsbegränsningar, stopplikter och andra trafikföreskrifter på vissa vägar. Länsstyrelsen har hand om tillstånd till godstrafik, taxitrafik, busstrafik och yrkesmässig biluthyrning samt är tillsynsmyndighet för yrkesmässig trafik. Verksamhet som gäller körkortsfrågor och yrkesmässig trafik ska enligt regeringsbeslut den 29 april 2008 övergå till Transportstyrelsen den 1 januari 2010.

Länsstyrelsen har dubbla roller, dels ska myndigheten vara regeringens och statens representant i regionen, dels ska länsstyrelsen främja och bevaka regionens utveckling. Ibland kan detta leda till svårförenliga roller.

Vägverket har formellt kvar regionindelning i sju regioner, Region Norr¹, Region Mitt², Region Stockholm³, Region Mälardalen⁴, Region Sydöst⁵, Region Väst⁶ och Region Skåne⁷. Den regionala förvaltningen inryms inom verksamhetsområdet Samhälle.

Banverket har organisatoriskt avskaffat sin regionindelning från och med 2007 men Banverket har kvar en regional närvaro genom kontor i Luleå, Gävle, Sundbyberg, Göteborg och Malmö. De regi-

¹ Luleå

² Härnösand

³ Solna

⁴ Eskilstuna

⁵ Jönköping

⁶ Göteborg

⁷ Kristianstad

onala kontoren för dialogen med lokala och regionala representanter. Planering av verksamhet och åtgärder sker dock på nationell nivå inom divisionen Samhälle och planering.

5.1.2 Den pågående regionaliseringen

Skåne och Västra Götaland

I Västra Götalands län och Skåne län är huvudansvaret för regional utveckling på försök överflyttat från länsstyrelsen till landstinget. Försöket pågår till och med år 2010. Västra Götalands län bildades 1998 genom sammanslagning av de tidigare länen Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs län och delar av Skaraborgs län. Länet består av 49 kommuner. Skåne län bildades 1997 genom sammanslagning av de tidigare länen Kristianstads län och Malmöhus län. Det omfattar landskapet Skåne och Östra Karups församling i Halland. Administrativt är länet indelat i 33 kommuner.

Både Västra Götaland och Skåne styrs av ett direktvalt regionfullmäktige. Till uppgifterna hör att hantera den långsiktiga infrastrukturplaneringen. I och med att försöksverksamheten inrättades upphörde också länsstyrelsens övergripande ansvar för det regionala utvecklingsarbetet som bland annat inkluderar arbetet med de regionala infrastrukturplanerna.

Partiledarna för regeringskoalitionen har deklarerat följande:

Sverige kommer framöver att ha tre politiskt beslutsfattande nivåer med beskattningsrätt: staten, regionkommuner och primärkommuner. För eventuella kommande regionbildningar gäller också att maktfördelningen mellan staten och regionerna i princip följer den som för närvarande gäller i Västra Götaland och Skåne, det vill säga regionalt utvecklingsansvar med mera samt eventuellt ansvar för kulturfrågor. Övriga förslag om överföring av makt från staten till regionerna är nu inte aktuella. För det andra har vi enats om att de försök med regionkommuner som finns i Skåne och Västra Götaland ska kunna permanentas. Vid sidan av detta har vi också gjort bedömningen att de ansökningar som inkommit om omvandling till regionkommuner från Halland och Gotland uppfyller de krav vi ställt upp och därmed ska beviljas.⁸

⁸ DN debatt 2009-01-28

5.1.3 Regionala samverkansorgan

Samtliga län kan bilda kommunala samverkansorgan i form av kommunalförbund enligt lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen.

Med samverkansorgan avses i denna lag en kommunal beslutande församling inom ett län med särskild uppgift att svara för regionala utvecklingsfrågor i länet. Ett kommunalförbund har samtliga kommuner i länet som medlemmar och även landstingen kan ingå som medlem. Även Gotlands kommun kan enligt lagen utgöra ett samverkansorgan.

För närvarande finns kommunala samverkansorgan i 14 av 21 län: Blekinge, Dalarnas, Gotlands, Gävleborgs, Hallands, Jönköping, Kalmar, Kronobergs, Södermanlands, Uppsala, Värmlands, Västerbottens, Örebro och Östergötlands län. Dessa kommunalförbund ska bland annat ansvara för planeringen av länets transportinfrastruktur samt utarbeta regionala planer för utveckling och tillväxt. Dessa organ skiljer sig dock betydligt från försöksverksamheten i Skåne och Västra Götaland då de inte ansvarar för hälso- och sjukvård, saknar beskattningsrätt och inte utser ledamöter till fullmäktige genom direkta val. Gemensamt är att de har ansvar för framtagande av regionala utvecklingsprogram (RUP), regionala tillväxtprogram (RTP) och länstransportplaner (LTP) samt inflytande över hur resurserna i länstransportplanen ska användas.

Regeringen får meddela de närmare föreskrifter som behövs för upprättande av länsplaner för regional infrastruktur samt för samverkansorganets uppföljning av verksamheten och återrapportering till regeringen.

Tabell 5.1 visar hur regionerna i dag är organiserade

Länsstyrelsemodell:	Samverkansmodell:	Självstyrelsemodell:
Jämtland	Blekinge (2003)	Skåne (1999, försöksregion)
Norrbottnen	Dalarna (2003)	Västra Götaland (1999, försöksregion)
Stockholms län*	Gotland (2003, tidigare försöksregion)	
Västernorrland	Gävleborg (2007)	
Västmanland	Halland (2003)	
* Regionplane- och trafiknämnden (RTN) och regionplane- och trafikkontoret (RTK) ansvarar, utöver regionplaneringen och den översiktliga trafikplaneringen i länet, också för de regionala utvecklingsfrågorna.	Jönköpings län (2005)	
	Kalmar län (2003, tidigare försöksregion)	
	Kronoberg (2007)	
	Södermanland (2004)	
	Uppsala län (2003)	
	Värmland (2007)	
	Örebro län (2007)	
	Östergötland (2003)	

5.1.4 Ansvarskommittén

Ansvarskommittén var en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen. I sitt slutbetänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10) föreslog kommittén ett antal förändringar av uppgiftsfördelning och struktur.

Kommittén föreslog att landstingen ersätts av direktvalda regionkommuner med ett sammanhållet ansvar för regional utveckling och hälso- och sjukvård. En förutsättning för reformerna var en ny, gemensam läns- och regionkommunindelning med väsentligt färre enheter än i dag, från 21 till cirka 6–9 stycken.

Vad gäller transportinfrastruktur lämnade kommittén följande förslag:

Regionkommunerna i respektive län får till uppgift att bereda och besluta om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Länsplanen integreras i den regiontrafikplan som varje regionkommun inom ramen för RUP ska upprätta. Regiontrafikplanen ger uttryck för regionens samlade ambitioner inom trafikområdet och föreslås sakna rättsverkan.

Kommitténs gjorde också följande bedömning:

På längre sikt bör ett regionalt medfinansieringsansvar för investeringar i statliga vägar och järnvägar övervägas.

Kommittén skriver att regionkommunerna föreslås, liksom samverkansorganen och de regionala självstyrelseorganen i dag, fatta beslut om länsplaner för regional transportinfrastruktur. En förändrad länsindelning kan medföra att uppdelningen i nationella stamvägar, övriga riksvägar och länsvägar kan behöva ses över. Ett återförande av regionala järnvägar till länsplanerna skulle enligt kommittén väsentligt vidga dessa planers räckvidd. Men man nämner också skälen till att systemet avskaffades. Järnvägsobjektens blotta storlek gör att de lämpar sig dåligt för jämförelsevis begränsade, länsvisa planeringsramar, även om dessa ramar blir större efter en genomgripande länsindelningsreform. Snarare än att återregionalisera länsjärnvägarna föreslår kommittén därför att respektive regionkommun, inom ramen för regionala utvecklingsplaner, ska upprätta en heltäckande regiontrafikplan, som omfattar såväl vägar och järnvägar som flygplatser, hamnar och kollektivtrafik. Sådana ansatser finns redan i flera RUP:ar.

Vad gäller regionala vägar föreslår kommittén att planen får formell status som investeringsplan i den statliga infrastrukturplanläggningen på samma sätt som i dag. I övriga delar tjänar den främst som en dokumentation av regionens samlade prioriteringar inom transportområdet.

På sikt bör också ett regionkommunalt medfinansieringsansvar för investeringar i statliga vägar och järnvägar övervägas. En medfinansiering på i storleksordningen 5–20 procent kan, enligt kommittén tyckas rimlig, beroende på beräknad regional nytta och efter förhandlingar med respektive trafikverk. I den mån regionkommunen inte är villig att medfinansiera ett nationellt objekt menar kommittén att det står berört trafikverk fritt att ensam genomföra investeringen. Medfinansieringsansvaret menar kommittén är motiverat utifrån att det skulle tvinga fram tydligare regionala prioriteringar och större återhållsamhet i kravet på statliga insatser. Kostnadsövervältringen bör med fördel kompenseras genom att det generella utjämnningssystemet tillförs en ny komponent.

Ansvarskommitténs förslag innebär att nuvarande ordning som gäller för Västra Götaland och Skåne i princip stadfästs och att denna ordning ska gälla för hela landet. Någon överföring av ansvar utöver detta föreslås inte.

Trafikverksutredningen menar att man bör gå vidare med den förändringsprocess som har påbörjats med kommitténs arbete och genomförda regionbildningar. Av stor betydelse är också att antalet regionkommuner inte blir för stort. Av regeringens uttalande talar

allt för att den framtida färdvägen är klar även om det är oklart när hela Sverige kommer att vara omorganiserat. Under ännu en tid kommer därför den regionala nivån, i ett infrastruktursammanhang, att vara organiserat på olika sätt – något som måste hanteras.

Utredningen delar också ansvarskommitténs motivering till regional medfinansieringen även om den regionala andelen ter sig låg mot bakgrund av den generella regionala nyttoandelen.

5.1.5 Landsting

Landsting eller landstingskommuner är s.k. sekundärkommuner. Landstingsnivån tas upp i detta avsnitt av två skäl. Dels är landstingen en regional aktör med ansvar för bland annat kollektivtrafik, dels beroende på storregionerna. I Sverige finns nämligen 18 landsting och två storregionala landsting (Skåne och Västra Götaland). Gotland har inget landsting utan Gotlands kommun sköter även landstingets uppgifter efter kommunsammanslagningen 1971. Landstinget har ett fullmäktige som väljs i direkta val. Fullmäktige beslutar om såväl beskattning som medelsanvändning. För samtliga landsting går utgifterna främst till hälso- och sjukvård (inklusive tandvård).

Landstingen och kommunerna ansvarar tillsammans för länets kollektivtrafik⁹. I de flesta län har landstinget valt att – tillsammans med kommunerna i länet – bilda ett gemensamt länstrafikbolag som driver trafiken. I Stockholm och Skåne har landstinget respektive regionen hela ansvaret för kollektivtrafiken.

Ur ett infrastrukturperspektiv finns det som framgår inte en regional organisation. I stället utgörs ”den regionala nivån” av länsstyrelser, storregioner och kommunalförbund. Ur ett kollektivtrafikperspektiv tillkommer också landstingen som en viktig aktör. Gemensamt för den regionala nivån är att den är placerad mellan den nationella och den lokala nivån.

⁹ Lag (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik

5.2 Regionalt inflytande ur ett historiskt perspektiv för de olika trafikslagen

Väg

Diskussionen om ansvarsfördelning mellan statlig och den kommunal nivå inom vägtransportområdet har under lång tid i betydande utsträckning följt övergripande trender om synen på hur samhället bör organiseras. I ett historiskt perspektiv blir detta tydligt. Efter att vägarna förstatligades 1944 följde en period där staten dominerade verksamheten inom vägsektorn. 1960- och 1970-talen var en expansiv period för den kommunala nivå. Kommunerna engagerade sig i betydande utsträckning i nya frågor, till exempel lokal näringslivsutveckling. Transport- och infrastrukturfrågor kom därmed upp på den kommunala dagordningen på ett annat sätt än tidigare. Missnöje med bristen på lokalt och regionalt inflytande blev allt tydligare varvid flera förändringar av lagstiftning kom till stånd under denna period. Dessa förändringar institutionaliserades genom krav på samråd etc. som arbetades in i bland annat miljölagstiftningen. Genom den transportpolitiska propositionen 1988 (prop.1997/98:56) togs ytterligare steg mot stärkt kommunalt inflytande. Bland annat fick kommuner rätt att förskottera medel för att tidigare lägga väginvesteringar.

Järnväg

SJ bildades 1856 då de första statsbanorna öppnades (Malmö – Lund och Göteborg – Jonsered). Efter riksdagsbeslut bestämdes att SJ skulle bygga och ha hand om alla viktiga större järnvägar. Mindre järnvägar överläts åt privata intressen. Många privatbanors ekonomiska svårigheter gjorde att de under 1930-talet förstatligades. På 1950-talet hade därför nästan alla privatbanor gått upp i SJ som blev i princip det enda svenska järnvägsbolaget. 1988 delades SJ:s verksamhet upp i en infrastrukturförvaltare, Banverket och i ett trafikföretag, SJ.

Det svenska järnvägsnätet delades 1988 upp i stambanor och länsjärnvägar i samband med bildandet av Banverket. Länsjärnvägar blev beteckning på mindre järnvägar där länstrafikbolaget hade ansvaret för persontrafiken om sådan fanns. Banverket slutade använda beteckningen länsjärnväg 2003 och alla järnvägar som för-

valtas av Banverket är nu formellt stomjärnvägar. (Systemet med regionala länsjärnvägar visade sig i praktiken svårt att hantera, främst beroende på att åtgärderna ofta var kostsamma vilket i kombination med fragmenterade länsvisa budgetar ledde till finansieringssvårigheter). Efter att ha varit ett trafikslag på tillbakagång och med nedläggning av järnvägar har järnvägen under senare delen av 1990-talet och framför allt under innevarande decennium sett en kraftig expansion av såväl trafikarbete som investeringsvolym.

Sjöfart

Sjöfartens infrastruktur kan delas upp i två delar, hamnar och farleder. Hamnväsendet är i allt väsentligt ett kommunalt åtagande även om privata allmänna hamnar förekommer. Kraven på investeringar i infrastruktur för sjöfarten i Sverige har traditionellt varit relativt blygsamma (om man bortser från äldre kanalbyggen). Det har funnits och finns goda naturliga förutsättningar att förlägga hamnar och anlöpsfarleder så att de uppfyller sjöfartens funktionskrav utan stora investeringar i farleder, vågbrytare etc.

De fartyg som används för sjöfarten på Sverige har emellertid successivt blivit större. Denna utveckling har accelererat under senare år och har varit särskilt märkbar för bulklustfartyg, färjor, rorofartyg och containerfartyg. Den dramatiska utvecklingen av storleken på de containerfartyg som används i transocean trafik var exempelvis en viktig faktor bakom beslutet att bygga ut farlederna till Göteborgs hamn.

Ofta sker hamnrelaterade investeringar i ett större sammanhang i form av investeringspaket där förutom hamnföretaget/hamnförvaltningen även andra aktörer bidrar. Statlig medverkan i form av satsningar på anslutande infrastruktur såväl i form av farleder, vägar och järnvägar kan i detta sammanhang vara aktuella.

Luftfart

Flertalet av de svenska flygplatserna tillkom av militära skäl. Bromma flygplats färdigställdes 1936 och var då landets huvudflygplats fram till 1962 då Arlanda invigdes. I början av 1960-talet hade flera större befolkningscentra i landet tillgång till flygplats. Upp-

byggnaden av ett nationellt flygplatssystem lade grunden för inrikesflygets tillkomst.

Under 1970-talet bildades på flera ställen kommunala flygplatsbolag som genom avtal om tillstånd från försvarsmakten fick rätten att ansvara för stationsområden för den civila flygtrafiken på de militära flygfälten. Sedan 1998 har den reguljära flygtrafiken upphört vid sex flygplatser.

I Sverige bedrivs för närvarande linje- och chartertrafik på 41 flygplatser. 23 flygplatser drivs och ägs av kommuner. Staten genom Luftfartsverket LFV driver 16 flygplatser. Två flygplatser drivs i privat regi, Linköping City Airport och Stockholm – Skavsta.

Av de kommunala flygplatserna drivs sju flygplatser som en del i den kommunala förvaltningen och 14 flygplatser i form av kommunala aktiebolag.

Alltsedan 1960-talet har utveckling och drift av de statliga flygplatserna finansierats genom avgifter erlagda av nyttjarna – ytterst flygresenärerna. Statsmakternas krav på LFV har varit och är att utveckla och driva de statliga flygplatserna till full kostnadstäckning och leverera avkastning till staten på investerat kapital. I detta avseende betraktas de statliga flygplatserna som ett system där överskott på större flygplatser täcker underskott på mindre. Även de kommunala och privata flygplatserna finansieras genom avgifter. I de flesta fall uppstår driftsunderskott på dessa flygplatser, som under 2005 uppgick till sammanlagt drygt 200 miljoner kronor. Detta underskott täcks dels av ägarbidrag dels av ett statligt resultatutjämningsbidrag.

Stat, landsting och kommuner har av naturliga skäl ett gemensamt intresse för transportförsörjningen med flyg och därmed för flygets infrastruktur. Historiskt har därför en praxis utvecklats vad gäller samverkan vid planering och finansiering även avseende utvecklingen av de statliga flygplatserna. Denna praxis har sin utgångspunkt bl.a. i 1963 års trafikpolitiska beslut då normer för samverkan vid investeringar mellan stat och kommun fastställdes. Enligt dessa normer skulle kommunerna – förutom för markkostnaderna – även svara för 37,5 procent av investeringsutgifterna för byggnader och anläggningar på statliga flygplatser. Genom detta etablerade samarbete mellan stat och kommuner på luftfartsområdet ansågs det att förutsättningar skapats för ett kommunalt inflytande och medansvar vid utbyggnad också av landets primärflygplatser och för en gemensam bedömning av projektens angelägen-

hetsgrad i förhållande till andra samhällsliga investeringsbehov. Något explicit krav på medfinansiering av investeringar finns inte längre.

5.3 Regionen i infrastrukturprocessen

I detta avsnitt beskrivs översiktligt regionens och kommunens roll i långsiktig planering, fysisk planering, regional utvecklingsplanering och i finansieringssammanhang. Även statens roll beskrivs kortfattat där så behövs för sammanhanget.

5.3.1 Långsiktig planering

Infrastrukturplaneringen sker för närvarande i två steg. Riksdagen beslutar om transportpolitiska mål och i inriktningsbeslutet fattas beslut om planeringsramar. Riksdagen anvisar också årligen medel för olika ändamål.

Regeringen tar initiativ till en ny planeringsomgång och håller ihop hela planeringsprocessen. I detta ligger att lägga ut olika uppdrag till myndigheter, regioner och kommittéer. Regeringens inriktningsarbete resulterar i en infrastrukturproposition. Efter riksdagsbeslut påbörjas åtgärdsplaneringen. Regeringen fastställer den nationella åtgärdsplanen.

Trafikverken (i synnerhet Banverket och Vägverket) har en central roll i hela processen. Verken svarar för en stor del av det beslutsunderlag som regeringen beställer. SIKÄ svarar för att trafikverkens långsiktiga planering samordnas och genomförs på ett gemensamt underlag.

Länsstyrelsen i Stockholms, Västmanlands, Västernorrlands, Norrbottens och Jämtlands län är remissinstans till utredningar/underlag som ligger till grund för inriktningsproposition samt nationell trafikslagsövergripande åtgärdsplan.

Länsstyrelsen ansvarar för framtagande av regionala systemanalyser som underlag för åtgärdsplanering i såväl nationell som regional plan.

- Länsstyrelsen ansvarar för framtagande och fastställelse av länsplaner (regionalt vägnät samt statsbidrag). Länsplanerna ska ge en helhetsbild eftersom även nationella objekt redovisas. Planeringsramen ska omfatta följande ändamål:

- investeringar i statliga vägar inklusive investeringar i transportinformatik,
- trafiksäkerhetsåtgärder på statliga vägar,
- från 2012 ge driftbidrag till vissa icke statliga flygplatser som pekas ut som viktiga,
- åtgärder som främjar användning av cykel,
- åtgärder till vilka bidrag kan lämnas enligt förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafik-anläggningar m.m. (för vidare information se under rubriken Bidrag nedan).

De regionala självstyrelse- och samverkansorganen har samma uppgift som länsstyrelsen och tar över länsstyrelsens arbete. Västra Götaland och Skåne erbjöds också att delta i det inledande arbetet (inriktningsplaneringen). De båda regionerna tog fram var sin rapport som utgjorde ett samlat regionalt underlag till regeringskansliet inför arbetet med infrastrukturpropositionen.

I Stockholm utarbetar Regionplane- och trafiknämnden förslag till regionplan. Regionplaneringen har inkluderat framtagande av regionala analyser av trafiksystemet.

Kommuner och trafik huvudmän är remissinstans och samrådspart till såväl nationell som regional nivå. Såväl kommuner som regioner kan på eget initiativ utarbeta planeringsunderlag för enskilda objekt för såväl nationell- som regionalplan.

Inom sjöfartsområdet har kommunerna även en annan roll i och med att de är huvudsakliga ägare av landets allmänna hamnar. De har därmed betydelse för såväl sjöfarten som Sjöfartsverket inte minst då det gäller samplanering och medfinansiering av hamnrelaterade farledssatsningar där den grundläggande ansvarsfördelningen är att staten genom Sjöfartsverket svarar för den säkerhetshöjande delen och kommunen/hamnföretaget står för den kapacitetshöjande delen av investeringen.

LFV, som statlig flygplatsinfrastrukturhållare, deltar inte i den långsiktiga planeringen. Även om LFV:s investeringar är helt avgiftsfinansierade finns behov av ett närmare samarbete eftersom dessa investeringar påverkar transportbehovet i övriga trafikslag, framför allt väg.

5.3.2 Fysisk planering enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg

Den fysiska planeringen av väg och järnväg har tre lagreglerade skeden:

1. Förstudie, som svarar på hur man ska lösa ett transportproblem enligt fyrstegsprincipen. När studien är upprättad ska samråd med myndigheter och allmänhet genomföras. Förstudien motsvarar översiktsplan enligt plan- och bygglagen (1987:383) (PBL), den är vägledande men saknar rättsverkan mot enskilda.
2. Väg-/järnvägsutredning är nästa skede i de fall streckning eller standard behöver studeras. Till utredningen ska en av länsstyrelsen godkänd miljökonsekvensbeskrivning fogas. Större projekt ska tillåtlighetsprövas enligt miljöbalken.
3. Arbets-/järnvägsplan innebär en projektering av hur objektet närmare ska utformas. Även här gäller samråd. Den upprättade planen fastställs av respektive verk enligt respektive lag. Om länsstyrelsen inte tillstyrker planen eller om ärendet överklagas av annan behörig sakägare hamnar ärendet hos regeringen.

Regeringen beslutar om tillåtlighet efter vägutredning och järnvägsutredning men före väg-/järnvägsplan. Vid tillåtlighetsprövningen avgörs bland annat om åtgärden alls får komma till stånd och inom vilken korridor.

Banverket och Vägverket ansvarar för att planeringen genomförs i enlighet med lag (1995:1649) om byggande av järnväg respektive väglagen (1971:948). Processen omfattar obligatoriska samråd med berörda parter, till exempel markägare, andra berörda myndigheter, kommuner. Verken fastställer arbetsplan/järnvägsplan.

Länsstyrelsen beslutar om miljökonsekvensbeskrivning (MKB) i samband med vägutredning, järnvägsutredning och arbetsplan. Länsstyrelsen beslutar om betydande miljöpåverkan i samband med förstudie och yttrar sig över vägutredning/järnvägsutredning samt arbetsplan/järnvägsplan.

Kommunen är samrådspart och ansvarig för att upprätta detaljplan i samband med projekt som berör tätort. En färdig arbetsplan eller järnvägsplan får inte strida mot gällande detaljplan eller områdesbestämmelser enligt PBL. Däremot finns inget direkt krav på

samordning med översiktsplan. Kommunen är i många fall också själv väghållare, drygt 200 kommuner är väghållare enligt väglagen.

5.3.3 Fysisk planering enligt plan- och bygglagen

Kommuner har planmonopol som regleras i plan- och bygglagen. Syftet är att planeringsarbetet ska ske med öppenhet och insyn och med ett starkt medborgarinflytande. Kommunerna ska ta fram översiktsplan och samråda med länsstyrelsen samt regionplaneorgan och berörda kommuner. Övriga intressenter ska beredas tillfälle till samråd. En översiktsplan är inte juridiskt bindande men den ska vara aktuell vilket oftast tolkas som att översiktsplanen ska överensstämma med den gällande politiska majoritetens planer.

Kommunen upprättar områdesbestämmelser och detaljplaner. Detaljplaner ska grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen, om det inte är onödigt. Kommunens samråds-skyldighet omfattar även program för detaljplan.

Länsstyrelsen ansvarar för att samordna och bevaka statens intressen. Statens ingripandemöjligheter begränsas till riksintressen, miljökvalitetsnormer, hälsa, säkerhet samt mellankommunala frågor. Länsstyrelsen kan i efterhand upphäva detaljplaner som strider mot dessa intressen. På begäran av länsstyrelsen är en tjänsteman hos Vägverkets region skyldig att som föredragande eller på något annat sätt delta i länsstyrelsens handläggning av ärenden som har samband med regionens uppgifter.¹⁰

Trafikverken tillhandahåller underlag som berör transportsystemet för planering enligt PBL och miljöbalken. Arbetet är inriktat på så kallad aktiv samhällsplanering där förebyggande information syftar till att minska senare överklaganden. Ett ökat intresse/önskan om deltagande från trafikverken i det kommunala planeringsarbetet har tillkommit under senare år. Expertstöd i planeringsarbetet ute i kommuner och regionförbund efterfrågas alltmer. Vägverket betonar att samspelet med aktörer som svarar för den fysiska samhällsplaneringen vid sidan av transportsystemet blir allt viktigare. Planeringen måste enligt verket ske integrerat där transportlösningar diskuteras parallellt med tänkta etableringar. Det är enligt utredningen önskvärt att trafikverken samordnar sin planering med den kommunala och regionala planeringen. Utredningen menar samtidigt att det är en grannliga uppgift för berörda

¹⁰ 6 § förordningen (2008:1380) med instruktion för Vägverket

parter att tillse att denna samordning inte går utöver respektive myndighets ansvarsområde. Det är viktigt att hålla isär samordning och medverkan i planeringsarbetet som gränsar till ren konsultverksamhet.

Det finns en utbredd uppfattning bland många aktörer att den fysiska planeringsprocessen är för långsam och måste effektiviseras. De danska anläggningslagarna framhålls ofta som föredöme. Konsultbolaget WSP har i en rapport¹¹ granskat den fysiska planeringsprocessen. Man menar att det danska systemet knappast är tillämpligt i Sverige som har en annorlunda beslutstradition. En övergripande slutsats är att nuvarande lagar klarar av uppgiften de är tänkta att utföra, men att de fungerar mindre bra vid stora, komplicerade och utdragna projekt i storstadsmiljö. Särskilt kraven på återkommande MKB enligt miljöbalken och rätten att överklaga kritiserar för att orsaka stora fördröjningar. Regeringen har beslutat att tillsätta en särskild utredare som närmare ska utreda förutsättningar för förenklingar i den fysiska planeringsprocessen. Denna fråga kommer därför inte närmare att beröras i denna utredning.

En översyn gjord av Boverket 2008 visar att överensstämmelsen är förhållandevis liten mellan kommunal översiktsplanering och regional tillväxtplanering. Det finns en bestämmelse i förordningen om regionalt tillväxtarbete om hur de regionala utvecklingsprogrammen ska förhålla sig till den kommunala översiktsplaneringen. Däremot finns det inte någon tydlig föreskrift i PBL om att översiktsplanerna ska ta hänsyn till de regionala programmen (Boverket 2008).

5.3.4 Regional utvecklingsplanering (RUP)

Regeringen tar fram en nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning som är vägledande för det regionala tillväxtarbetet.

Vid regional utvecklingsplanering förenas de fysiska aspekterna av ekonomisk utveckling, infrastrukturutbyggnad, social sammanhållning och hushållning med mark och vatten, inklusive bevarande av värdefull natur och kulturarvet. I förordningen (2007:714) om regionalt tillväxtarbete stadgas att samordning med bland annat kommunens översiktsplanering särskilt ska eftersträvas i arbetet.

¹¹ WSP PM 2007-12-05. Effektiviserad fysisk planeringsprocess

Verket för näringslivsutveckling (Nutek) har ett särskilt ansvar för att utveckla och följa upp det regionala utvecklingsarbetet. Statliga myndigheter ska inom sina verksamhetsområden verka för att målet för den regionala tillväxtpolitiken uppnås. I myndigheternas, inklusive trafikverkens, verksamhetsplanering ska därför insatser som bidrar till att uppnå målen i de regionala utvecklingsprogrammen och till det regionala tillväxtarbetet i övrigt beaktas. Myndigheterna bistår med fakta och bedömningar om trafikslagens utvecklingsmöjligheter m.m.

Länsstyrelsen i samtliga län ska

- ansvara för att samordna och bevaka statens intressen,
- löpande informera samverkansorganet eller självstyrelseorganet om andra statliga myndigheters insatser för regional tillväxt i länet,
- följa upp hur andra statliga myndigheter tillämpar det regionala utvecklingsprogrammet.

Dessutom ska länsstyrelsen, i de län som saknar samverkans-/självstyrelseorgan, ansvara för att ta fram och fastställa regionalt utvecklingsprogram.

Där samverkans-/självstyrelseorgan finns är det dessa organ som ansvarar för det regionala utvecklingsprogrammet. Detta ska ligga till grund för Regionala strukturfondsprogram, territoriella program, regionala tillväxtprogram samt andra relevanta regionala program och insatser. RUP ska utarbetas i samråd med kommuner och landsting. Samråd bör också ske med näringsliv och organisationer.

Den regionala utvecklingsplaneringsprocessen (RUFSS), som föregår förslag till regionplan för Stockholms län enligt PBL, är ett viktigt forum för att harmonisera de olika huvudmännens planering i storstadsregionen. Regionplanen finns enbart i Stockholm och regleras i särskild lagstiftning. Nu pågående process inkluderar hela Östra Mellansverige. Den RUFSS gäller som RUP i Stockholms län.

Kommunernas roll i denna process är att vara samrådspart vid framtagandet av RUP.

Trafikverken ska verka för att målet för den regionala tillväxtpolitiken uppnås. I myndigheternas verksamhetsplanering ska därför insatser som bidrar till att uppnå målen i de regionala utvecklingsprogrammen och till det regionala tillväxtarbetet i övrigt beaktas.

Nutek menar att statusen för nationell medverkan i processen måste stärkas. RUP riskerar annars att bli skrivbordsprodukter (Nutek 2005). I en uppföljning av Nutek 2007 framgår att det hittills är 14 län som bedömer att de uppfyller förordningen om regionalt utvecklingsarbete och därmed har antagit ett regionalt utvecklingsprogram. Ett stort antal regionala och lokala aktörer har medverkat i framtagandet och genomförandet av programmen via de länsvisa partnerskapen. Samverkan med nationella aktörer har varierat mellan länen, i merparten tycks den dock ha varit liten. Flera län säger att nationella aktörer inte alls medverkat i arbetet. Några län lyfter fram problemet med att allt färre myndigheter har regional representation. Samtliga län är överens om att RUP kommer att behålla sin roll som en plattform för det samlade regionala och lokala utvecklingsarbetet i länen genom att tydliggöra de regionala prioriteringarna. Länen menar dock att RUP:en i än större omfattning bör kunna medverka till att binda samman olika sektorer och skapa en grund för viktiga sektorsövergripande frågor (Nutek 2007).

Samtliga intervjuade statliga myndigheter anser att kopplingen mellan deras verksamhet och de regionala tillväxtprogrammen är svag. Det finns en förståelse för att myndighetens program och insatser tangerar tillväxtprogrammen men hur och på vilket sätt är inte klart.

5.3.5 Regionala planeringsinitiativ

Regional organ är ofta drivande i gränsöverskridande nätverk av mer eller mindre permanent karaktär. Samarbetet i Öresund utgör ett exempel. De är initiativtagare till och ansvariga för transnationella EU-projekt. Många projekt arbetar med transportfrågor, logistik, infrastruktur. Regioner tar ensamma eller tillsammans med andra fram gemensamma underlag för att påverka beslutsfattare på nationellt och Europeisk nivå. Man tar initiativ till egna utredningar, t.ex. för att visa på dynamiska effekter som inte behandlas i traditionella kalkyler. Regioner föreslår innehåll i strukturfondsprogram samt medverkar i beslut om projekt.

5.3.6 Finansiering

Självstyrelse- och samverkansorgan samt kommuner medverkar ibland till finansiering av såväl projektering som byggande. Det kan ske i form av såväl reella bidrag som förskottering.¹² Regionerna kan söka EU-medel till främst utredningar och i viss mån projektering från till exempel strukturfonderna.

Landsting och trafikhuvudmän ansvarar även för viss del av den kollektivtrafikspecifika infrastrukturen även om statsbidrag som regel utgår.

Sveriges kommuner och landsting (SKL) liksom flera enskilda kommuner och regioner har uttalat principiellt ogillande med förskotteringar och medfinansiering. SKL anser att kommunal och regional medfinansiering av statlig infrastruktur utifrån dagens ansvarsfördelning är principiellt tveksam och endast ska ske i undantagsfall. För att medfinansiera statlig infrastruktur måste kommuner, landsting och regioner ta pengar från sina huvudsakliga ansvarsuppgifter. Det ska dock inte vara olagligt för kommuner, landsting och regioner att medfinansiera statliga väg- och järnvägsbyggen eller infrastruktur för luft- och sjöfart, även utanför det egna geografiska området, när de själva vill. Men medfinansiering får inte tvingas fram av staten. Vidare anser SKL att det bör tillskapas en möjlighet till tidsmässig kostnadsfördelning av kommunal och regional medfinansiering.¹³

Samtidigt ser många kommuner och regioner nytta av att kunna tidigarelägga och få till stånd angelägna projekt genom att tillskjuta medel. En enkätundersökning som nyligen presenterats av SKL visar att det finns en ambivalent inställning till möjligheterna att från kommunalt och regionalt håll vara med och bekosta statlig infrastruktur.¹⁴

Den rättsliga grunden för medfinansiering har diskuterats. I proposition Kommunal kompetensfrågor m.m. (prop. 2008/09:21) föreslås en ändring av kommunallagen (1991:900) så att det i särskilda fall ska bli möjligt för regioner och kommuner att finansiera

¹² Förskottering innebär att en intressent tillhandahåller likviditet så att en åtgärd kan tidigareläggas i förhållande till vad som annars hade varit fallet. På förskotterat belopp får det inte utgå ränta. Förskotterade medel betalas tillbaka vid den tidpunkt då statens investeringsutgift skulle ha uppstått utan förskotteringen. Det finns en gräns för hur mycket det förskotterade beloppet får uppgå till. Detta för att inte regering helt ska förlora handlingsfrihet om oförutsedda behov uppstår. Förskottering används primärt av två skäl, antingen för att tidigarelägga nytta av åtgärden och/eller för att garantera att objektet faktiskt blir av.

¹³ www.skl.se, SKL:s syn på medfinansiering

¹⁴ Ibid.

statlig väg och järnväg. Föreslagna förändringar följer bland annat av de diskussioner om medfinansiering som förhandlingsmannen Carl Cederschiöld på regeringens uppdrag fört med angränsande regioner vad gäller Citybanans finansiering.

Medfinansiering har även en redovisningsteknisk dimension som bland annat diskuteras i prop. 2008/09:21. Kommuner och regioner vill kunna periodisera en medfinansieringen över en längre tidsperiod. Med gällande regelverk räknas dock medfinansiering som ett bidrag och ska redovisas i sin helhet när den ekonomiska händelsen äger rum enligt Lag (1997:614) om kommunal redovisning. Frågan har nyligen varit föremål för utredning (SOU 2009:21). Utredningen föreslår:

1. Bidrag till medfinansiering av statlig infrastruktur får tas upp som tillgångspost i den kommunala balansräkningen.
2. Bidraget ska skrivas av under den medfinansierade tillgångens bedömda nyttjandeperiod.
3. Enligt övergångsbestämmelser får de nya reglerna tillämpas för medfinansiering som är beslutad efter utgången av år 2006.

I trafikverkens gemensamma underlagsmaterial inför åtgärdsplaneringen betonas att det ännu finns obesvarade frågor om hur medfinansiering ska hanteras i åtgärdsplaneringen, Vägverket m.fl. 2008:115.

Farhågor har förts fram från kommunalt och regional håll att ökad tillämpning av medfinansiering kommer att gynna starka regioner och kommuner, medan de svagare missgynnas. Regeringen menar att alla regioner skulle gynnas av ökad medfinansiering i och med att medfinansiering ökar den totala investeringsvolymen.¹⁵

Medfinansiering i sig innebär inte att andra objekt missgynnas genom att de exempelvis får senare byggstart. Samma krav på beslutsunderlag ska ställas på medfinansierade objekt som på övriga objekt. Medfinansiering ska inte heller medföra att anslagen till infrastrukturområdet minskar, utan medfinansiering ska fungera som ett renodlat tillskott och som gör det möjligt att göra fler åtgärder inom området.¹⁶

Medfinansiering har hittills främst förekommit i storstadsområden. Citybanan, Norra länken, Citytunneln är sådana exempel. I

¹⁵ Prop. 2008/09:35

¹⁶ Ibid.

fallet Citybanan avser även regioner som inte direkt påverkas av projektet bidra. I vissa regioner har färdiga paket presenterats med inslag av förskotteringar, medfinansiering etc. Rent allmänt kan konstateras att projekt i tätortsmiljö har en större potential att generera exploateringsvinster och blir således mer intressanta att medfinansiera utifrån en kommunalekonomisk utgångspunkt än projekt i landsbygd. I mindre tätorter genereras mindre exploateringsvärden än i större städer med hög markefterfrågan.

I vissa projekt har kommuner bidragit med medel för att påverka projektets utformning och standard. Det finns även exempel på fall där kommuner och lokala företag bekostar statliga infrastrukturanläggningar.

Även om de explicita normerna för medfinansiering som förut tillämpades vad gällde flygplatser har slopats så pågår fortfarande en omfattande planeringssamverkan – bland annat genom de vid flygplatserna etablerade flygplatsråden – och i vissa fall investerings-samverkan avseende flygets infrastruktur på de statliga flygplatserna. Huvudsyftet med den regionala samverkan är att så effektivt som möjligt anpassa flygplatsernas kapacitet och service-nivå till de behov och den efterfrågan på flygresor som följer av den lokala och regionala utvecklingen.

De av EG-kommissionen fastställda riktlinjerna (2005/C 312/01, EGT C 312, 9.12.2005) rörande statsstöd till flygplatser och nya flyglinjer ger utökade möjligheter att ge offentligt stöd till nya flyglinjer från regionala flygplatser. I riktlinjerna har kommissionen en positiv syn på de regionala flygplatserna samtidigt som den ser till att principerna om öppenhet och insyn, icke-diskriminering och proportionalitet följs.

Nyttan av större farledsinvesteringar är normalt i stor utsträckning kopplad till trafik till och från en enskild hamn. Ofta breddas eller fördjupas en farled för att skapa förutsättningar för särskilt kapacitetskrävande trafik, medan nyttan för mindre fartyg samtidigt kan vara begränsad. Jämfört med exempelvis väginvesteringar är en farledsförbättring i mindre grad en kollektiv vara. Hamnen är normalt en tydlig intressent och drar nytta av investeringen genom att nya affärsmöjligheter skapas. Genom att lokala intressenter (hamnen), på affärsmässiga grunder bidrar till finansieringen av farledsinvesteringar kopplas finansieringen av projektet närmare projektets nytta. Sjöfartskollektivet klarar sig därigenom undan med en mindre gemensam kostnad (genom farledsavgifterna). En närmare koppling mellan finansiering och nytta har också det posi-

tiva med sig att risken för överstandard minskar. Den lokala aktören, som också kan väntas ha bäst eller åtminstone god uppfattning om en väsentlig del av projektets nytta, får mindre incitament att överdriva investeringsbehovens storlek när den själv får betala en betydande del av projektet. Motsvarande situation borde gälla för ett antal väg- och järnvägsobjekt. Att medfinansiering inte är lika vanligt kan vara kulturellt betingat (mindre affärsmässighet) samt att väg- och järnvägssystemet är anslags- och inte brukarfinansierat.

I Infrastrukturpropositionen, Framtidens resor och transporter-infrastruktur för hållbar tillväxt (prop. 2008/09:35) betonar regeringen betydelsen av medfinansiering. Lokala och regionala aktörer har generellt störst nytta av en infrastruktur och är därför starkt involverade i planeringen av infrastruktur. Regeringen ser gärna att andra aktörer lämnar bidrag till statlig infrastruktur men framhåller samtidigt att detta är en frivillig uppgift som inte förändrar den grundläggande ansvarsfördelningen mellan statliga, regionala, kommunala och privata aktörer för samhällets infrastruktur.

Det är den statliga planeringsramens storlek som föreslås i propositionen. Den totala planeringsramen kan med andra ord utökas om medfinansiering i olika former tillkommer. Medfinansiering kan komma från olika källor men i propositionen nämns bland annat EU-finansiering, lokal och regional medfinansiering, brukaravgifter, trängselskatt och företags medfinansiering. Vägverket, Banverket och Sjöfartsverket bör som en permanent åtgärd, främst i samband med framtagande av underlag inför planering och beslut om genomförande av infrastrukturobjekt, pröva möjligheterna till medfinansiering från olika intressenter.

5.3.7 Bidrag

Statliga medel används till såväl investeringsbidrag (enligt länsplan och nationell banhållningsplan) som driftsbidrag (avser bidrag till icke-statliga flygplatser). Därutöver har staten i flera fall tagit initiativ till särskilt riktade statsbidrag till exempel i samband med storstadsöverenskommelserna på 1990-talet då bidrag gavs till omfattande kollektivtrafiksatsningar i Göteborg och Stockholm mot att kommunerna själva gjorde vissa satsningar.

Statliga bidrag kan lämnas enligt förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. inom följande områden:

- byggande av väg- och gatuanslaggningar för regional, och i vissa fall lokal, kollektiv persontrafik som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov,
- byggande av spåranläggningar för regional kollektiv persontrafik som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov,
- byggande av stationer, terminaler, vänthallar, hållplatser och andra liknande anläggningar för trafikanternas trivsel vid regionalt, och i vissa fall lokalt, kollektivt resande,
- byggande av flygplatsanläggning som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov,
- transportinformatik eller fysiska åtgärder för förbättrad miljö och trafiksäkerhet på kommunala vägar och gator,
- åtgärder för att, på befintlig och ny infrastruktur, minska negativa miljöeffekter såsom luftföroreningar, buller, barriär- och fragmentiseringseffekter samt energiåtgång och klimatpåverkande utsläpp,
- åtgärder för ökad tillgänglighet i kollektivtrafiken för funktionshindrade resenärer i fråga om kollektivtrafikfordon, terminaler, hållplatser eller andra anläggningar i anslutning till dessa samt investeringar i reseinformationsanläggningar som underlättar funktionshindrades resor,
- byggande av kajanläggning för regional kollektiv person- och godstrafik som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov,
- investeringar i fartyg för regional kollektiv person- och godstrafik som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov.

Regionala självstyrelse- och samverkansorgan (alternativt länsstyrelse) prioriterar statsbidrag till kommunalt vägnät samt regional kollektivtrafik inom ramen för länstransportplan. Trafikhuvudmän är vanligen bidragsmottagare för kollektivtrafikåtgärder. Statsbidrag som här diskuteras är inte ett självklart statligt åtagande, se vidare avsnitt 4.3.1.

Kommuner är såväl bidragsmottagare av statsbidrag för åtgärder på kommunalt vägnät som bidragsgivare till vissa enskilda vägar dock i minskad omfattning. Vägverket menar att regelverket för när statsbidrag ska utgå behöver ses över och tydliggöras. Samord-

ningen mellan statsbidrag och kommunala bidrag till enskild väg kan förbättras.

Transportstyrelsen (tidigare Luftfartsstyrelsen) administrerar och fattar beslut om driftbidrag till icke-statliga flygplatser. Luftfartsstyrelsen inrättade en referensgrupp med företrädare för de icke-statliga flygplatserna för informationsutbyte och som stöd i beredningen av ärenden om driftbidrag. Svenska Regionala Flygplatsförbundet (SRFF) företräder de icke-statliga flygplatserna i referensgruppen. Regeringen har i propositionen Framtidens resor och transporter (prop. 2008/09:35) redovisat sin syn på driftbidragssystemet. Statligt driftbidrag till icke-statliga trafikflygplatser ska, efter en övergångstid fram till och med 2011, huvudsakligen ges till de flygplatser där Rikstrafiken upphandlar transportpolitiskt motiverad flygtrafik. De medel som framöver frigörs från anslaget till driftbidrag föreslås bli överförda till de regionala planerna. Inom ramen för de regionala planerna kan summan av dessa överförda medel prioriteras och användas för drift av icke-statliga regionala flygplatser, omfattande även de eventuella statliga flygplatser som övergår till icke-statlig regi. Det blir på detta sätt regionernas ansvar om de, inom ramen för ett trafikslagsövergripande perspektiv, vill prioritera överförda medel antingen till drift av flygplatser eller till andra åtgärder i de regionala trafiksystemen.

5.3.8 Kollektivtrafik

Som väg- och banhållare har staten ansvar för att kollektivtrafikens behov tillgodoses på ett tillfredsställande sätt. Vägverket och Banverket har sektorsansvar för kollektivtrafik på väg respektive järnväg.

De båda verken har uppdraget att stärka kollektivtrafikens konkurrenskraft bland annat genom att medverka till ett samordnat system för information, bokning och biljetthantering, attraktiva, tillgängliga och effektiva bytespunkter, tillgänglig kollektivtrafik, förbättrad kvalitet genom olika så kallade kraftsamlingspaket. Verken samverkar i lokal och regional planering syftar bland annat till att transportfrågorna hanteras som en integrerad del i den regionala/lokala samhällsplaneringen.

Rikstrafiken, som arbetar med interregional persontrafik, har två huvuduppgifter:

- Att genom trafikavtal lösa tillgänglighetsbrister över hela landet (flyg, tåg, båt, buss)
- Utveckling och samordning av kollektiv persontrafik i hela landet.

På transportområdet har ett ökat regionalt ansvar redan effektuerats genom att flera länstrafikbolag fått tillstånd att organisera länsöverskridande trafik. Det har lett till att Rikstrafiken tecknar färre avtal efter egna anbudsförfaranden, för att istället teckna fler avtal med flera samarbetande länstrafikbolag efter förhandling. Eftersom det finns ett avtalsförhållande mellan länstrafikbolag och en operatör kan man säga att Rikstrafikens roll i viss mån reduceras, om man jämför med de avtal som Rikstrafiken själv tecknar med operatör.

Kommunernas och landstingens ansvar för kollektivtrafiken anges i lagen (1978:438) om huvudmannaskap för viss kollektiv persontrafik. Dessa uppgifter ska handhas av en särskild trafikhuvudman. Kommunerna och landstinget är gemensamt ansvariga. Trafikhuvudmannens ansvar och uppgifter bestäms av de länstrafikansvariga.

Länen har olika sätt att organisera ansvaret för den lokala och regionala kollektivtrafiken och verksamheten bedrivs både i förvaltnings- och bolagsform.

Regeringen har tillsatt en särskild utredare med uppdrag att utforma en sammanhållen lag som ger goda förutsättningar för dynamik och flexibilitet inom kollektivtrafikområdet (dir. 2008:55).

5.3.9 Transportmönster och regionernas utbredning

De svenska länens geografiska avgränsning bestämdes på 1600-talet. Transportsystemen har sedan dess utvecklats på sådant sätt att de geografiska gränserna inte längre är relevanta sett ur ett transportperspektiv. Regionförstoringen, breddade handels- och arbetsmarknader, högskolornas och universitetens omland, m.m. har skapat nya transportmönster. Planeringen av transporterans infrastruktur och trafikplaneringen försvåras av en administrativ indelning som inte tagit hänsyn till de förändringar som ägt rum

när det gäller arbetsmarknad, bosättning, handel, studier, fritid, med mera. Näringslivets transporter och de industriella nätverk som etablerats gör också att planeringen inte kan begränsas till den administrativa indelning som för närvarande gäller.

Trafikverksutredningen finner mot den bakgrunden nödvändigt att det regionala inflytandet och ansvaret tar sin utgångspunkt i större geografiska regioner än de som nu råder. En given fördel är att transportmönstren bättre kan överblickas och att prioriteringen därför kan grundas på bättre kunskaper. I en större region kommer antalet likstora kommuner att öka vilket gör det nödvändigt med skarpare prioriteringar mellan orter och kommuner som spelar likartade roller inom den större regionen.

5.4 Hur kan det regionala inflytandet stärkas?

Givet att statsmakterna vill öka det regionala inflytandet finns det ett par nyckelfrågor som bör diskuteras. Utredningen tar inte ställning till om det regionala inflytandet bör öka, utan pekar på hur inflytandet kan ökas.

Utredningen föreslår att:

Frågor om medfinansieringskrav, -modell och finansieringsansvar utreds i särskild ordning. Det primära bör vara att etablera ett system som bättre förmår balansera det lokala planmonopolet, regionala krav och som kännetecknas av tydliga spelregler och leder till god resursallokering.

Utredningens bedömning:

Regionalt inflytande kan bidra genom ett mer territoriellt orienterat förhållningssätt och kan vara en av utgångspunkterna för infrastrukturplaneringen. Ett ökat regionalt inflytande kan också medföra ett ökat regionalt ansvarstagande. Ett utökat regionalt inflytande innebär sannolikt att fokus vrids från traditionella transportpolitiska intressen mot bredare och mer allmänna samhällsbyggnadsintressen. Ökat regionalt inflytande förutsätter samtidigt tydligare statlig styrning så att spelplanen för regionala och lokala aktörer är klar, samt att staten är närvarande lokalt och regionalt för att kunna värdera det regionala arbetet och säkerställa att det bidrar till övergripande nationella mål. Staten behöver hitta ett förutsägbart och konsekvent för-

hållningssätt i medfinansieringsfrågan och tydliggöra på vilket sätt medfinansiering eventuellt ska tillåtas påverka åtgärdernas inbördes prioriteringar. Det regionala inflytandet innebär i dag, och än mer om regionalt inflytande ökar, att trafikverkens resultatansvar är begränsat. Ett ökat regionalt inflytande förutsätter att riksdag och regering accepterar större regionala skillnader.

Utifrån ett transportpolitiskt perspektiv är större regionkommuner med direktvald ledning, enligt den modell som Ansvarskommittén föreslår, att föredra. Det ökar den regionala nivåns möjligheten till reellt inflytande och underlättar samarbetet med staten.

5.4.1 Vägar för ökat regionalt inflytande

Detta avsnitt tar upp olika frågor som utöver finansieringen påverkar det regionala inflytandet.

Förutsättningarna för regionalt inflytande och ansvar varierar beroende på hur den regionala nivån är organiserad.

Generellt kan regional utvecklingsplanering (RUP) komma att spela en viktigare roll. RUP som tar sin utgångspunkt i funktionella, territoriella samband, kan i ökad utsträckning vara en av utgångspunkterna för infrastrukturplaneringen. Den regionala utvecklingsplaneringen bör vara en kontinuerligt pågående process som med lämpligt intervall manifesteras i ett formellt fastställt regionalt utvecklingsprogram. Programmen måste vara väl förankrade även lokalt och nationellt, baseras på jämförbara analyser av hög kvalitet, utgå från funktionella samband samt kunna beakta mål på olika nivåer. Regeringen måste ge tydliga direktiv till planansvariga om nationella transportpolitiska mål och hantering av målkonflikter, samt följa upp att dessa beaktas i den regionala utvecklingsplaneringen.

Ökad vikt vid regional utvecklingsplanering förutsätter att staten definierar nationella intressen, prioriteringar och krav så att det regionala utrymmet är tydligt.

Utredningen anser att:

- Regeringen måste skapa en tydligare spelplan för lokala och regionala aktörer och bevaka de nationella intressena.
- Trafikverken bör ta en mer aktiv roll när de regionala planerna remitteras och yttra sig över hur regeringens anvisningar följts och hur åtgärderna överensstämmer med de transportpolitiska målen. För detta krävs nödvändiga kompetenser och resurser för att kvalitetssäkra regionala analyser genom att ställa krav på minimiunderlag som baseras på jämförbara förutsättningar och metodik.
- Trafikverken måste kunna erbjuda kvalificerat stöd till planansvariga i arbetet med regionala analyser samt i arbetet med transportpolitiska åtgärdsförslag. Vägverkets och Banverkets samordning kunde ha varit bättre i dessa processer.

Ökat fokus på samverkan mellan planansvariga aktörer i tidigt skede av planeringsprocessen är viktigt för ett gott resultat. Samverkan förutsätter att aktörerna förstår nyttan av samverkan, vill samverka och kan samverka. Kulturen, kompetens och styrning är viktiga parametrar för att samverkan ska fungera och grundläggande för allt är insikten att kommun, region och stat gemensamt ansvarar för att helheten blir bra.

Planeringsprocessen upplevs bl.a. som svår genomtränglig, omfattande och inflexibel. Alltför omfattande analys- och övrigt underlagsmaterial ska undvikas. Detta för att kunna åstadkomma minskad komplexitet, bättre överskådlighet och i slutändan högre kvalitet. På regional nivå krävs att regionala utvecklingsprogram tar hänsyn till interregionala och regionala behov och möjligheter.

Den regionala planeringen ställer krav på matchning med den kommunala planeringen. Regionen behöver samverka över gränserna i utarbetandet av de nationella och regionala planerna. Regionala nivån kan bidra med mer av generalistkunskap utifrån specifika regionala förutsättningar och utifrån en regional logik.

Regionerna har dock olika förutsättningar att arbeta med transport- och infrastrukturplanering, vilket bland annat följer av att de är så heterogena till storlek och organisation. Kompetens, resurser och övriga förutsättningar varierar påtagligt.

På lokal nivå behöver de kommunala utvecklings- och strategiprogrammen samt den kommunala planeringen enligt PBL matcha upp både RUP:ens olika insatsprogram och pågående investeringar.

Utredningen anser att trafikverken bör stötta med kompetens och resurser:

- genom att uppträda som en trovärdig samarbetspartner till exempel när det gäller tidplaner, anvisningar, arbetsmetoder och andra planeringsförutsättningar
- genom att aktivt bidra med expertkunskaper till arbeten och diskussioner i lokala och regionala organ.

Därutöver är det viktigt att tillse att överprövande instanser ges tillräckliga resurser för att inte onödigtvis förlänga prövningsarbetet.

5.4.2 Finansiering

Som brukligt har finansiering direkt koppling till inflytande. Hur en åtgärd finansieras och av vem samt inom vilken ram har betydelse för graden av inflytandet.

Den innevarande planeringsperioden 2004–2015 innehåller något förenklat tre olika investeringsramar som avser nyinvesteringar; nationella stomvägar, nationella stamjärnvägar och länsramen. Länsramen har regeringen sedan fördelat ut på respektive län. Regeringen bestämmer innehållet i de nationella planerna medan regionen fastställer länsplanen.

Den kommande planeringsperioden 2010–2021 innehåller två investeringsramar; en nationell trafikslagsövergripande ram och en länsram. Fördelningen mellan de två ramarna är ännu inte bestämd. Regeringen har dock beslutat om planeringsdirektiv för åtgärdsplaneringen och i det anges en preliminär länsram för respektive län. En viktig nyhet är att länsramarna, utöver de vanliga ändamålen, kan utnyttjas för att i samverkan med trafikverken prioritera åtgärder på stamvägnätet och det statliga järnvägsnätet, inklusive Inlandsbanan, och för att prioritera åtgärder för tjälsäkring, bärighet och rekonstruktion. Det ska tilläggas att hela planeringsramen finansieras av staten, så även länsramarna, även om staten låter regionen bestämma över valet av åtgärder och dess prioritering.

Om regeringen fullföljer den inslagna linjen dvs. faktiskt ökar de regionala planeringsramarna samt att de får ett breddat ändamål så kommer det regionala inflytandet att öka. Inom ramen för nuvarande system är det genom ändringar av länsplanernas storlek och möjliga innehåll som det direkta regionala inflytandet enklast kan justeras.

Ett av de mest grundläggande problemen vad gäller väg- och järvägsinfrastruktur rör bristande koppling mellan finansiering och nytta. Att motsvarande problem inte finns inom sjö- och luftfart beror på denna infrastruktur till huvudsak är brukarfinansierad. För framför allt väg men även för järnväg uppkommer nyttan av åtgärderna till stor del lokalt och regionalt medan åtgärderna i huvudsak finansieras över statens budget. Detta förhållande skapar spänningar som inte finns inom andra politikområden.

Utifrån ett lokalt eller regionalt perspektiv är en statlig väg eller järnväg i det närmaste gratis. Regioner har därför starka motiv att driva "sina" objekt. Det är utifrån detta perspektiv helt logiskt att de sammanlagda kraven som kommer från lokal och regional nivå i det närmaste upplevs som världsfrånvarande. Utifrån ett regionalt perspektiv är två saker centrala för att maximera den egna nyttan. Det första är att maximera den egna länsramens storlek, det andra är att erhålla så stor andel av den statliga trafikslagsövergripande planeringsramen som möjligt.

Viktiga balanserande krafter till regionala krav och särintressen utgörs av de finanspolitiska målen dvs. saldomål och utgiftstak. Dessa balanserande krafter ifrågasätts därför av olika särintressen. Exempelvis drivs krav på lånefinansiering, kostnadsmässig (och inte utgiftsmässig) anslagsavräkning och OPS-projekt etc. i förhoppning att detta skulle kunna öka investeringsvolymen. Alla modeller har sina för- och nackdelar men inga modeller ökar det realekonomiska utrymmet för infrastrukturinvesteringar. På kort sikt kan möjligtvis vissa frivilligt påtagna budgetrestriktioner kringgåas givet att inte korrekta följdjusteringar görs.

Det finns olika tänkbara vägar att minska nuvarande spänningar och öka koppling mellan nytta och finansiering, bland annat:

- Krav på ökad regional medfinansiering med eller utan kompensation,
- Överföring av huvudmannaskap,

- Utökade regionala ramar eller enbart regionala ramar (ingen nationell åtgärdsplan),
- Den väg som regeringen nu synes pröva och som innebär en kombination av utökade regionala ramar och ökad (frivillig) regional medfinansiering.

I vissa fall är olika kombinationer möjliga. Exempelvis är överföring av huvudmannaskap tänkbart för det statliga vägnätet, stamvägarna undantagna. Överföring skulle kunna avse såväl nyinvesteringar som drift och underhåll. Järnvägsnätet är generellt mindre lämpat bland annat beroende på tidigare erfarenheter. En partiell överföring skulle därför kunna kombineras med ökat krav på regional medfinansiering för de delar som staten fortfarande är huvudman för.

I Norge har en diskussion förts om fylkens framtid och nedläggning har varit ett alternativ. Ett annat alternativ har varit att slå samman dem till större enheter. Fylkene kommer dock att vara kvar och ha nuvarande indelning men samtidigt få ett större ansvar. År 2010 överförs ansvaret för en stor del av det statliga vägnätet till Fylkene.

Överflyttning av svensk statlig infrastruktur har skett vad gäller flygplatser (till kommuner) och det är en utveckling som kan förväntas fortsätta. Det pågår även en diskussion om att överföra ansvaret för fritidsbåtsfarleder till andra intressenter. Att överföra det regionala vägnätet är i princip möjligt givet att ekonomisk kompensation utgår. En sådan lösning har naturligtvis för- och nackdelar. I en framtid med en mer homogen regional struktur med demokratisk förankring är detta en fråga som kan vara aktuell att studera närmare.

Det är också tänkbart att nuvarande uppdelning mellan nationell och regional åtgärdsplan tas bort och ersätts med ett system med enbart regionala planer. I praktiken skulle förändringar mot i dag inte bli så stora. Regeringen skulle i ett sådant läge, för att garantera fungerande stråk med viss standard, behöva styra innehållet i ramarna betydligt hårdare än i dag.

Starkare krav på regional medfinansiering är en annan väg att gå. Staten skulle svara för finansiering av en viss andel (x) och region/kommun för resterande andel ($1-x$). Ett sådant system ger de regionala och lokala intressenterna skäl att överväga om den egna nyttan av åtgärden åtminstone motsvarar de kostnader som

man skulle bidra med. Ett problem är att det sannolikt skulle förekomma angelägna objekt som inte skulle komma tillstånd till följd av låg betalningsförmåga regionalt. Till viss del kan denna risk minskas om statsbidrag till kommunsektorn ökas. Det är också svårt att hitta en obligatorisk medfinansieringsnivå som är lämplig för olika typer av objekt. Ett sådant system riskerar att få olika undantag. Det var också, enligt vad utredningen erfar, anledningen till att tidigare finansieringsmodell för flygplatser upphörde (se avsnitt 6.1.1 ovan). En möjlig väg som ändå kan övervägas är att minska de statliga investeringsmedlen (från både länsplan och nationellplan) med exempelvis 50 procent. Motsvarande medel som den statliga investeringsbudgeten reduceras med skulle tillföras en framtida regionkommunalpåse och fördelas till respektive region utifrån fastställda kriterier. En enkel fördelning efter invånarantal ligger dock mycket nära länsplanernas fördelning och kan trots sin enkelhet fungera relativt väl. En nyinvestering skulle därefter kräva minst hälften i regional medfinansiering. En sådan ordning skulle leda till minskade regionala krav i och med att alternativkostnaden blir tydlig. Vilka konsekvenserna skulle bli är svårt att precisera. En nackdel skulle kunna vara att det leder till en kvantitativt lägre investeringsvolym då regionerna istället kan komma att prioritera andra politikområden som exempelvis sjukvård. Huruvida det skulle få negativa konsekvenser för transportsystemet som helhet är vanskeligare att uttala sig om. En annan trolig konsekvens är nämligen att riktigt stora objekt, som i dag finansieras via nationell plan skulle minska i antal och att fler mindre och lönsammare åtgärder med bättre effekt vidtas.

En annan väg är att utveckla det system som i dag används när frivillig regional medfinansiering diskuteras. Inom ramen för nuvarande system är det för övrigt viktigt att staten hittar ett förutsägbart och konsekvent förhållningssätt där man tydliggör på vilket sätt medfinansiering eventuellt påverkar åtgärdernas inbördes prioriteringar. Med en mer utvecklad metodik är det tänkbart att modellen skulle kunna användas även för att slå fast obligatoriskt lägsta belopp för regional medfinansiering.

Trafikverksutredningen kan konstatera att utvecklingen mot ökad medfinansiering väcker frågor. Här finns i grunden två olika synsätt som står mot varandra. Det första baseras på önskemål om likabehandling, förutsägbarhet och genomskinlighet. Det andra på situationsanpassning och flexibilitet. Båda synsätten innehåller såväl fördelar som nackdelar. Ett ökat inslag av förhandlings-

ekonomi utan strikta spelregler innebär enligt Trafikverksutredningen risker. Det finns därför anledning att i särskild ordning närmare studera former och grunder för ett system med medfinansiering av statliga infrastrukturinvesteringar som bygger på en förhandlingslösning.

Ett närbesläktat problem till brist på koppling mellan finansiering och nytta är brist på koppling mellan finansieringsansvar och kravställande. Det råder ett kommunalt planmonopol. En konsekvens av en monopolsituation är att aktören har makt eller i vart fall ett stort inflytande. Det är inte ovanligt att en kommun kräver en viss utformning (tunnellösningar eller överdäckning, etc.) för att ett projekt ska ges bygglov. Utifrån ett kommunalt perspektiv kan kraven motiveras med minskat buller, minskad barriäreffekt etc. Kravet kan dock äventyra hela projektets lönsamhet och stjälp stor välfärd för regionen och nyttan av redan gjorda investeringar. Situationen där staten är finansiär och kommunen har vetorätt leder till motsättningar och ett förhandlingsspel som alla kan förlora på. Därutöver leder det till spänningar mellan region och kommun. Åtgärden kan vara central i regionens utveckling. Men som sagts ovan finns det en bestämmelse i förordningen om regionalt tillväxtarbete om hur de regionala utvecklingsprogrammen ska förhålla sig till den kommunala översiktsplaneringen. Däremot finns det inte någon tydlig föreskrift i PBL om att översiktsplanerna ska ta hänsyn till de regionala programmen.

5.5 Statliga och regionala målkonflikter

År 2001 togs beslut om en ny svensk regional utvecklingspolitik (Prop. 2001/02:4, bet. 2001/02:NU2, rskr. 2001/02:118). Denna uttalade sig för en förskjutning från uttalad fördelningspolitik till en mera tillväxtfrämjande politik. Vidare gällde det att ta tillvara och utveckla hela landets resurser. Ett sätt att tillvarata detta kan vara att ge ökat regionalt ansvar för den egna regionens utveckling. Staten måste öka sina kunskaper om olika regioners förutsättningar, möjligheter och behov och samtidigt ta ett tydligare ansvar för de nationella intressena och prioriteringarna.

Statens förväntningar på den regionala nivån är att ett regionalt utvecklingsprogram tas fram som på en sektorsövergripande nivå redovisar de viktigaste förutsättningarna för regionen, ger en tydlig, fokuserad målbild för en önskad utveckling i regionen (utan att

förlora sig i detaljer) samt ger ett konkret stöd och underlag för trafikverken i utvecklingen av transportinfrastrukturen. Med andra ord bör den regionala nivån analysera och beskriva den regionala transportefterfrågan.

Det transportpolitiska målet är en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela Sverige. Det är inte givet att man regionalt och lokalt har motsvarande målbild (hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i regionen). På regional och lokal nivå är målet att infrastrukturåtgärder ska uppfylla regionala och lokala behov, stödja RUP-mål/lokala utvecklingsplaner. Här finns en inbyggd målkonflikt. Det kan vara logiskt för den regionala och lokala nivån att se till sitt områdes utveckling i stort, dess relativa och absoluta konkurrenskraft och inte primär till en effektiv och hållbar transportförsörjning. De olika perspektiven kan leda till olika syn på vilka åtgärder som bör genomföras. Vad som lokalt och regionalt är motiverat utifrån ett regionalt tillväxtpolitiskt perspektiv behöver inte vara förenligt med de transportpolitiska målen. Många regioner arbetar ambitiöst med exempelvis klimat och miljöfrågor. Men de transportpolitiska delmålen är nationella mål – någon regional motsvarighet finns inte. Det vore också fel ur ett effektivitetsperspektiv att bryta ner de nationella målen till regionalnivå eftersom detta skulle kunna förhindra en dynamisk utveckling där vissa regioner expanderar och andra kontraherar. Men eftersom det nationella resultatet är lika med summan av de regionala effekterna blir styrningen av hur statliga medel används intrikat. Det finns en risk att ökat regionalt inflytande kan leda till sämre uppfyllelse av de transportpolitiska målen. Hur utkräver statsmakterna ansvar?

Från ett regionalt håll framhålls gärna att man har ett bredare perspektiv än enbart transportpolitik och transportekonomi när infrastrukturåtgärder diskuteras. Ett talande exempel på detta är hur Jämtlands län i sin länsplan prioriterade en kombinerad väg- och skidbacksförbättring med anledning av det då förestående världsmästerskapet i utförsåkning i Åre. I länsplanen prioriterades en ombyggnad (överdäckning) av väg E 14. VM-bolaget AB och Åre kommun förskotterade medel under byggtiden. Investeringen kan vara motiverad utifrån ett regionalekonomiskt tillväxtperspektiv. Men åtgärden är i högsta grad tveksam i ljuset av det transportpolitiska målet; en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i

hela landet. Statliga insatser borde bero på vad som är transportpolitiskt motiverat. Insatser därutöver bör finansieras från exempelvis näringsliv och andra intressenter. Exemplet ovan är måhända sällsynt men åskådliggör målkonflikter.

Tidigare hade trafikverken besvärsmått vad gäller länsplanernas fastställelse. Denna möjligheten togs bort inför den aktuella planeringsperioden (2004–2015). Istället hade verken en möjlighet att yttra sig över planerna. I fallet med länsplanen för Jämtlands län kan konstateras att den faktiska ramen reducerats i förhållande till den preliminära planeringsramen. Orsaken till detta var troligtvis att regeringen gjorde bedömningen att medlen bättre kom till nytta i andra regioner där åtgärderna i större utsträckning överensstämde med de transportpolitiska målen.

Riksrevisionen har granskat regionernas långsiktiga planeringsarbete i rapporten RIR 2004:1 Länsplanerna för regional infrastruktur – vad styr prioriteringarna? Riksrevisionen gör följande iakttagelser:

- Samhällsekonomisk lönsamhet har haft begränsad betydelse för prioriteringarna
- Effektbedömningar av delmålet positiv regional utveckling är otydliga
- Underlagen för bortprioriterade åtgärder är otillräckligt redovisat
- Tillämpningen av fyrstegsmodellen är oklar

Riksrevisionen drar följande slutsatser:

- Länens planering har i vissa viktiga avseenden skett från andra utgångspunkter än direktivens
- Direktiven har i vissa avseenden inte varit tillräckligt tydliga
- Frågetecken kring länsplanernas användbarhet som underlag för regeringens beslut

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer:

- Planeringsprocessens utgångspunkter behöver tydliggöras
- Ställ krav på att målkonflikter vid prioritering ska hanteras
- De regionala utvecklingseffekterna måste beläggas

- Utveckla gemensamma riktlinjer för när och hur fyrstegsprincipen ska tillämpas
- Se över den långsiktiga planeringsprocessens uppläggning

Att samhällsekonomiska kalkyler har begränsad betydelse är, enligt utredningen, i sig ett problem. Det kan vara motiverat att frångå kalkylerna eftersom de inte kan inkludera allt, men avsteg måste kunna motiveras. Det kan dock inte mot bakgrund av riksdagens mål vara acceptabelt att vaga regionala utvecklingseffekter kan omkullkasta de prioriteringar som ges av samhällsekonomiska analyser.

Många länsföreträdare menar att de har en god bild av tillståndet i länens transportsystem, vilka brister som finns och vilka åtgärder som krävs för att åtgärda dessa brister – åtgärder som länge funnits med i diskussionerna. Det finns därför en risk, som också Riksrevisionen påpekar, att regeringens direktiv snarare har betydelse för hur argumentationen för åtgärderna utformas, än för vilka åtgärder som egentligen har prioriterats. Vidare riskerar det underlagsmaterial (inklusive fyrstegsprincipen) att snarare användas för att bekräfta något som länen redan har bestämt sig för snarare än att användas som underlag för en förutsättningslös prövning. Det bör i sammanhanget poängteras att motsvarande kritik har riktats mot Banverket och Vägverket av andra aktörer, exempelvis SIKA. Riksrevisionens iakttagelser är logiska givet att regionerna har andra mål än vad staten har.

Ett ökat regionalt inflytande kan också leda till ett ökat regionalt ansvarstagande. Samtidigt är det så att regionalt inflytande påverkar statens inflytande och därmed styrsystemet. Statliga myndigheter kan i mindre utsträckning, formellt eller informellt, hållas ansvarig för bristande måluppfyllelse.

6 Ett nytt planerings- och beslutssystem

6.1 Motiv för planering och planer

Utredningens grundläggande utgångspunkter:

- Beslut om transporter, transportsätt och transportlösning är decentraliserade till individen, hushållet och företaget
- Beslut om infrastruktur, skatter, avgifter och regler är centraliserade
- Beslut ska fattas på samhällsekonomiska grunder och priser ska bära all nödvändig information om vilka resurser som förbrukas

Som vi tidigare beskrivit tas dagligen miljontals beslut om transporter till och från arbete, skolan, till fritidsaktiviteter, till serviceinrättningar, m.m. Företagen träffar avtal om hur logistiken i sina transporter ska hanteras och utvecklas. Den svenska transportpolitiken bygger på att valen av transporter i huvudsak är marknadsstyrda vilket innebär att ett decentraliserat beslutsfattande hos enskilda individer, hushåll och företag bestämmer efterfrågan på transporter och därmed ytterst utbudet av olika transportlösningar. Den mängd beslut som dagligen måste tas kan enbart ett decentraliserat marknadsbaserat beslutssystem klara. För att detta decentraliserade beslutsfattande ska bli rationellt krävs emellertid att hänsyn tas till alla de konsekvenser och inte minst den samlade resursförbrukning som följer av beslutet. Information om dessa effekter måste finnas hos den som tar beslutet om transporten. Priset på resan eller transporten ska i princip bära den informationen och således inkludera externa kostnader och intäkter.

För att klara dessa för transportsystemet centrala huvuduppgifter krävs farbara och framkomliga anläggningar där trafiken leds så att inga allvarliga köer och kollisioner inträffar och att människor och gods kommer fram vid den tid som man förväntat sig. Ett ensamt trafikslag klarar inte detta. Det krävs kombinationer av transportslag med sina specifika anläggningar och fordon med olika uppgifter i det samlade transportsystemet för att svara mot det transportbehov som dagligen gör sig gällande. Många enskilda transportbehov måste mötas med en kombination av trafikslag för att bli tillräckligt effektiva.

Skalfördelar och odelbarheter i infrastrukturen, nätverksekonomi, hantering av stora risker samt transportinfrastrukturens karaktär av så kallad kollektiv vara (i vissa fall), gör att en marknadslösning för tillhandahållande av transportsystemens infrastruktur inte är lämplig. Av dessa skäl finns ett stort offentligt åtagande när det gäller byggande och drift av anläggningar för infrastruktur. Med hänsyn till infrastrukturplaneringarnas långsiktiga påverkan på samhällets utveckling och den tid det tar att genomföra den fysiska planeringen krävs en långsiktig ekonomisk-politisk planering av investeringarna och därtill knutet centralt beslutsfattande.

Just kombinationen av ett å ena sidan omfattande decentraliserat beslutsfattande baserat på frivilliga avtal och beslut som rör val av transportsätt med å andra sidan ett starkt centraliserat beslutsfattande när det gäller infrastrukturen och andra viktiga inslag som styr utbudet av transportmöjligheter är ett dilemma som måste hanteras inom transportsektorn och inom transportpolitiken. Den teoretiskt riktiga ansatsen är att besluten ska fattas på samhällsekonomiska grunder. Priset på transporter ska baseras på de samhällsekonomiska marginalkostnaderna och beslut om infrastrukturerna eller andra åtgärder ska baseras på en beräknad samhällsekonomisk effektivitet.

6.2 Den nuvarande planeringens form och innehåll

På nationell nivå är det Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen, vad avser luftfart, som gemensamt upprättar långsiktiga infrastrukturplaner. Regionala planer upprättas av Länsstyrelserna i Stockholms, Västmanlands, Norrbottens, Västernorrlands och Jämtlands län samt av regionala självstyrelseorgan eller

kommunala samverkansorgan i övriga län. Ansvar för den långsiktiga infrastrukturplaneringen har förts över från länsstyrelsen till Landstingen i Västra Götalands och Skåne län. På liknande sätt har kommunala samverkansorgan i Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Hallands, Dalarnas, Jönköpings, Kronobergs, Värmlands, Gävleborgs, Örebro och Västerbottens län givits ansvaret att besluta om prioritering bland åtgärder avseende infrastruktur m.m. vid upprättande av länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Respektive plans innehåll regleras i förordningen (1997:262) om nationell väghållningsplan, förordningen (1989:67) om plan för stomjärnvägar, förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur samt förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.

Planeringsprocessen genomförs för närvarande formellt i två steg. Syftet med uppdelningen är dels att ge förutsättningar för politisk styrning dels att få en effektiv genomlysning av åtgärder som övervägs i prioriteringen. I verkligheten blandas dessa faser. Det andra steget påbörjas innan det första genomförts.

Det första steget, *inriktningsplaneringen*, avslutas med att riksdagen fattar beslut. Förslaget till beslut i propositionen 2008/09:35 Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt var i den nuvarande långsiktiga planeringsomgången på en mycket övergripande nivå. Den statliga planeringsramen för transportinfrastruktur för perioden 2010–2021 beslutades således uppgå till 417 mdr kronor, varav 200 mdr kronor avser drift och underhåll av vägar (136 mdr kr) och järnvägar (64 mdr kr). För utveckling av transportsystemet beslutades om en planeringsram om 217 mdr kr för samma period. I beslutet redovisades vilka ändamål planeringen av de 217 mdr kr får avse.

Regeringens förslag till inriktning av den långsiktiga planeringen hade föregåtts av att regeringen i december 2006 meddelade direktiv till Vägverket, Banverket, Sjöfartverket och Luftfartsstyrelsen (numera Transportstyrelsen) samt SIKÄ att utarbeta underlag inför regeringens kommande proposition om inriktningen av åtgärderna i järnvägs- och väginfrastrukturen, m.m. under planeringsperioden 2010–2019. Uppdraget skulle redovisas till regeringen senast den 17 juni 2007. Detta underlagsmaterial remitterades sedermera till ett 100-tal remissinstanser för yttrande. Underlaget jämte remissvar samt en mängd andra utredningar har därefter beretts i regeringskansliet och resulterade i nämnda förslag doku-

menterat i propositionen 2008/09:35 Framtidens transporter och resor – infrastruktur för hållbar tillväxt, som lades på riksdagens bord hösten 2008.

Under arbetet med det första steget har också ingått en särskild förberedelse inför kommande åtgärdsplanering, där planupprättande myndigheter genomfört nationella och regionala systemanalyser och där även kommunala samverkansorgan och regionala självstyrelseorgan inbjudits till att delta. Den 17 januari 2008 fick Vägverket, Banverket, Luftfartsstyrelsen (numera del av Transportstyrelsen) och Sjöfartsverket samt Länsstyrelserna i Stockholms, Västmanlands, Norrbottens, Västernorrlands och Jämtlands län i uppdrag av regeringen att inleda förberedelsearbetet för åtgärdsplaneringen av infrastrukturåtgärder för den kommande planperioden. Regionala självstyrelseorgan och samverkansorgan erbjöds att inleda förberedelsearbetet på motsvarande sätt som länsstyrelserna.

Uppdraget slutfördes den 30 september 2008 då trafikverken och länen lämnade in systemanalyser. Trafikverken redovisade, utöver en gemensam trafikslagsövergripande systemanalys, även metoddokument för samhällsekonomiska bedömningar och miljöbedömningar. Den modell för samhällsekonomiska bedömningar som trafikverken lämnat in innehöll ett bas- och ett referensscenario. Även förslag till modeller och metoder för kommunal, regional och privat medfinansiering av statliga infrastrukturinvesteringar utarbetades.

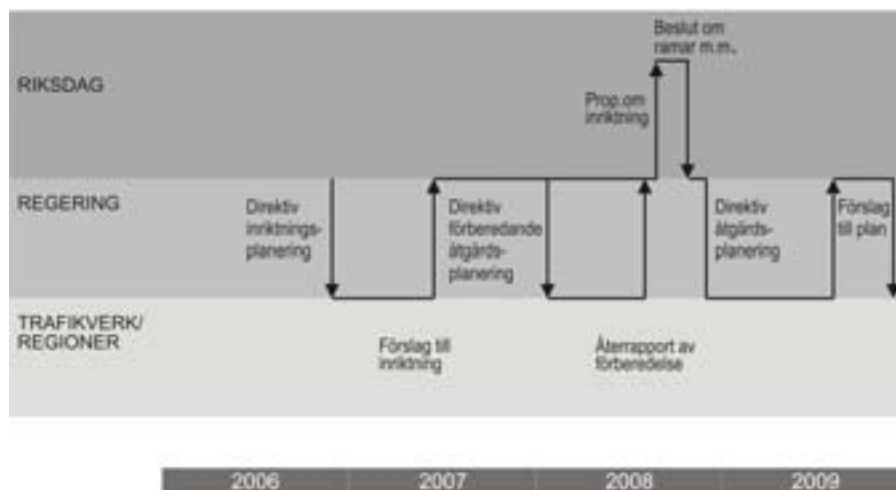
När riksdagen fattat beslut om planeringsram och inriktning för den aktuella planperioden ska det andra steget, *åtgärdsplanering* följa. Regeringen gav i beslut i december 2008 direktiv till planupprättande myndigheter och inbjöd samverkansorgan och regionala självstyrelseorgan att ta fram konkreta åtgärdsplaner för perioden 2010–2021 i enlighet med den beslutade inriktningen. De åtgärder som övervägs i åtgärdsplaneringen ska beskrivas bland annat med avseende på hur de svarar mot inriktningen, transportpolitiska mål och samhällsekonomiska analyser. Även andra konsekvensbeskrivningar ska redovisas.

Åtgärdsplaneringen ska säkerställa att de förslag till prioriteringsordning som tas fram innehåller väl genomlysta och förankrade åtgärder som är avvägda och prioriterade jämfört med ett antal andra tänkbara åtgärder. Detta växelspel mellan politiska avvägningar på central och regional nivå och saklig genomlysning av åtgärder från de planerande myndigheterna avses bidra till att säkerställa att de åtgärder som till slut prioriteras är efterfrågade,

väl genomlysta avseende hur de bidrar till inriktningen och jämförda med andra möjliga lösningar.

Åtgärdsplanerna för 2010–2021 beräknar regeringen att fastställa vid årsskiftet 2009/10 och genomföra från år 2010. Motsvarande gäller för beslutande organ regionalt. Eftersom infrastrukturinvesteringar ofta tar flera år att genomföra kommer de första åren i planerna till stor del att upptas av projekt som är pågående vid ingången av 2010 och av slutförande av åtgärder i den närtids-satsning som regeringen föreslagit i budgetpropositionen för 2009.

Figur 6.1 Nuvarande nationella planeringssystem



Trafikverken skulle vidare redogöra för olikheter i parametrar i bas- och referensscenariorna som ger en stor skillnad i investeringarnas lönsamhet och ange storleksordningar för skillnaderna och redovisa resultatet i en rapport parallellt med sitt planförslag.

Regeringen uppdrog i nämnda beslut av den 19 december 2008 åt Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket och Luftfartsstyrelsen (numera Transportstyrelsen) att upprätta ett gemensamt förslag till en nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021. Luftfartsstyrelsens del i uppdrag övertogs från den 1 januari 2009 av Transportstyrelsen.

Regeringen uppdrog vidare åt länen att för respektive län upprätta ett förslag till trafikslagsövergripande länsplan för regional transportinfrastruktur för perioden 2010–2021. I Skåne och Västra Götalands län ligger ansvaret att upprätta ett förslag till länsplan

för regional transportinfrastruktur hos det regionala självstyrelseorganet. I Stockholms, Västmanlands, Västernorrlands, Norrbottens och Jämtlands län har länsstyrelsen det ansvaret. I län som bildat kommunala samverkansorgan för regional planering har ansvaret för länsplanen överförs till samverkansorganet enligt lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen. De långsiktiga trafikslagsövergripande länsplanerna för regional transportinfrastruktur ska förankras politiskt i länen.

Trafikverken ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 1 september 2009. I redovisningen ska trafikverken lämna förslag till åtgärder för den preliminära planeringsram som anges i bilaga till direktivet. För den del av uppdraget som avser utveckling av transportsystemet, exklusive den totala preliminära ramen för länen samt räntor och amorteringar, ska trafikverken i redovisningen lämna förslag till åtgärder för nivåer som är 15 procent högre och 15 procent lägre än planeringsramen. Samtidigt som trafikverken redovisar uppdraget till regeringen ska verken remittera redovisningen. Av remisskrivelsen ska det framgå att remissyttrandena ska ges in till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 2 november 2009.

Länen ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 2 november 2009. I redovisningen ska länen lämna förslag till åtgärder för de planeringsramar som anges samt åtgärder för nivåer som är 25 procent högre och 25 procent lägre än dessa. Förslagen till regionala planer ska, för att ge en total översikt, innehålla objekt i den preliminära nationella planen som berör respektive län. Innan uppdraget redovisas ska länens förslag ha varit föremål för remissbehandling.

Trafikverken ska yttra sig över de förslag till länsplaner som ingår i länens redovisning av uppdraget. Trafikverkens yttranden ska ges in till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 15 december 2009. Trafikverken bör särskilt kommentera länens prioriteringar ur ett nationellt perspektiv.

Trafikverken ska i samråd med länen och andra berörda myndigheter, såsom Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet, sammanställa de samlade effekterna av förslagen till nationell plan för utveckling av transportsystemet respektive länsplanerna. Sammanställningen ska relateras till gällande transportpolitiska mål och redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 15 december 2009.

En kvalitetssäkring av åtgärdsplaneringsprocessen ska ske löpande av de nationella planerna respektive länsplanerna. Kvalitetssäkringen ska tjäna som ett stöd för de planeringsansvariga genom att säkerställa att gemensamma modeller och metoder används på ett likartat sätt. Kvalitetssäkringen ska också syfta till att bedömningar i planeringsprocesserna grundas på samma underlag och att effektbeskrivningar och utformning av planer harmoniseras. Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) ska ansvara för samordning av kvalitetssäkringsprocessen gentemot trafikverken och länen. Trafikverken och länen ska i samband med kvalitetssäkringsprocessen förse SIKA med erforderliga uppgifter och underlag. SIKA ska dokumentera vilka åtgärder som vidtagits för att säkra underlagens kvalitet. Regeringen avser att genomföra en oberoende granskning av planförslagen. Granskningen ska omfatta en stickprovvis granskning av objektskalkylerna och sammanställas i en rapport om kvaliteten i underlagen. Granskningen ska också omfatta hur väl underlagen beskriver uppfyllelsen av transportpolitiska mål.

6.3 Perspektivförskjutningen i planeringen

Utredningens förslag till planeringsperspektiv:

- Planeringen ska vara trafikslagsövergripande
- Planeringen ska omfatta alla typer av åtgärder i enlighet med fyrstegsprincipen
- Planeringen ska beakta ett samhällsbyggnadsperspektiv

Under de senaste decennierna har den statliga infrastrukturplaneringen utvecklats och fått en bredare uppgift. Denna förändring, som har vuxit fram parallellt med en förändrad syn på statens roll och uppgifter när det gäller transportinfrastrukturen, påverkar såväl organisationen av statens verksamhet inom området som utformningen av den samlade planeringsprocessen.

En första viktig förändring har som grund att trafikslagen är starkt relaterade till varandra. Detta har medfört krav på en trafikslagsövergripande planering. Det gäller därför att planeringen kan belysa hur sambandet mellan infrastruktur och trafikering i ett trafikslag påverkar motsvarande förhållanden i andra trafikslag. En

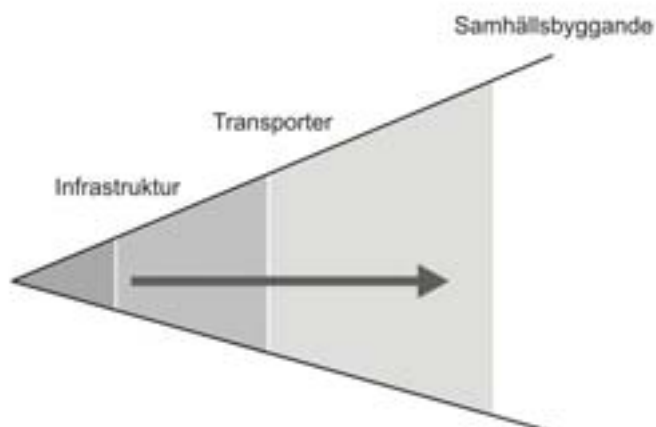
andra viktig förändring är att transportefterfrågans beroende av andra delar av transportpolitiken som skatter, avgifter och olika regleringar successivt blivit en viktig faktor som också bör beaktas i planeringen. En tredje förändring är planeringens roll i ett samhällsbyggnadsperspektiv.

Denna utveckling av planeringssystemet speglar en parallell utveckling av den allmänna bilden av transportsektorns problem. Planeringsprocessens roll att korrigera marknadsmisslyckanden när det gäller skalfördelar, odelbarheter, nätverksfördelar med mera syftade ju närmast till att korrigera för att den rena marknadslösningen skulle ge ett alltför litet utbud av transportmöjligheter till alltför höga priser. I den utvecklingsfasen är, eller rättare sagt, var det naturligt att koncentrera uppmärksamheten mot själva infrastrukturen.

Korrigeringen av ett annat marknadsmisslyckande, som har att göra med att existerande transportlösningar medför negativa externa effekter har med tiden fått en allt större vikt. Planeringssystemets huvudaktörer – de statliga trafikverken – har genom det så kallade sektorsansvaret och en utbyggd målstyrning ålagts att också beakta och hantera transportsektorns negativa externa effekter.

Planeringssystemet har mot denna bakgrund sedan början på 1990-talet utvecklats till att omfatta också planering inriktad mot transporterens effekter på trafiksäkerhet, miljö och den regionala fördelningen. Perspektivet riktades i denna utvecklingsfas mot transportsystemet i sig.

Figur 6.2 Perspektivförskjutningen i den långsiktiga transportplaneringen



I utredningen konstaterar vi att perspektivförskjutningen i planeringen är uppenbar. Genom breddningen av trafikverkens uppdrag och införandet av den så kallade fyrstegsprincipen har perspektivet i planeringen och i val av åtgärder under den senaste tiden förskjutits ytterligare mot ett samhällsbyggandeperspektiv. Detta motiverar inte bara förändringar i planerings- och beslutssystemet utan också hur uppgifter och ansvar fördelas mellan olika aktörer. En verksamhet, som är organiserad utifrån enskilda trafikslag, riskerar att motverka den önskvärda utvecklingen i förhållnings- och synsättet på transporter och transportpolitik. De optimala lösningarna kan endast åstadkommas med en samlad syn på transportsystemet, dess uppgifter och funktionalitet.

6.4 Kritiken – ett överlastat och byråkratiskt system

Utrednings syn på kritiken:

- Kritiken är berättigad – planeringssystemet är överlastat och byråkratiskt
- Planeringen har svag legitimitet
- Formerna för det politiska inflytandet är otydliga
- Processen är alltför utdragen i tiden och kan inte effektivt hantera förändringar i omvärlden

Den kritik som framförs nedan och som utredningen delar, baseras på rapporter från SIKA och propositioner m.m. (se även bilaga 3). Den utveckling som ägt rum i förskjutningen av planeringsperspektiv har byggt in konflikter i planeringssystemet. Ett planeringssystem som från början var konstruerat med syftet att säkerställa ett optimalt trafikutbud när det gäller tillgänglighet, framkomlighet, kapacitet och trafikanternas generaliserade kostnader klarar inte att hantera ett bredare perspektiv. Med den förskjutning som ägt rum har kraven på planeringsaktörerna kommit att omfatta – förutom att skapa ett tillräckligt utbud av transportmöjligheter – också att begränsa transporternas negativa biverkningar.

Genom den förändrade roll som de statliga myndigheter som deltar i planeringen ålagts eller åtagit sig riskerar planeringsprocessen därför att bli en arena för konflikter mellan olika statliga verk, bland annat om resursfördelning mellan trafikslag och regioner. Målkonflikter, som inte lösts av regering och riksdag, hanteras i stället mellan planeringsprocessens aktörer. Trafikverken har ett omfattande uppdrag. De ska planera dels för en förändring av fördelningen av statens resurser mellan olika trafikslag, dels för grundläggande förändringar av teknik och tillgång på tekniska system, dels för ökad kapacitet och framkomlighet, dels för regional fördelning och mellan olika åtgärder i form av bl.a. drift, underhåll och byggande.

Eftersom det i allmänhet finns en genuin strävan hos planeringsprocessens statliga aktörer att komma överens finns risk att processen resulterar i en ”kompromisslösning” mellan myndigheter. Någon form av kompromiss får man i och för sig alltid finna sig i. Det väsentliga är att kompromissen är transparent och avser avvägning mellan åtgärder och inte avser väsentliga planerings-

indata av samhällelig natur, som kan påverka planeringen i form av förstörade investeringsbehov eller avvägningen mellan olika typer av åtgärder. I den nu pågående planeringsomgången har trafikverken, Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen, som tillsammans ska genomföra planeringen, till uppgift att komma överens om trafikslagsövergripande nationell plan till ledning för fördelning av statliga medel för transportinfrastruktur. I en sådan process kan det finnas risker för kompromisser av det negativa slag som här påpekats.

Jämsides med denna utveckling av synen på planeringen som en trafikslagsövergripande integrerad åtgärdsplanering har en omfattande och på senare år alltmera intensiv kritisk debatt förts om på vilka grunder de projekt som finansieras av staten ska prioriteras. Kritik har riktats mot t.ex. planeringsprocessens komplexitet och dess krav på resursinsatser, sättet att behandla osäkerhet, trafikmodellernas otillräcklighet och brister när det gäller att analysera den långsiktiga utvecklingen inom transportsektorn och den tillämpade samhällsekonomiska analysens ofullkomlighet som grund för prioriteringar.

Också själva arbetsprocessen har utsatts för kritik exempelvis när det gäller legitimitet, trovärdighet, samarbetsklimat och tidsplanering. Det är inte osannolikt att denna kritik till betydande del får sin näring av en överlastad planeringsprocess och en strukturell konflikter. En genomgång av de senaste 20 årens propositioner som behandlat planeringsprocessen visar på en frustration när det gäller planeringssystemets effektivitet, legitimitet och oförmåga att hantera ett trafikslagsövergripande perspektiv, se bilaga 3. Fortfarande kvarstår frågorna om det blir rätt prioritering mellan olika trafikslag, mellan olika regioner och om avvägningen mellan kortsiktiga och långsiktiga åtgärder är välbalanserad och om alla styrmedel samverkar på ett rimligt sätt.

Regeringar har under årens lopp sökt finna olika lösningar för att få till stånd ett effektivare planerings- och beslutssystem för den offentliga transportpolitiken. Den starka roll som trafikverken spelar i den strategiska planeringen har regeringar sökt balansera och kontrollera genom olika organisatoriska lösningar:

- Transportrådet med etablering år 1980, nedlagt år 1992
- Delegation för prognos- och utvecklingsverksamhet (DPU) med etablering år 1993, nedlagd år 1995

- Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) med etablering 1995
- Kommunikationskommittén 1996–1998
- Gemensamt uppdrag till trafikverken år 2007

Syftet med dessa olika organisatoriska lösningar har varit och är att regeringen ska få ett sammanvägt och enhetligt tjänstemannaförslag som underlag för sitt beslut. Regeringar har behov att få underlag analyserade och värderade för att kunna fatta bra beslut. Det statliga Transportrådet hade till uppgift att bland annat svara för samordning och leverera gemensamt underlag för den strategiska infrastrukturplaneringen. Transportrådet lades ned år 1992 och dess uppgifter fördes över till kommunikationsdepartementet, Vägverket, VTI, m.fl. statliga myndigheter.

Avsaknaden av en från trafikverken fristående aktör som kunde analysera och bland annat ge en så kallad "second opinion" över trafikverkens planförslag genom nedläggningen av Transportrådet föranledde regeringen år 1993 att under Kommunikationsdepartementet inrätta en delegation för prognos- och utvecklingsverksamhet (DPU) med uppgift att genomföra analyser och ge regeringen underlag för dess ställningstaganden till trafikverkens förslag i den långsiktiga strategiska planeringen.

DPU ombildades år 1995 till en statlig myndighet, Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), med uppgift att göra övergripande analyser inom kommunikationssystemen och analyser av effekter av olika åtgärder för att effektivt nå de transportpolitiska målen.

Den av regeringen tillsatta parlamentariska Kommunikationskommittén hade till uppgift att ge den nya kommunikationspolitiken en bred förankring, så att den skulle bli långsiktigt hållbar. Ett delbetänkande kom i mars 1996 och handlade om vilken infrastruktur som man borde satsa på under tioårsperioden 1998–2007 som Banverket och Vägverket skulle genomföra. Där gjordes också en utvärdering av den dåvarande trafikpolitik och en analys av den politiska förankringsprocessen. Ett annat delbetänkande kom i november 1996, som handlade om vägtrafikens externa kostnader.

Trafikverksutredningen konstaterar för sin del att regeringarna genom åren etablerat olika organisatoriska lösningar för att sammantaget skapa ett effektivt planerings- och beslutssystem i den långsiktiga strategiska planeringen. SIKA finns i dag kvar som

myndighet och aktör i planeringen men har successivt fått en allt mindre roll i systemet inte bara formellt från en samordnande till en rådgivande roll utan också reellt.

Processen såsom den bedrivits under årens lopp är diskontinuerlig. En ny omgång startas i princip vart fjärde år. Dessutom är den starkt utdragen i tiden, svåröverskådlig och mycket kostsam. Till bilden hör att betydande delar av de planer som fastställs är låsta av pågående projekt och långt framskridna planer på start av objekt som beslutats i annan ordning. Planeringsprocessen är mycket omfattande. Det är tveksamt om de ansträngningar som krävs och de kostnader planeringen åsamkar står i rimlig proportion till nyttan. En mindre omfattande process, som är mer överskådlig och knuten till en effektiv kontroll av den rådande och framtida funktionaliteten i transportsystemet, torde enligt utredningens mening leda fram till ett bättre resultat och bli mindre kostsam.

Det politiska inflytandet måste få betydligt snabbare genomslag. Nuvarande planeringsprocess är så utdragen att det tar två mandatperioder för att en regerings prioriterade infrastrukturobjekt överhuvudtaget ska ha påbörjats. Trots att en ny planeringsperiod började diskuteras under den förra regeringen och att nuvarande regering tämligen omgående beslutade om direktiv för inriktningsplaneringen dröjer det en bit in på valåret 2010 innan åtgärdsplanerna kan beslutas. Därefter dröjer det ytterligare ett antal år innan regeringens nya prioritering kan förverkligas eftersom det finns stora bindningar i form av pågående projekt. Man kan därför på goda grunder hävda att varje regering är fånge i ett planeringssystem.

För att regeringen ändå ska kunna få ett positivt genomslag under mandatperioden av sina beslut måste den gå vid sidan om ordinarie planeringsprocess och presentera olika former av närtids-satsning (som i sin förlängning innebär att regeringen överskrider den av riksdagen beslutade planeringsramen). På samma sätt har också tidigare regeringar beslutat om en liknande närtids-satsning.

6.5 Den framtida planeringsansatsen – utredningens utgångspunkter

Utredningens utgångspunkter:

- De långsiktiga utmaningarna måste mötas med en annan planeringsansats
- Planeringen ska hantera gapet mellan politiska mål och ambitioner och rådande funktionalitet i transportsystemet
- Lösningarna ska vara samhällsekonomiskt effektiva och ge en god transportförsörjning i landet som helhet

6.5.1 Planering och beslut för att möta våra utmaningar

Av direktiven till utredningen framgår att utredaren ska se över och föreslå nya former och arbetssätt samt överväga olika organisationsformer för den strategiska planeringen på lång och medellång sikt.

För att åstadkomma en effektiv planering krävs att de underlag som ligger till grund för planeringen, de metoder och modeller som används och de effektsamband som finns är säkerställda och uppdaterade. Det krävs vidare kompetens och förmåga att hantera de verktyg som finns och det krävs tillgång till indata för att beräkna uppostringar och nyttor med olika typer av åtgärder. Planeringen ska utgå från direktiv som grundas på en fastställd politik och leda fram till förslag som kan stämmas av eller är avstämde mot de direktiv som planeringen utgått från. Planerna ska vidare kunna realiseras, följas upp och utvärderas på ett effektivt sätt. En seriös beslutsfattare vill också se hur alternativen ser ut och vilka effekter och konsekvenser som följer av alternativen och vad som följer av förslagen.

Inriktningsplaneringen utgår i betydande utsträckning från en omfattande preliminär beräkning av lönsamheten av olika åtgärder. Transportsystemens roll som medel för att nå andra primära mål i samhället (klimatfrågan, tillväxt, regional utveckling, etc.) är otydlig. Målbilden för transportsystemen och transportsystemet som helhet är också otydligt formulerad. I stället bör enligt Trafikverksutredningens uppfattning uppföljningen av funktionaliteten i

de olika transportsystemen och dess förmåga att lösa väsentliga transport- och trafikproblem vara utgångspunkten.

Uppföljningar, analys och utvärderingar av planer och genomförda åtgärder görs inte systematiskt för att öka kunskapen om effektsamband och för att kunna utkräva ansvar. De modeller och metoder som används i planeringen underhålls och utvecklas inte kontinuerligt. Det gäller särskilt de modeller som rör effektsamband inom Banverkets område. I dag åtgår mycket tid i själva planeringen för att uppdatera och säkerställa de verktyg som används.

De roller som olika aktörer har i planeringen är inte tydliggjorda och vissa uppgifter har ingen tydlig organisatorisk företrädare. De olika försök i planeringen (myndighetslösningar, delegationslösningar, parlamentarisk förankring) som gjorts under årens lopp har inte fungerat. Styrkeförhållandena mellan olika funktioner och aktörer i planeringen är ojämn bland annat till följd av ett stort informations- och kunskapsövertag hos trafikverken.

Sammanfattningsvis bör följande riktlinjer ligga till grund för det framtida planeringssystemet:

- Bättre former för det politiska inflytandet
- Tydligare inriktning och målbild
- Planering för att hantera utmaningar
- Kalkyler för effektivt beslutsfattande
- Mer av uppföljning för lärande
- Mer av ansvarsutkrävande
- Skapa god beredskap inför framtida utvecklingar och händelser

Ett planeringssystem är utformat för de frågor och utmaningar det ska hantera och möta. I den situation transportsystemet befann sig i på 1950-, 1960- och 1970-talet var det nödvändigt att utveckla ett planeringssystem som tog sikte på utbyggnad av infrastrukturen för vägtrafiken. Även under 1980- och 1990-talet var fokus starkt inriktat på utbyggnad av infrastrukturen, varvid järnvägsinvesteringarna tilldrog sig särskilt stor uppmärksamhet. De framtida utmaningarna ser annorlunda ut.

De frågor som i framtiden kommer att behöva hanteras i den framtida planeringen rör

- Klimat- och miljöfrågan och transporterna,
- Tillväxten och transportsystemen,
- Trängselproblemen i storstäderna,
- Regional utveckling och transportlösningar samt en
- Effektivare användning av allmänna medel.

Samtliga dessa frågor är av utpräglad politisk karaktär och flera av dem kräver lösningar inte enbart nationellt utan också – och inte minst – lokalt och regionalt. Samspelet och växelverkan mellan nationellt och regionalt politiskt perspektiv måste säkerställas i det framtida planeringssystemet. Det betyder att ett nytt planeringssystem bör baseras på både ett stärkt politiskt inflytande och ansvar på regional nivå och ett stärkt politiskt inflytande på nationell nivå. Det ökade regionala inflytandet och ansvaret har utredningen behandlat under avsnitt 5. Lösningarna på utmaningarna kräver också ett vidare spektra av åtgärder än dem som normalt har hanterats i den hittillsvarande åtgärdsplaneringen. En ökad tonvikt bör läggas på fyrstegsprincipen som förhållningssätt i planeringen. I planeringen ska utmaningarna, problemen och behoven hanteras utifrån fyrstegsprincipens olika steg för att finna de mest kostnads-effektiva och samhällsekonomiskt lönsamma åtgärder. Fyrstegsprincipen tar sikte på följande steg,

1. åtgärder som tar sikte på att påverka efterfrågan på transporter,
2. åtgärder som tar sikte på att utnyttja befintligt transportsystem mer effektivt,
3. åtgärder som tar sikte på att skapa bättre funktionalitet i det befintliga transportsystemet med hjälp av smärre åtgärder samt slutligt
4. åtgärder som ökar anläggningskapaciteten i transportsystemet.

Det krävs mot denna bakgrund en ny ansats i den långsiktiga planeringen. Man måste kontinuerligt arbeta med frågor som rör den rådande funktionaliteten i transportsystemet ställt mot dels de politiska ambitionerna och målen dels mot den verklighet man ska möta i morgon. Det planeringssystem vi har i dag lever inte upp till

detta. En planeringsprocess som tar fyra år att genomföra och som genomförs vart fjärde år bygger på helt andra premisser och svarar inte alls mot de förväntningar och krav som rimligen bör ställas på ett planeringssystem.

6.5.2 Den nya planeringsansatsen

Planeringen måste enligt trafikverksutredningen utgå från dels vilka utmaningar som transportsystemet står inför när det gäller att bidra till viktiga politiska strävanden dels hur transportsystemet fungerar här och nu. I figur 6.3 beskrivs utgångspunkterna för den nya planeringsansatsen.

Den första viktiga utgångspunkten är de mål och ambitioner som det politiska systemet – nationellt och regionalt formulerar. Det behövs vidare en tydlig bild av de utmaningar som kan och bör mötas med olika typer av åtgärder och insatser inom transportsektorn. Dessa utmaningar är av utpräglad politisk natur och bör således formuleras av det politiska systemet. Vi konstaterade också att det krävs åtgärder inte bara på nationell nivå utan även på regional och lokal nivå för att utmaningarna ska kunna mötas och hanteras på ett effektivt sätt. Åtgärder krävs vidare både på system- och på objektnivå.

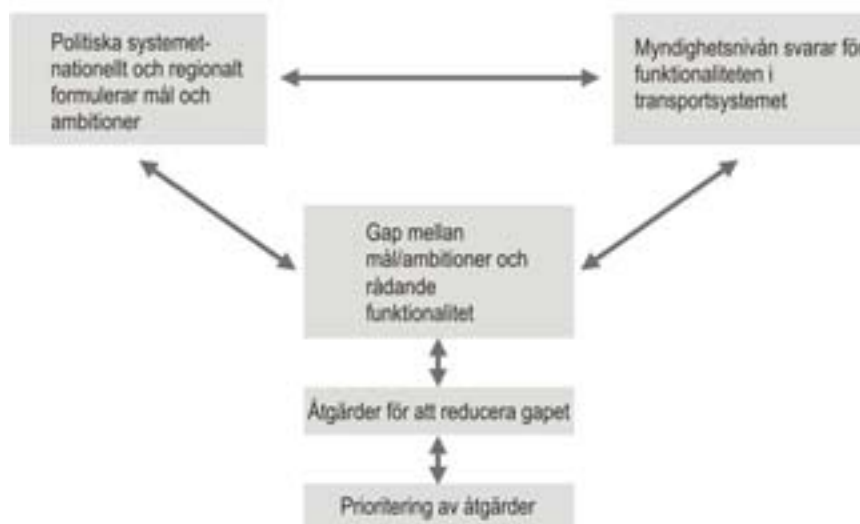
Det krävs därvidlag en samverkan mellan den nationella politiska nivån och den regionala politiska nivån för att nå samsyn och ömsesidig förståelse för de mål och ambitioner som föreligger. Trafikverksutredningen föreslår därför att planeringsprocessen inleds med en dialog.

I det föregående har vi pekat på några sådana viktiga utmaningar, såsom klimatfrågan, tillväxten, den regionala utvecklingen, storstadsproblematiken och kostnadsutvecklingen. I alla dess frågor kan transportsystemet lämna positiva bidrag beroende på vilka insatser och åtgärder som vidtas. Trafikverksutredningen konstaterar att man behöver vidta åtgärder och göra insatser som spänner över ett stort spektrum och innefattar samtliga steg i fyrstegsprincipen. För att exempelvis minska utsläppen från transportsystemet krävs åtgärder som tar sikte på trafikering, fordon och infrastruktur. På motsvarande sätt gäller för att transportsystemet ska kunna bidra till regional tillväxt.

Dialogen mellan företrädare för regeringen och respektive region kan mot den bakgrunden exempelvis avse

- dels vilka transport- och reserelationer som är kritiska för tillväxten och vilka tidsvinster och andra krav som eftersträvas för att klara tillväxtmålen
- dels hur regionen genom trafikeringsåtgärder och annat kan bidra till miljö- och klimatmålet.

Figur 6.3 Planeringssystemets utgångspunkter



Den andra viktiga utgångspunkten i det nya planeringssystemet är att den inleds med en systematisk inhämtad kunskap om tillstånd, utveckling och effektsamband i transportsystemet. Det måste finnas en samlad kunskap om den rådande funktionaliteten i respektive transportsystem och i det samlade transportsystemet. Kraven på funktionalitet uttrycks oftast i termer av tillgänglighet, framkomlighet, säkerhet, jämställdhet och miljöanpassning. Kunskapen om funktionaliteten erhålls bäst från den som har att sköta, underhålla och utveckla anläggningar, att se till att de utnyttjas effektivt, att de som nyttjar anläggningarna får tillräcklig och nödvändig support för säkra, framkomliga och miljöanpassade transporter samt att fordonen interagerar med anläggningarna på ett säkert, framkomligt och miljöanpassat sätt. Med dagens organisato-

riska myndighetsuppbyggnad inom den statliga transportsektorn finns ingen organisation eller myndighet som har förmågan eller uppgiften att beskriva funktionaliteten i det samlade transportsystemet och dess förmåga att bidra till viktiga samhällsmål. Ansvar för funktionaliteten är begränsad till respektive trafikslag. Det trafikslagsövergripande perspektivet saknar en representant i dagens myndighetsstruktur. Det blir därför på regeringsnivå som detta perspektiv måste hanteras.

En organisation där samlad kunskap om transportsystemets rådande funktionalitet finns, måste enligt Trafikverksutredningens uppfattning därför etableras. Det trafikslagövergripande förhållningssättet, åtgärdsarsenalens bredd och utmaningarnas innehåll gör det nödvändigt med *en samlad funktion för sammanvägning och planering* av åtgärder. Det politiska systemet måste kunna få ett sammanvägt tjänstemannaförslag till åtgärder för att möta utmaningarna och nå de mål och leva upp till formulerade ambitioner. Detta innebär att den nya planeringsansatsen i sig ställer krav på en annan organisationsstruktur än den rådande inom transportområdet. Enligt direktiven ska utredningen se över och föreslå nya former och arbetssätt samt överväga olika organisationsformer för den strategiska planeringen. Utredningen har analyserat och övervägt olika alternativ för att hantera en trafikslagövergripande ansats i den långsiktiga planeringen. De är följande:

1. Ett väsentligt utvidgat Regeringskansli, ett ministerium för transportfrågor, där det transportslagsövergripande planeringsarbetet och övrigt analysarbete bedrivs internt. Kompetens och resurser överförs i detta alternativ från de olika trafikverken till regeringskansliet. Trafikverken blir renodlade exekutiva organ,
2. En ny myndighet, ett planeringsverk, med i stort motsvarande uppgift som i alternativ 1 och med trafikverken som exekutiva organ eller
3. Ett trafikverk där hela eller delar av nuvarande verk slås samman till en myndighet med både planerande och systemförvaltande uppgifter.

I kapitel 8 redovisar Trafikverksutredningen sin slutsats och sin samlade syn på organiseringen av uppgifter och verksamheter inom transportsektorn.

6.5.3 Metoden för beslutsfattande

Vi har av skäl som tidigare redovisats en statlig besluts- och finansieringsroll när det gäller att tillhandahålla den nationella transportinfrastrukturen. Oavsett vem som bygger infrastrukturen gäller dock att det är långa ledtider för produktionen av transportinfrastruktur och dessa ledtider har tenderat att bli allt längre på senare år till följd av bland annat plan- och miljölagsstiftningens utveckling. De långa ledtiderna kräver en långsiktig planering av verksamheten. Infrastrukturanläggningarnas ofta betydande tekniska livslängd och stora kostnader gör det även nödvändigt att försöka överblicka samhällsutvecklingen under långa tidsperioder. Det leder till krav på en planeringsprocess med ett långsiktigt tidsperspektiv.

Metoden för beslutsfattande som finns i planeringssystemet baseras på vedertagen samhällsekonomisk analys. Denna metod möjliggör dels ett delegerat beslutsfattande och bidrar dels till en transparent och öppen redovisning till regeringen från trafikverkens sida. Ett beslutsfattande baserat på samhällsekonomiska analyser har i debatten ifrågasatts på olika grunder. Den genomgång av propositioner som återfinns i bilaga 2 till detta betänkande ger vittnesbörd om denna debatt. Trafikverksutredningen har därför uppdragit åt VTI att närmare analysera den samhällsekonomiska analysens brister och fördelar som instrument för en effektiv resursallokering inom transportsektorn, bilaga 3. VTI konstaterar bland annat i sin utredning att

- Det finns anledning att överväga om man kan ersätta inriktningsplaneringen med att i andra former säkerställa en löpande genomlysning av alternativa åtgärdsstrategier.
- Den samhällsekonomiska kalkylen har en sådan standard att den väl fungerar som beslutsunderlag för prioritering av infrastrukturinvesteringar, men också för prioritering av andra typer av åtgärder.
- Regeringen behöver emellertid förbättra sin styrning av hur arbetet med att ta fram beslutsunderlag ska genomföras.

6.6 Ett nytt planeringssystem – utredningens överväganden och förslag

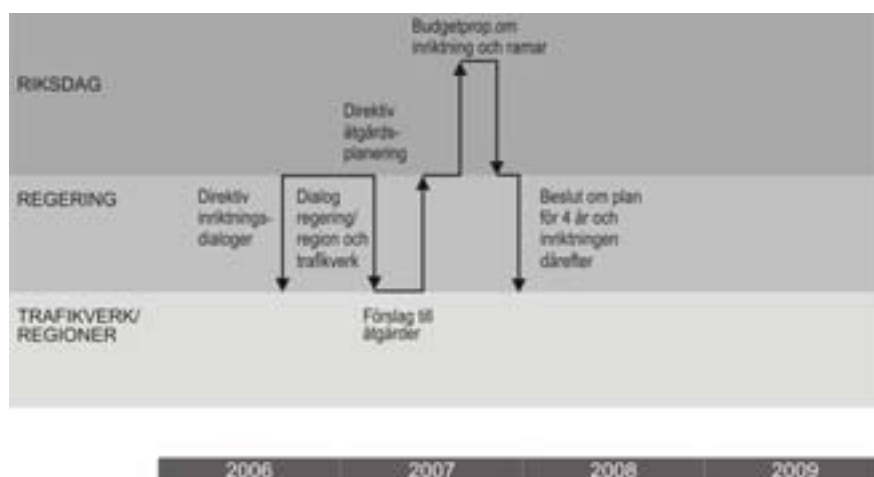
Utredningens förslag:

- Kontinuerlig process med tydliga faser
- Starkt inslag av utvärderingar
- Tydliga roller
- Uppföljning i centrum
- Stabila förutsättningar – flexibla lösningar
- Frekvent rapportering till riksdagen
- Ökad anslagsflexibilitet för effektiv framdrift

6.6.1 Planeringsprocessen

I det följande lämnar utredningen sitt förslag till ny process för den långsiktiga åtgärdsplaneringen. Förslaget har baserats på de utgångspunkter som redovisats i föregående avsnitt.

Figur 6.4 Framtida planeringssystem



Det nya planeringssystemet baseras på en process som kan indelas i olika faser:

1. Förberedelsefasen
2. Dialogfasen
3. Planeringsfasen
4. Beredningsfasen
5. Genomförandefasen
6. Uppföljningsfasen
7. Utvärderingsfasen

Förberedelsefasen handlar om ta fram underlag som redovisar den rådande funktionaliteten i transportsystemen och var brister anses föreligga med avseende på viktiga mål och behov. Det betyder i praktiken att det ska finnas en kontinuerligt uppdaterad beskrivning av tillstånd och utveckling i transportsystemet. Den ska vara framtagen, finnas tillgänglig och dokumenterad under våren. Inför en ny mandatperiod är det särskilt väsentligt att tillståndsbeskrivningen är aktuell och ger väsentliga ingångsvärden till nästa fas i processen.

Den andra fasen i den nya planeringsprocessen, dialogfasen, ska inledas med att regeringen vid en ny mandatperiod under oktober/november månad formulerar och meddelar direktiv för den dialog som ska äga rum mellan företrädare för regeringen och företrädare för respektive region. Syftet med dialogen är att på strategisk nivå skapa ömsesidig förståelse och nå samsyn om inriktningen på insatser och åtgärder för den kommande jämte de därpå två följande mandatperioderna för att möta utmaningar och nå väsentliga mål för transportpolitiken. I dessa dialoger medverkar trafikverken med expertkunskaper om transportsystemens funktionalitet, tillstånd, utveckling och effektsamband. Dialogfasen avslutas med att regeringen utfärdar direktiv för planeringsfasen, senast vid februari månads utgång året därpå.

Regeringen utfärdar direktiven där den långsiktiga inriktningen anges för planeringen jämte preliminära ramar för de fyra närmaste åren. Direktiven riktas till de planeringsansvariga på nationell och regional nivå vars uppgift är att genomföra planeringen och lämna förslag till åtgärder i en plan som omfattar de fyra närmaste åren jämte förslag till strategi för de kommande två fyraårsperioderna.

För den första av dessa två fyraårsperioder (dvs. år 5–8) ska det redovisas vilka infrastrukturella projekt som bör vara föremål för närmare utredningar enligt gällande lagstiftning. Denna fas, under vilken trafikverken och regionerna ska genomföra åtgärdsplaneringen, pågår fram till utgången av juni månad. Även detta arbete ställer krav på en kontinuerligt verkande planerings- och uppföljningsprocess hos verken.

Förslagen ska lämnas till regeringen senast vid juni månads utgång samma år. Förslagen bereds i regeringskansliet. Under beredningsfasen inhämtar regeringskansliet en så kallad "second opinion" av en från de planeringsansvariga fristående utvärderingsfunktion, se vidare förslag i kapitel 8. Regeringen lämnar i budgetpropositionen förslag till anslag för nästkommande år jämte beräknade ramar för de därpå följande tre åren. Vidare lämnas en redovisning av hur medlen ska användas och med vilken strategi den tänker möta utvecklingen bortom den närmaste fyraårsperioden. Denna fas avslutas med att regeringen i beslut fastställer den nationella åtgärdsplanen. De regionala planerna fastställs av behörigt regionalt organ. I regleringsbrev för kommande verksamhetsår ställer regeringen medel till förfogande och meddelar de övriga föreskrifter som gäller för ett effektivt genomförande av planerna.

Varje år återkommer regeringen till riksdagen i budgetpropositionen och redovisar vad som genomförts, en uppföljning av större pågående projekt samt med förslag till anslag och ramar för ytterligare ett år. På det sättet får riksdagen en årlig redovisning samt möjlighet att ta ställning till om inriktningen och omfattningen av insatserna och åtgärderna är sådana att transportsystemet funktionalitet förbättras. Vidare ges också möjlighet till omprövning av den mer långsiktiga strategin för utvecklingen av transportsystemet som helhet.

Beslut inom transportsektorn som rör såväl infrastrukturen som andra typer av åtgärder är ofta långsiktiga. Besluten är väsentliga för människor och företag. De påverkar individernas, hushållens och företagens förutsättningar när det gäller arbete, bosättning, lokalisering, service, m.m. Politiken måste vara långsiktig. Det finns därför skäl att skapa breda politiska överenskommelser som medför stabilitet i beslutsfattandet och i den förda politiken.

Den process som här föreslås kan med fördel också stödjas av en parlamentarisk beredning när det gäller att utforma direktiven inför den dialog som ska föras med regionerna och när det gäller att ta ställning till de direktiv som ska ligga till grund för åtgärdsplane-

ringen. Det är i dessa direktivfaser som påverkan på inriktningen på planeringen är mest effektiv. Självfallet ska en sådan beredning ges all den information om funktionaliteten i transportsystemet som uppföljningen ger. Beredningen kan och ska därför årligen ges nya kunskaper om utveckling och tillstånd i transportsystemet och hur pass väl utvecklingen och tillståndet svarar mot de mål som satts upp.

Ett exempel på tidpunkter i ett nytt planeringssystem

2010 mars	En analys och beskrivning av funktionaliteten i transportsystemet presenteras.
2010 september	val till riksdagen
2010 oktober	regeringsförklaringen
2010 oktober– november	Regeringen beslutar om direktiv för dialog med regionerna
2011 februari	Regeringen beslutar om direktiv för planeringsfasen och anger ramarna för de kommande fyra åren
2011 juni– augusti	förslag samt en second opinion lämnas till regeringen
2011 september	Budgetpropositionen
2011 december	Beslut av regeringen angående nationell åtgärdsplan

6.6.2 Det nya planeringssystemet – utvärderingar för lärande och ansvarsutkrävande

Den hittillsvarande långsiktiga planeringen har bland annat kännetecknats av brister i uppföljningen. De långsiktiga planerna följs inte upp alls av dem som fastställer dem. Genom brister i uppföljningen finns heller ingen konsekvent genomförd analys och utvärdering av fastställda planer. Regeringarna har under senare planeringsomgångar ställt ökade krav på kvaliteten i planerna bland annat avseende kostnadsberäkningar och lönsamhetsanalyserna. SIKAs har haft i uppdrag att granska planer och säkerställa kvaliteten. Den sistnämnda uppgiften återfinns också i det uppdrag som SIKAs har i den nuvarande planeringsomgången. Regeringen anlitar utomstående konsulter för att granska delar av förslagen. Det har emellertid saknats en fristående utvärderingsfunktion kopplad till den långsiktiga planeringen, till förslagen till planer och till upp-

följningen av planerna med avseende på direktiven och målen för planeringen.

Vi har i föregående avsnitt även pekat på behovet av en så kallad "second opinion" i beredningen av inkommande planförslag i regeringskansliet inför regeringens arbete med förslagen till riksdagen rörande omfattning och inriktning av de åtgärder och insatser som krävs för att möta utmaningar och tillgodose väsentliga behov i samhället.

Utvärderingarna och analyserna bör ta sikte på valet av åtgärder och insatser för att möta utmaningar och behov inom och med transportsystemet. Det ställer höga krav på aktuell kunskap om effektsamband. Frågan om åtgärdernas påverkan och effekter är central i planeringssystemet och i uppföljningen. I grunden handlar det om effektiviteten i systemet och hur skattemedlen används mest effektivt. Den samhällsekonomiska analysen står här i förgrunden. Utvärderingar och analyser av trafikverkens agerande och grunderna för agerandet jämte förslag till åtgärder är andra väsentliga områden att ägna sig åt i utvärderingen. Särskild utvärdering bör vidare göras av kalkylerna för investeringsutgiften.

6.6.3 Det nya planeringssystemet – tydliga roller

Riksdagen har vid flertal tillfällen uttalat sig om sin roll och uppgift i planeringssystemet (exempelvis i bet. 2000/01:TU16, rskr. 2000/01:287). Genom att besluta om omfattningen av och inriktningen på samt få en redovisning av effekterna av de åtgärder och insatser som genomförs anser sig riksdagen få den insyn och den påverkan som gör att en effektiv medelsanvändning kan säkerställas. Utgångspunkten är helhetssyn på de samlade effekter som uppstår i samhället. Riksdagen har inte funnit anledning att gå närmare in i detaljer och besluta om exempelvis enskilda investeringsobjekt. Riksdagen har dock från tid till annan efterlyst underlag som på ett bättre sätt gör det möjligt att tydligt överblicka hur infrastrukturen och transportsystemet som helhet påverkas av föreslagen investeringsinriktning men också av andra åtgärder. Vidare har man efterfrågat en bättre redovisning av avvägningen mellan olika delmål.

Det är regeringens uppgift och ansvar att riksdagen får det underlag den begär för att kunna fatta beslut som ger önskvärda resultat med hänsyn till de mål som formulerats och lagts fast av

riksdagen. Ansvaret förutsätter att regeringen förfogar över de resurser som krävs för att uppfylla riksdagens begäran. Hittills gäller det förhållandet att regeringen och dess kansli måste göra de sammanvägningar som blir följderna av att trafikverken gör sina trafikslagsspecifika förslag till åtgärder. De avvägningar som görs har ursprung i de direktiv som regeringen har meddelat trafikverken. Den styrning som hittills ägt rum kan dock inte säkerställa ett underlag som gör sammanvägningen mellan olika åtgärder transparent och tydlig med hänsyn till transportpolitiska mål och andra intressen. Genom den nya planeringsansatsen stärks sammanvägningsfunktionen och därmed ges ett samlat beslutsunderlag till politiken för avgörande beslut.

Regionernas roll och inflytande i det framtida planeringssystemet tydliggörs och stärks. Regionerna kommer in i planeringen redan i dialogfasen och kan där föra fram sina ståndpunkter och de utmaningar regionerna möter regionalt och lokalt. De har därutöver en aktiv roll i planeringen och prioriteringen av åtgärder och har liksom för närvarande rätten att fastställa sin egen åtgärdsplan.

I linje med att trafikverken inte enbart ska planera för utbyggnad, drift och underhåll av infrastrukturen utan i ökad utsträckning ska planera för åtgärder som ryms inom steg 1 och 2 enligt fyrstegsprincipen förändras trafikverkens roll och ansvar. Trafikverksutredningen finner den vidgning av rollen och ansvaret som den uppgiften medför ligga väl i linje med statsmakternas intresse. Möjligheterna att på ett effektivare sätt nå trafikpolitiska och andra mål ökar väsentligt om planeringen av åtgärder spänner över en betydligt bredare åtgärdsarsenal. Det successivt ökade intresset för att utveckla sin roll mot ett bredare samhällsperspektiv i planeringen och i genomförandet som trafikverken uttalat och delvis börjat att agera efter bör enligt utredningens uppfattning läggas fast i ett tydligt ställningstagande från statsmakternas sida. Ett sådant bredare engagemang ökar myndigheternas ansvar bland annat när det gäller att finna samhällsekonomiskt effektiva icke infrastrukturella lösningar på olika problem eller behov som ska lösas. Kunskapen om samband mellan olika åtgärder och deras effekter bör utvecklas betydligt med en sådan bredare syn och förhållningssätt.

I den beredande rollen gäller det att myndighetsnivån förser regeringen med underlag som alltid baseras på bästa kunskap, kännetecknas av objektivitet och fullständighet och är ändamålsenligt och relevant för de beslut som ska fattas. Underlagen ska därför

alltid innehålla samhällsekonomiska kalkyler och analyser som stöder de slutsatser som trafikverken drar och den prioritering som de gör. Beslutsunderlagen ska vara transparenta och det ska tydligt framgå om avvikelser sker från en samhällsekonomisk prioriteringsgrund. Den beredande rollen bör utövas utan hänsyn till konsekvenserna för den verkställighetsuppgift som också vilar på trafikverken.

6.6.4 Det nya planeringssystemet – uppföljning i centrum

Ledarskap och styrning handlar i hög grad om uppföljning av de beslut man fattat och de åtaganden som gjorts. Som vi påpekat vid flera tillfällen är uppföljningen av de långsiktiga planerna och uppföljning av verkställighetsbesluten inom transportområdet synnerligen bristfällig. Trafikverksutredningen underströk detta faktum i delbetänkandet ”De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden” (SOU 2009:24) och konstaterade att detta förhållande har negativa effekter på produktivitet och innovationsgrad. Bristen på uppföljning har betydelse för graden av effektivitet i transportsektorn. Det är utomordentligt viktigt att ha en systematisk kontroll över åtgärderna och mäta deras effekter för att få en samlad kunskap om effektiviteten i de planer och de åtgärder som statmakerna beslutat om.

Som vi konstaterade i avsnitt 6.6.1 tar det nya planeringssystemet sin utgångspunkt i den rådande funktionaliteten i det samlade transportsystemet. Uppföljning av funktionaliteten är central som utgångspunkt och den är också central för att öka kunskap och lärande och därigenom skapa underlag för nya åtgärder och nya beteenden för att öka effektiviteten. Uppföljningen och analysen är således både starten och slutet på planeringsprocessen.

Den framtida planeringen måste följas upp för att säkerställa sambanden mellan åtgärder och effekter. Därigenom skapas en strikt koppling till faktiska förhållanden i transportsystemen och hur pass väl genomförandet av planer löser de problem, brister och behov som finns systemen. En kontinuerlig analys av åtgärd och effekt blir ett naturligt inslag i arbetet.

6.6.5 Ett nytt planeringssystem – stabilitet och flexibilitet med indelning i fyraårsperioder

Det har riktats mycket kritik under årens lopp mot den bristande stabiliteten i de långsiktiga planerna. Ryckigheten i planerna har orsakats av starka prisökningar och låg produktivitet i anläggningsbranschen, omständliga tillåtighets- och tillståndsprocesser, under-skattade kostnader, tilläggsbeställningar samt av oförutsedda händelser som inte rymts inom beslutad finansiering. Framför allt har kommunerna upplevt problem med ryckigheten då det ofta finns kommunala eller andra investeringar som är kopplade till de statliga infrastrukturinvesteringarna. Genom förskotteringar har kommunerna försökt lösa eller i vart fall mildra problemen. Kritiken förtjänar att tas på allvar.

Det finns en stark önskan om en ökad flexibilitet när det gäller åtgärder inom transportområdet. Det nuvarande systemet låser ramarna för olika delar under relativt lång tid, antingen till dess att planerna revideras eller till dess att en hel ny plan ersatt den gamla. Normalt tar det mellan 4–6 år innan substantiella revideringar kan ske.

I nuvarande system behöver vissa finansiella ramar (t.ex. drift och underhåll) låsas för att man ska kunna veta hur mycket som kan användas för att utveckla trafiksystemet. Det är självfallet mycket svårt att göra en korrekt avvägning av drift och underhållsbehovet för lång tid framöver. Om denna nivå av någon anledning visar sig vara felaktig till följd av händelser som inte kunnat förutses kommer detta att slå mot investeringsbudgeten, givet de ramar som lagts fast, vilket i sin tur medför att investeringar inte kan genomföras som planerat. Det som är planerat tolkas dessutom alltför ofta som ”utlovat” vilket leder till en svekdebatt och bristande tilltro till planeringssystemet. En rullande fyraårsplanering med utblick mot ytterligare ett par fyraårsperioder gör det lättare att omprioritera mellan exempelvis nyinvesteringar och drift och underhåll utan att investeringar behöver skjutas i tiden.

Med de förändringar som sker i omvärlden och i de förutsättningar på vilka en långsiktig planering kan vila synes det inte rimligt att binda planerna på åtgärdsnivå mer än för fyra år i taget. Långsiktigheten i planeringen som på goda grunder behövs måste mötas på annat sätt än för närvarande. Trafikverksutredningen gör därför en uppdelning av den långsiktiga planperioden i fyraårsperioder. För den första perioden finns det förutsättningar att vara

relativt detaljerad. Planen ges karaktären av en mer konkret handlingsplan. Den nästkommande fyraårsperiod ges närmast karaktären av en prognos men där inga bindningar görs på åtgärdsnivå. Problemen ska finnas redovisade och en relativt konkret strategi bör finnas utarbetad för att möta utmaningarna. För den sista fyraårsperioden görs en utblick med prognoser och en redovisning av bredare riktlinjer för utvecklingen av transportsystemet.

För åtgärder för de två på budgetperioden nästkommande fyraårsperioderna bör myndigheterna således få i uppdrag att redovisa de problem och brister som återstår att åtgärda med avseende på de mål och krav som regeringen angett i sina direktiv och de ytterligare behov som eventuellt finns för att tillgodose en framtida funktionalitet i transportsystemen. De planerade myndigheterna bör här redovisa sina strategier respektive breda handlingslinjer för att lösa och hantera de framtida problemen och behoven.

Sjöfartsverkets och LFV:s investeringar är i huvudsak avgiftsfinansierade. Möjligheten finns nu att använda investeringsramen för vissa investeringar i farleder och slussar. Men huvudprincipen är att verkens investeringar sker med hjälp av egna medel. Verkens investeringar fastställs i 3-åriga investeringsplaner som godkänns av riksdagen. Väg- och järnvägsinvesteringar återfinns i objektsplaner som omfattar tio till tolv år. Det innebär att åtgärder inom sjö- och luftfart har svårt att mötas upp av åtgärder inom väg och järnväg eftersom dessa investeringsplaner är fastlagda för lång tid framöver. Utredningen föreslår härvid att de båda affärsverkens investeringsplaner fortsättningsvis görs fyraåriga och rullande. Därigenom skapas en parallellitet bland samtliga trafikverk.

Myndigheterna bör emellertid ges möjlighet att påbörja den fysiska planeringsprocessen om det kan göras troligt att åtgärder i den fysiska infrastrukturen är de mest relevanta och att de äger god samhällsekonomisk lönsamhet. Den fysiska planeringsprocessen får i dessa fall drivas fram till och med väg- respektive järnvägsutredningar. Det innebär ökade risker för så kallad förgävesprojektering. Den risken ska vägas mot den ökade flexibilitet som förslaget till nytt planeringssystem ger. Enligt Trafikverksutredningens uppfattning väger kravet på flexibilitet över den ökade risken. Tyvärr har det i praktiken visat sig mer eller mindre omöjligt att ompröva objekt som läggs in i åtgärdsplanerna. När planerna som nu är 10–12 åriga innebär det att vissa objekt som läggs in i åtgärdsplanerna baseras på mycket osäkra bedömningar av såväl kostnader som nyttor. Det finns stora effektivitetsvinster att reali-

sera genom att inte skapa bindningar för åtgärder med osäkra kostnader och nyttor.

Regeringen har tydliggjort att den ser positivt på medfinansiering. Utredningen delar regeringens uppfattning om att ökad medfinansiering i grunden är bra och önskvärd även om vissa principer behöver klargöras, se vidare avsnitt 5. Trafikverken har i uppdrag att diskutera medfinansiering i samband med åtgärdsplanering och byggstart. Utredningen har den uppfattningen att en plan som årligen uppdateras och där nya åtgärder successivt tillkommer ger bättre förutsättningar för en ökad medfinansiering. Med medfinansieringen följer också tydligare åtaganden från berörda parter. Genom att åtgärdsplanerna är fyraåriga och rullande skapas ökade möjligheter till stabilitet. Utredningen vill också peka på de effekter som utredningens förslag till program för att kraftigt öka produktiviteten inom anläggningsbranschen kan ge i form av minskad ryckighet i planerna.

6.6.6 Det nya planeringssystemet – rapporteringen till riksdagen

Trafikverksutredningens förslag till nytt planeringssystem syftar ytterst till att stärka förutsättningarna och formerna för det politiska inflytandet. Förutom en mer kontinuerlig process utgör rapporteringen till den politiska nivån ett viktigt led i att nå detta syfte. Vi föreslår därför att regeringen redovisar fördelningen av olika typer av åtgärder och deras beräknade samlade effekter. De riktigt stora, komplexa och riskfyllda projekten som beräknas pågå över minst en mandatperiod, som beräknas binda upp riksdagens handlingsfrihet, som förändrar transportsystemen och samhällsutvecklingen i stor utsträckning bör, enligt utredningen, underställas riksdagens prövning. Dessa objekt innehåller alltid svåra konflikter och de samhällsekonomiska analyserna ger inte motsvarande stöd som för mindre investeringar i ett befintligt system.

Övriga statliga åtgärder bör redovisas som information till riksdagen i form av olika åtgärdspaket som inkluderar flera mindre åtgärder. En del av åtgärderna kan vara av den arten att de inte kräver särskilda anslag, men har en viktig påverkan på transportsystemets funktionssätt. Många av åtgärderna kan ligga utanför det rent infrastrukturella området och avse åtgärder som ligger inom andra delar av myndighetens verksamhet och uppdrag. Åtgärderna redo-

visas med uppdelning på nationell plan respektive regionala planer. Riksdagen föreslås godkänna den samlade åtgärdsplanen som innehåller en summering av åtgärder i nationell plan respektive regional plan och där de stora objekten särredovisas. Särredovisningen innebär att riksdagen har möjlighet att ta ställning till dessa poster.

6.6.7 Flexiblare finansiering

Trafikverksutredningen föreslår:

- Att riksdagen förutom beslut om anslag för nästkommande år även anger beräknade anslag för de därpå tre följande åren
- Ny anslagsstruktur baserad på fyrstegsprincipen bör prövas i den fortsatta beredningen
- Särskild hantering av finansieringen av stora och mycket kostnadskrävande projekt i syfte att säkra effektiv framdrift av investeringarna

I Trafikverksutredningens delbetänkande De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden (SOU 2009:24) togs frågan upp om förutsättningarna att skapa *stabilare finansiella förutsättningar* för branschen. En årlig anslagstilldelning ansågs i sig skapa en osäkerhet om de mer långsiktiga finansiella förutsättningarna för framtida beställningar särskilt när det finns ett stort antal projekt som pågår över årsskiften och som kan medföra kostnadsfördyringar till följd bland annat av avtalad indexreglering. Kostnadsfördyringar hos enstaka projekt kan också medföra att produktionsstakten i andra projekt måste hållas tillbaka för att inte överskrida de anslag som disponeras för året av beställande verk.

Med de instrument som lagen (1996:1059) om statsbudgeten ger tillgodoses enligt Trafikverksutredningens uppfattning i allt väsentligt de krav som förs fram när det gäller att säkerställa finansiella förutsättningar. Beställningsbemyndigandet ger möjligheter att beställa tjänster och entreprenader för flera år framåt och anslagskrediten ger i de flesta fall rimliga förutsättningar att parera tillfälliga svängningar i priser och oförutsedda händelser.

Även om finansieringen formellt kan säkerställas genom beslut av riksdagen först från och med det budgetår regeringen ställt medel till myndighetens disposition kan upphandlingen av projek-

tet – genom bemyndigandeinstitutet – påbörjas och tecknandet av entreprenadkontrakt kunna ske i så god tid att tillräckligt utrymme ges för en effektiv produktionsplanering och arbetsberedning. Det medför att den alldeles övervägande delen av upphandlingarna av entreprenad-, underhålls- och driftprojekten bör kunna göras året innan projekten ska starta och vara slutförda senast under hösten eller förvintern året innan. Genom en sådan tidigareläggning skapas ytterligare möjligheter att förkorta byggtider och det skapas förutsättningar för ett effektivt resursutnyttjande genom att tillräcklig tid skapas för en effektiv produktionsplanering och arbetsberedning.

En särskild problematik är knuten till de riktigt stora infrastrukturprojekten, såsom Citybanan, Norra Länken, Hallandsås och Förbifart Stockholm. Sådana projekt har i sig, enbart med smärre procentuella avvikelser i kostnadshöjande riktning, en tendens att tränga undan andra projekt eller ta hela anslagskrediten i anspråk. I sådana fall kan det finnas skäl att söka finna en separat finansiering i anslutning till beslut om att dessa projekt ska genomföras.

I det program som Trafikverksutredningen föreslår för att skapa ökad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen ingår bl.a. ett starkt ökat inslag av totalentreprenader med underhållsåtaganden för den byggda anläggningen under en lång period, slopande av automatiskt verkande indexregleringar som för över alla kostnadsökningar på den slutliga finansiären samt värdering av tidigare idrifttagning och mindre störningar under produktions-tiden. En konsekvens utöver bättre produktivitet och bättre anläggningar är stabilare finansiella förutsättningar också för byggherren. Kombinerat detta med en förbättrad konkurrens och skarpare krav på hantering av risker i kalkylskedet såväl hos beställaren som hos entreprenören reduceras störningarna i de fastställda fyra-åriga planerna.

Likväl finns det alltid en svårighet att bedöma framdriften i ett stort projekt. Det finns flera exempel där Vägverket och Banverket bett entreprenören dämpa produktionsstakten på grund av att anslagsutrymme saknats. Det är mycket besvärande för produktiviteten och inte minst moralen i anläggningsbyggandet. Det ger helt felaktiga signaler. För att undvika förhållanden som innebär produktivetsbortfall och samhällsekonomiska förluster krävs särskilda former för att hantera finansieringen av stora komplexa projekt. I denna finansiering bör utrymme lämnas att flytta anslag

mellan åren på sådant sätt att effektiviteten i produktionen inte motverkas. Kostnadsfördyringar till följd av prisstegringar, ändrade förutsättningar i övrigt eller tillägg till entreprenaden får finansieras inom givna anslagsramar. Syftet med flyttning av anslag mellan åren får i detta avseende endast ske för att stimulera effektiva produktionstakter i de stora projekten. Trafikverksutredningen har tidigare föreslagit att riksdagen tar ställning de riktigt stora komplexa projekten. I det sammanhanget bör också ställning tas till hur finansieringen ska hanteras och hur den får användas i det syfte som här har beskrivits.

Som en konsekvens av de förslag som lämnas avseende planeringssystemet för att det ska bli trafikslagsövergripande och baserat på fyrstegsprincipen och mer flexibelt behöver justeringar ske i anslagsstrukturen inom utgiftsområdet. Redovisningen till riksdagen bör innefatta alla åtgärder uppställda enligt fyrstegsprincipen. Av redovisningen bör också framgå hur kostnaderna för de olika typerna av åtgärder finansieras. Om det är möjligt och lämpligt bör anslagsindelning ske efter fyrstegsprincipen. Denna fråga bör behandlas inom regeringskansliet i den ordinarie budgethanteringen.

7 Myndighetsstrukturen

7.1 Myndigheterna och deras uppdrag inom transportsektorn

I bilaga 4 till detta betänkande redovisas varje myndighet för sig med uppgifter om uppdrag, ekonomi, antal anställda, m.m. Vägverket, Banverket, Luftfartsverket och Sjöfartsverket är var och en infrastrukturförvaltare och svarar för drift, underhåll och byggande av vägar, järnvägar, flygplatser respektive farleder. I den rollen ansvarar verken även för frågor som är nära knutna till rollen som infrastrukturförvaltare. Dessa verks roll har också vuxit med tiden och kan numera sägas också omfatta uppgiften att verka för en god funktionalitet inom sina respektive transportslag. Kraven på funktionalitet uttrycks i termer av tillgänglighet, framkomlighet, säkerhet, jämställdhet och miljöanpassning. Medlen för dessa verk att hantera och styra funktionaliteten utgörs av att sköta, underhålla och utveckla anläggningar, att se till att de utnyttjas effektivt, att de som nyttjar anläggningarna får tillräcklig och nödvändig support för säkra, framkomliga och miljöanpassade transporter samt att fordonen interagerar med anläggningarna på ett säkert, framkomligt och miljöanpassat sätt.

De nämnda trafikverken ansvarar därmed var och en och tillsammans för betydande resurser för att klara sina uppgifter. Vägverket och Banverket, båda med huvudkontor i Borlänge, finansierar sina verksamheter huvudsakligen med anslag över statsbudgeten. Luftfartsverket och Sjöfartsverket, båda med huvudkontor i Norrköping, är affärsverk och finansierar sina verksamheter med avgifter som tas ut av dem som nyttjar deras tjänster. Tillsammans har de fyra verken verksamhetsvolymen till ett värde om cirka 55 mdr kronor årligen. Samtliga verk är verksamma på flera orter i landet. Främst Vägverket men också Banverket har en i stor utsträckning regional närvaro.

Transportstyrelsen ansvarar för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet. Verksamheten ska särskilt inriktas på att bidra till ett konkurrenskraftigt, miljöanpassat och säkert transportsystem. I vissa fall har den också ansvar för marknadsövervakning och konkurrensövervakning inom transportområdet. SIKA, Rikstrafiken, Rederinämnden och Affärsverket Statens Järnvägar har särskilda uppgifter inom sektorn. SIKA:s roll är att samordna planeringsprocessen, förse den med underlag och svara för sektorsspecifik statistik. Rikstrafikens uppgift är att prioritera och komplettera transportpolitiskt motiverad interregional persontrafik för att nå en tillfredställande transportförsörjning i de delar av landet som är direkt underförsörjda på transportmöjligheter. Rederinämnden administrerar det statliga rederistödet. Affärsverket Statens Järnvägar förvaltar av SJ tidigare ingångna leasingavtal. Väg- och Transportforskningsinstitutet (VTI) utför forskning på uppdrag. Vägverket, Vinnova och Banverket är de största uppdragsgivarna.

7.2 Bakgrunden till dagens organisationsstruktur

Statens roll inom samfärdseln har vuxit fram sedan mitten av 1800-talet som ett resultat av den starkt ökade efterfrågan på transporter som följde av industrialiseringen, jordbrukets omvandling, ny produktionsteknik, en befolknings- och inkomstutveckling och en geografisk omfördelning av befolkning och produktion. De krav som ställdes på organisation, samordning och finansiering kunde endast staten klara av på ett effektivt sätt. Föregångaren till dagens Vägverk tillkom i mitten på 1800-talet. Inom järnvägssektorn tog staten hand om stambanorna och privata intressen fick svara för bibanorna. De svenska kanalerna finansierades huvudsakligen av staten men drevs i bolagsform. Staten har numera tagit över även ägandet av kanalerna. När det gäller lotsningen och fyrväsendet togs tidigt allmänt för givet att det var en statlig angelägenhet. För den svenska luftfarten tog staten i ett relativt tidigt skede på sig ett allt större ansvar för flygplatserna. Den första tanken var emellertid att kommunerna eller särskilda bolag skulle vara driftansvariga.

I "Den svåra beställarrollen" (SNS Förlag 2004) som är ett resultat av ett särskilt forskningsprojekt finansierat av Banverket och Vinnova har författarna (Nilsson, Bergman och Pyddoke) kortfattat beskrivit statens roll inom transportsektorn och hur den

utvecklats under de senaste århundradena. Man konstaterar att statens roll i produktionen av den nya infrastrukturen som krävdes blev väldigt omfattande. Något bestämt svar på frågan varför den blev så stor kan inte ges, men tre tänkbara förklaringar lämnas; statens olika roller analyserades inte särskilt noggrant, det saknades en leverantörsmarknad inom anläggningsområdet och det fanns ett visst mått av automatik inom ramen för tidigare inledd utveckling.

Den nuvarande organiseringen av myndigheterna inom transportområdet baseras i allt väsentligt på den stora roll som staten åtog sig när det gäller produktionen av infrastruktur. Anläggningarna och dess specifika egenskaper och teknologi ställde krav på särskilt yrkeskunnande. Den specifika kompetensen att bygga, underhålla och sköta vägar, järnvägar, flygplatser och farleder är grunden för dagens trafikverk. Under de senaste årtiondena har produktionsrollen tonats ned och i stället har andra roller i sammanhanget lyfts fram. De organisationsförändringar som inleddes i början på 1990-talet med separering av produktionen från rollen som infrastrukturförvaltare och en successiv konkurrensutsättning har slutligen resulterat i att staten så gott som helt har upphört att i förvaltningsform engagera sig i produktionsverksamhet. I stället har trafikverken givits en bredare roll som ansvarig för respektive trafikslags effektivitet i ett transportpolitiskt sammanhang.

7.3 Genomförda och pågående förändringar – omfattning och inriktning

Regeringen har under senare år tillsatt flera utredningar som berör myndigheterna på transportområdet. Syftet har varit att pröva det offentliga åtagandet och att skapa en ändamålsenlig och effektiv organisation för statens uppgifter inom transportområdet. Det pågår nu arbete med att bereda eller genomföra de förslag som lagts fram.

En särskild utredare har analyserat förutsättningarna för en ombildning av Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) och vissa funktioner hos SIKÄ till aktiebolagsform (SOU 2007:49). Utredaren såg inte att SIKÄ:s uppgifter lämpade sig för bolagisering och föreslog därför att verksamheten även i fortsättningen skulle bedrivas i myndighetsform. Utredaren föreslog att VTI ombildades till ett helägt statligt bolag under förutsättning att bolaget kunde tillförsäkras en basresurs som motsvarar dagens

anslag. Om detta inte var möjligt förordade utredaren att VTI kvarstod som myndighet med oförändrat uppdrag och förutsättningar.

Regeringen beslutade den 6 oktober 2005 att en särskild utredare skulle tillkallas med uppgift att undersöka hur man kunde inrätta en trafikslagsövergripande organisation för inspektionsverksamhet som rörde kontroll av att krav i fråga om säkerhet och skydd inom transportområdet var uppfyllda (dir. 2005:108). Regeringen beslutade den 19 juli 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av en trafikinspektionsorganisation (dir. 2007:105). Regeringen har därefter beslutat om tilläggsdirektiv till Transportstyrelseutredningen (dir. 2008:45). Den särskilda utredaren skulle, utöver det ursprungliga uppdraget, genomföra de åtgärder som krävdes för att den nya myndigheten Transportstyrelsen skulle kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2009. I samband därvid avvecklades Järnvägsstyrelsen och Luftfartsstyrelsen och myndigheternas verksamheter fördes till Transportstyrelsen. Sjöfartsinspektionens uppgifter och ansvar fördes över till Transportstyrelsen. Från Sjöfartsverket fördes också ansvaret för sjöfartsregistret samt hanteringen av kustfartstillstånd. Vägtrafikinspektionen, trafikregistret som utförde författningsreglerad register-, administrations- och informationsverksamhet och övriga funktioner i Vägverket med uppgifter som rörde tillstånd och tillsyn av vägtrafiken, fordon, körkort och yrkestrafik fördes från Vägverket till Transportstyrelsen.

En utredning om den svenska lotsningsverksamheten och dess framtid med uppgift att genomföra en översyn av Sjöfartsverkets roll och verksamheter har genomförts (dir. 2006:116). Utredaren skulle också föreslå lämplig organisationsform för lotsningsverksamheten (dir. 2007:69). Utredaren har lämnat förslag om framtida organisationsform, uppdelning och finansiering av de verksamheter som i dag bedrivs inom Sjöfartsverket (SOU 2008:53). Ett av utredarens förslag innebär att Sjöfartsverket ska ombildas till förvaltningsmyndighet.

I en departementspromemoria (Ds 2007:49) föreslogs ändringar i lagen (1945:119) om stängselskyldighet för järnväg. Förslaget innebar att Stängselnämndens uppgifter överfördes till den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen har fört över uppgifterna till Transportstyrelsen fr.o.m. den 1 januari 2009.

Den 1 juni 2006 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över det svenska flygplatssystemet (dir. 2006:60). Regeringen har därefter beslutat om tilläggsdirektiv

till utredningen (dir. 2006:104 och dir. 2007:1). Utredaren föreslog att Luftfartsverkets verksamhet ska ombildas till två aktiebolag, ett bolag för drift och förvaltning av Luftfartsverkets flygplatser och ett bolag för flygtrafiktjänsten (SOU 2007:70). Frågan bereds för närvarande i regeringskansliet.

Den 26 april 2007 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare för att utreda förutsättningarna för att ombilda vissa verksamheter vid Vägverket och Banverket till aktiebolagsform (dir. 2007:64). Utredaren föreslog att verksamheterna vid Vägverket Produktion, Vägverket Konsult, Banverket Produktion och Banverket Projektering borde bolagiseras (SOU 2007:78).

Vägverket och Banverket har nyligen genomfört stora organisatoriska förändringar i syfte att dels bättre möta marknadens och kundernas krav, dels få till stånd bättre intern styrning av sina verksamheter. Vägverket och Banverket fick i regleringsbrevet för 2008 dessutom i uppdrag att tillsammans förbereda en sammanslagning av verkens administrativa enheter och IT-enheter. Myndigheterna förbereder att under 2009 etablera ett gemensamt servicecentrum för IT, telefonväxel, personal, fakturering och redovisning.

Vid senaste årsskiftet skiljdes Vägverket Produktion, Vägverket Konsult, Trafikregistret, Vägtrafikinspektionen samt betydande delar av Vägverkets myndighetsutövande verksamhet bort från Vägverket. De två förstnämnda enheterna övergick i aktiebolagets form, varvid Svevia AB tog över Vägverket Produktions verksamhet, tillgångar och skulder. Vägverket Konsult fördes vidare samman med Banverket Projektering och bildade Vectura Consulting AB. De övriga delarna av Vägverket fördes in i den från årsskiftet nybildade myndigheten Transportstyrelsen. Regeringen har för avsikt att bolagisera Banverket Produktion den 1 januari 2010.

I syfte att stärka verkens förmåga och möjligheter att nå de transportpolitiska målen beslutade generaldirektörerna i de båda verken den 9 januari 2008 att Banverket och Vägverket skulle pröva att fördjupa sin samverkan inom en rad områden.

Den 20 januari 2009 beslutade generaldirektörerna i de båda verken på grundval av ett omfattande utredningsmaterial att följande riktlinjer ska gälla för det fortsatta arbetet.

- En gemensam organisation för IT-drift ska vara etablerad vid Banverket den 1 januari 2010.
- Gemensam telefonistfunktion ska vara etablerad vid Banverket den 1 januari 2010.

- Gemensamt personalcenter ska vara etablerat vid Vägverket den 1 januari 2010.
- Gemensamt fastighetsregister och fastighetsförvaltning vilket innebär att Banverket efter genomförandet av projektet kommer att genomföra verksamheten på uppdrag av Vägverket.
- Gemensamt economicenter ska vara etablerat vid Vägverket den 1 januari 2010.

Målet för redovisade områden är att verksamheterna läggs samman och bedrivs inom endera av verken. Genomförandet sker etappvis. Myndigheterna anpassar sin egen organisation till storlek och innehåll före samgående i gemensam organisation exempelvis bland annat ifråga om övertalighet.

Efter en angiven avtalstid ska levererande eller mottagande myndighet kunna säga upp samarbetet för att hitta andra samverkansformer, återgå till "egenproduktion" eller köpa från utomstående leverantör. Eventuella avvecklingskostnader delas lika. De närmare formerna för samarbetet regleras i särskilda överenskommelser mellan verken.

Utöver de verksamhetsområden där beslut tagits om samgående mellan verken fortsätter samarbetet inom flera områden bland annat information, upphandling, investeringsverksamheten samt teknisk utveckling och support. Åtgärdsplaneringen drivs i nära samverkan mellan inte bara Vägverket och Banverket utan även tillsammans med Transportstyrelsen och Sjöfartsverket. Samarbetet mellan Banverket och Vägverket är självfallet det mest omfattande i sammanhanget.

I betänkandet Styra rätt (SOU 2008:53) föreslogs bl.a. följande åtgärder som för närvarande enligt upprättad handlingsplan håller på att genomföras i Sjöfartsverket:

- Övervägande delen av produktionsverksamhet i egen regi bör successivt ersättas med upphandling av motsvarande verksamhet.
- I takt med att marknaderna utvecklas och den upphandlade verksamhetens omfattning ökar bör produktionsverksamhet i egen regi avvecklas.
- Samtliga Sjöfartsverkets fartyg ska samlas inom en egen resultat-enhet med separat resultat- och balansräkning och med fastställda resultatkrav.

- Interndebitering ska ske då de producerande enheterna nyttjar rederiets resurser.

Trafikverksutredningen konstaterar att en omfattande omstrukturering av uppgifter och verksamheter påbörjats och pågår inom den statliga delen av transportsektorn. De trafiksäkerhetsinriktade funktionerna har samlats i en myndighet, Transportstyrelsen. De inom anläggningsbranschen producerande enheterna har eller är på väg att bolagiseras. En samordning av administrativa uppgifter har inletts.

8 Organisering av uppgifter

8.1 Utgångspunkter och nya förutsättningar

8.1.1 Varför översyn av myndigheter och verksamheter just nu?

Företag och organisationer som finns på konkurrensutsatta marknader har ett kontinuerligt yttre tryck att utveckla verksamhet, produktion och organisation för att effektivt svara mot de krav som kunder och intressenter ställer. Något motsvarande yttre tryck finns inte etablerat hos anslagsfinansierade enheter eller organisationer. I dessa fall finns skäl för uppdragsgivaren att med jämna mellanrum se över verksamhet, produktion och organisation. Det sker ofta internt i den egna organisationen. Ibland kan finnas skäl att låta se över ett helt kluster av organisatoriska enheter inom ett visst politikområde för att säkerställa en god organisering av de funktioner som krävs för att få en effektiv användning av begränsade resurser.

Följande uppgifter står enligt direktiven till Trafikverksutredningen i fokus i det översyns- och förändringsarbete som regeringen bedriver:

- klargöra statens roll och uppgifter och att sätta medborgare och företag i centrum,
- öka samverkan mellan myndigheterna,
- förbättra styrning genom tydligare rollfördelning och
- eftersträva bättre dialog mellan regeringen och myndigheterna.

Utvecklingen av transportsystemet är en viktig del i samhällsutvecklingen. Statens ansvar inom transportområdet är stort och omfattar bl.a.

- regelgivning och tillsyn av transporter och transportmedel,

- förvaltning och utveckling av det statliga väg- och järnvägsnäten samt de statliga flygplatserna och farlederna,
- tecknande av avtal om interregional kollektiv persontrafik och
- statistikproduktion och viss sektorsforskning.

Statens anslag för verksamheterna inom transportområdet uppgår för 2008 till cirka 35 miljarder kronor. Till detta kommer de avgiftsfinansierade verksamheterna samt vissa lånefinansierade investeringar. Merparten av anslagen hanteras av Vägverket och Banverket i deras väg- och banhållningsansvar.

Regeringen har som framgår av kapitel 7 i detta betänkande tillsatt flera utredningar som berör myndigheterna på transportområdet. Syftet har varit att pröva det offentliga åtagandet och skapa en ändamålsenlig och effektiv organisation för statens uppgifter inom transportområdet. I stort sett har alla myndigheter varit berörda av någon offentlig utredning. Däremot har inte alla verksamheter omfattats av de utredningar som regeringen tillsatt och som slutförts. Genom det uppdrag som Trafikverksutredningen fått kommer emellertid samtliga verksamheter inom transportområdet att behandlas och utredas.

Vägverket och Banverket har bara delvis berörts av tidigare utredningar. Båda myndigheterna bedriver en omfattande verksamhet där de främsta uppgifterna är planering, beställning och förvaltning av infrastrukturen. Därutöver ansvarar verken för en mängd andra uppgifter.

Det finns enligt direktiven för denna utredning bland annat ett behov av att utreda vilka nya krav som kan komma att ställas på Vägverkets och Banverkets verksamheter i förhållande till utvecklingen på transportområdet, de förändringar som sker när Transportstyrelsen bildas, när verksamheter bolagiseras och med anledning av den pågående infrastrukturplaneringen.

Den nuvarande uppbyggnaden av statens verksamheter på transportområdet har utformats på grundval av successiva ställningstaganden och beslut. Ändamålsenligheten i detta system bör omprövas. Översynen av verksamheter och myndigheter inom transportområdet bör därför enligt regeringen fortsätta.

8.1.2 Vilka problem har föranlett översynens inriktning och omfattning?

I direktiven till utredningen konstaterar regeringen att i arbetet med bl.a. den infrastrukturproposition som regeringen överlämnade till riksdagen hösten 2008 fann regeringen ett behov att utveckla ett trafikslagsövergripande synsätt i infrastrukturplaneringen. Hittills hade arbetet ofta bedrivits inom respektive trafiksektor, vilket kunde leda till suboptimering av infrastrukturinvesteringar eller till att transportkedjor inte hängde ihop. En sammanhållen infrastrukturplanering skulle bl.a. kunna främja lösningar som bidrar till en minskad negativ miljö- och klimatpåverkan samt ökad energieffektivitet. De problem som regeringen identifierat handlade om att dagens planeringssystem brister i flexibilitet på både lång och medellång sikt vilket gör att det är svårt att möta förändrade förutsättningar. Även andra aktörer, såsom kommuner, länsstyrelser och näringslivsföreträdare, har påtalat att sektorsvis planering är ett problem.

För att säkerställa en mer flexibel och trafikslagsövergripande planeringsmodell bör därför även en genomlysning göras av vilka delar av de nuvarande verksamheterna inom luft- och sjöfartssektorerna som bör inkluderas i ett sådant perspektiv liksom statens tecknande av trafikavtal och kommunikationsanalysens roll i helheten.

Ett fungerande transportsystem är en förutsättning för jobb, företagande och tillväxt och har därmed starka kopplingar till andra sektorer som också är föremål för förvaltningspolitiska översyner, t.ex. näringspolitiken och den regionala tillväxtpolitiken. En avgörande del i den regionala tillväxtpolitiken bygger på ett ytterligare stärkt lokalt och regionalt ansvar för och inflytande över statliga tillväxtresurser. Regeringen avser att i ett sammanhållet, långsiktigt perspektiv, fortsätta effektivisera och samordna resurser som är strategiska för Sveriges konkurrenskraft på regional och nationell nivå. Därför bör det även inom transportsektorn analyseras vilka verksamheter som i huvudsak bör samlas på regional nivå respektive vilka verksamheter som i huvudsak bör samlas på central nivå.

Regeringen konstaterar vidare i direktiven att anläggningsmarknaden präglas av bristfällig produktivitet och konkurrens. Beställarnas agerande konstateras vara av stor betydelse för marknadens funktion. Vägverket och Banverket är i egenskap av infrastrukturförvaltare dominerande beställare och upphandlare av bl.a.

underhålls- och investeringsentreprenader på anläggningsmarknaden. Det finns därmed ett behov av att analysera hur dessa stora beställare i upphandlingsförfaranden kan bidra till en förbättring av anläggningsmarknadens funktion och skapa förutsättningar för innovation. Trafikverksutredningen har i sitt delbetänkande De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden (SOU 2009:24) lämnat förslag till ett program som just tar sikte på att förbättra produktiviteten och öka innovationsgraden inom anläggningsmarknaden.

Även i den övriga verksamheten bör det enligt regeringen finnas möjligheter till ökad samordning, samtidigt som de stora skillnaderna som finns mellan de specifika kärnverksamheterna inom respektive transportsektor tas i beaktande. Sektoransvaret är ett exempel där det torde finnas utrymme för precisering och där ett mer trafikslagsövergripande perspektiv vore önskvärt. Trafikverksutredningen har i sitt delbetänkande Tydligare uppdrag – istället för sektorsansvar (SOU 2008:128) lämnat förslag som syftar till en tydligare och effektivare styrning av myndigheternas verksamhet genom precisering av deras uppdrag.

8.1.3 Trafikverksutredningens analys

En grundläggande utgångspunkt för Trafikverksutredningen är att transportpolitiken är ett medel som rätt utformad kan bidra till att uppnå viktiga samhälls- och välfärdsmål. Det kan då handla om att vara ett medel i den nationella eller regionala tillväxtpolitiken, i miljöpolitiken, i sysselsättningspolitiken, i den regionala utjämnningen, etc. Det förslag till nytt planeringssystem som utredningen föreslår baseras på ett sådant synsätt. Den nuvarande inriktningsplaneringen ersätts med politiska dialoger mellan regeringen och företrädare för regionerna, vars syfte just är att skapa ett konkret underlag för de direktiv med vilka regeringen ska styra och planera inriktning och omfattning av de åtgärder som krävs för att uppnå viktiga samhälls- och välfärdsmål – nationellt och regionalt.

Det synsätt som ligger till grund för Trafikverksutredningens fortsatta ställningstagande är en fortsättning på den utveckling som statsmakterna inlett när de formulerat uppdragen till myndigheterna inom transportområdet. Myndigheternas uppdrag har vidgats från att enbart vara infrastrukturförvaltare till att verka för effektiva vägtransport-, järnvägstransport-, sjötransport- och lufttrans-

portsystem. Trafikverksutredningens synsätt innebär att ytterligare ett steg tas så att verken i allt större utsträckning medverkar i en samhällsbyggnadsroll.

Denna roll tvingar fram ett annat förhållningssätt i planeringen och i genomförande av olika åtgärder inom transportområdet. Förslaget till nytt planeringssystem (se kapitel 6) utgår därför från ett trafikslagsövergripande synsätt och fyrstegsprincipen. Det innebär sammantaget att ett betydligt vidare spektrum av åtgärder ingår i den arsenal som krävs för att skapa effektivitet i systemen. Fyrstegsprincipen inledande två steg tar sikte på sådana åtgärder som påverkar efterfrågan på transporter och som innebär att befintligt transportsystem används mer effektivt.

Denna typ av åtgärder är av den beskaffenheten att de hittills inte fått tillräckligt utrymme eller beaktats tillräckligt i den hittillsvarande planeringsprocessen. Kritik har därför riktats mot planeringen, som varit och upplevts fokuserad på de två slutliga stegen, nämligen åtgärder

- som tar sikte på att skapa bättre funktionalitet i det befintliga transportsystemet med hjälp av smärre åtgärder men framförallt åtgärder
- som ökar anläggningskapaciteten i transportsystemet.

Det trafikslagsövergripande förhållningssätt och fyrstegsprincipen i kombination med synsättet att transportpolitiken är ett medel för att uppnå viktiga samhälls- och välfärds mål gör att planeringen av åtgärder måste hållas samman i en funktion. Storstädernas trängselproblem, regionförstoringen, klimatfrågan, m.m. kan inte lösas utan att trafikslagen samverkar och planeringen och genomförandet samordnas. För effektiva transportkedjor och förbättrad logistik kommer med ett trafikslagsövergripande förhållningssätt ökad fokus att läggas vid effektiviteten i hamnar och andra terminaler både för gods- och persontransporter. Intermodaliteten förstärks.

Trafikverksutredningen har i tidigare avsnitt starkt lyft fram behovet av uppföljning och analys. Varje åtgärd som planeras och förverkligas måste baseras på en analys och bedömning av hur väl transportsystemet fungerar här och nu med avseende både på de transportpolitiska målen och med avseende på de samhälls- och välfärds mål som i ökad utsträckning ska styra verksamhet insatser och åtgärder inom den statliga transportpolitiken. Den samlade

bilden är en nödvändig förutsättning för att skapa effektivitet och ytterst legitimitet för de åtgärder som planeras och genomförs.

Den samlade planerings- och avvägningsfunktionens uppdrag skulle mot den bakgrunden vara att ansvara för hantering och styrning av funktionaliteten i (väg-, järnvägs-, luft- och sjö-) transportsystemen och att den svarar mot och bidrar till viktiga samhälls- och välfärds mål. Kraven på funktionalitet uttrycks i termer av tillgänglighet, framkomlighet, säkerhet, jämställdhet och miljöanpassning. Medlen för att hantera och styra funktionaliteten utgörs av att sköta, underhålla och utveckla anläggningar, att se till att de utnyttjas effektivt, att de som använder anläggningarna får tillräcklig och nödvändig support för säkra, framkomliga och miljöanpassade transporter samt att fordonen interagerar med anläggningarna på ett säkert, framkomligt och miljöanpassat sätt. Med det uppdraget följer att verksamheten ska planeras på kort, medellång och lång sikt med sikte på att uppnå viktiga samhälls- och välfärds mål.

8.1.4 Brister i dagens organisering

Statens roll inom transportsektorn har förändrats påtagligt under årens lopp. Förändringstakten har ökat under de senaste årtiondena. Rollen som producent och rollen som trafikutövare har reducerats kraftigt. I stället har rollerna som *policyskapare*, *systemförvaltare* och *beställare* blivit alltmer framträdande. Organiseringen baseras som visats i föregående kapitel på rollen som producent av infrastruktur. Den producerande rollen bedrivs numera i allt större utsträckning i bolagsform och på konkurrensutsatta marknader. Frågan om LFV:s associationsform bereds för närvarande. Sjöfartsverkets producerande roll reduceras genom andra åtgärder. Vägverkets och Banverkets producerande delar har till stor del skiljts av från verken och bedrivs eller kommer enligt inriktningsbeslut att bedrivas i aktiebolagets form.

Den kraftiga förskjutningen i statens roll aktualiserar frågan om den framtida organiseringen av de uppgifter som nu är framträdande för staten. Den policyskapande uppgiften är knuten till det politiska systemet och hanteras av regeringen och riksdagen. För att hantera den rollen krävs en förstärkning av Regeringskansliet för att möjliggöra en breddning och fördjupning av de underlag på vilka de politiska besluten ska fattas. Betydelsen av denna roll för-

stärks i takt med att de statliga rollerna som systemförvaltare och beställare blir alltmer framträdande.

Rollen som systemförvaltare handlar om att verka för och i stora delar ansvara för att det samlade transportsystemet svarar mot de krav som ställs. I rollen ingår att utveckla och dagligen se till att systemen fungerar tillfredsställande och vidta de åtgärder som krävs för röja undan brister och problem och tillgodose de behov som finns inom de ekonomiska och andra ramar som ges. I den rollen är det naturligt att se transportsystemet som en helhet med inslag av egenskaper som på olika sätt kan svara mot den efterfrågan och de kvalitets- och samhällskrav som från tid till annan gör sig gällande.

Genom att staten har reducerat sin roll som producent blir rollen som beställare av olika tjänster och produkter från marknaden alltmer central. Beroende på hur rollen utövas påverkas marknaderna i olika riktning. Statens agerande som beställare och upphandlare på olika marknader inom transport- och anläggningsområdet är central för en god utveckling av priser, kvalitet och prestanda på de tjänster och varor som handlas upp. Genom att staten är en dominerande aktör förstärks betydelsen av agerandet.

Utredningen har i två delbetänkanden, ”Tydligare uppdrag – istället för sektorsansvar” (SOU 2008:128) och ”De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden” (SOU 2009:24) analyserat myndigheterna med avseende på deras roll, ansvar och funktionssätt och deras roll som dominerande beställare av tjänster från anläggningsmarknaden. Förslag har lämnats som syftar till att tydliggöra uppdragen i det förstnämnda hänseendet och ett program har föreslagits som syftar till att utveckla beställarfunktionen och därigenom förbättra anläggningsmarknadens funktionssätt i det andra avseendet.

Det första delbetänkandet är i stora stycken knuten till statens policyskapande roll. Förslagen i detta delbetänkande medför att regeringskansliet i större utsträckning än vad fallet hittills varit bör ge myndigheterna tydligare uppdrag. Det andra delbetänkandet tar sikte på statens roll som beställare.

I dessa båda delbetänkanden har utredningen valt att inte explicit behandla organisationsfrågor, trots att de frågor som där behandlats i betydande grad har betydelse för frågan om hur myndigheterna inom transportsektorn kan och bör organiseras. I detta betänkande behandlar Trafikverksutredningen statens systemförvaltande och systemutvecklande roll. Planeringen och uppfölj-

ningen av transportsystemen är därför i förgrunden. Det är i den systemförvaltande och systemutvecklande rollen som krav på en ny organisering av uppgifterna inom den statliga transportsektorn gör sig särskilt gällande. I grunden handlar det om den yttre effektiviteten. Den ställer krav på ny organisation.

Genom att staten redan kraftigt har begränsat sin producerande roll och avser att minska den ytterligare kvarstår inte längre produktionsrollen som bestämmande för organiseringen av statens fortsatta uppgifter. Organiseringen kan därmed ske utifrån andra kriterier än den som tidigare varit för handen.

I kapitel 4 om Det statliga åtagandet har utredningen pekat på ett antal områden där det finns vägande skäl att gå vidare i processen med att hitta marknadslösningar eller där det finns anledning att närmare se över omfattningen av det statliga engagemanget. Förslag har lämnats i denna del. Förslagen syftar till en renodling av trafikverkens uppdrag och ytterst till att förbättra effektiviteten i verkens kärnverksamhet. Ansvarsfördelningen av infrastrukturen mellan stat och kommun behöver ses över, liksom den mellan stat, kommun och enskilda.

I kapitel 5 om Det regionala inflytandet har utredningen fört en närmare diskussion och bland annat hänvisat till de överväganden som Ansvarskommittén gör i sina betänkanden. Trafikverksutredningen konstaterar att den regionala strukturen och den regionala nivåns politiska mandat skiljer sig betydligt åt mellan olika regioner. Utredningen förutsätter att det regionala politiska mandat på sikt kommer att ensas mellan regionerna och stärkas i de regioner som i dag företräds av länsstyrelser i åtgärdsplaneringen inom transportområdet och att det politiska inflytandet på den regionala nivån därmed inom inte alltför avlägsen tid kan ske under likartade förutsättningar. Trafikverksutredningen konstaterar vidare att flertalet av de nuvarande 21 regionerna är var och en för små för att hantera de utmaningar som finns inom transportområdet. Utredningen förutser bland annat mot bakgrund av Ansvarskommitténs uttalanden ett färre antal regioner med ökat politiskt mandat. Därmed skulle förutsättningarna för rationella beslut förbättras och legitimiteten öka i de överväganden som görs och i de beslut som fattas på regional nivå inom den offentligt styrda trafik- och transportsektorn.

I kapitel 6 om Planeringssystemet konstaterar utredningen att det finns starka skäl att göra kraftiga förändringar i det nuvarande planeringssystemet. Processen bör kraftigt förändras så att en till-

trädande regeringen kan få genomslag av den transportpolitik den gått till val på under mandatperioden. Det politiska inflytandet både nationellt och regionalt bör ges nya former och arenor för att stärkas. Förslag lämnas som tar sikte på både förändrad process och förändrade former som medger ett stärkt politiskt inflytande i och kontroll av processen och ett trafikslagsövergripande förhållningsätt i planeringen. Förslaget till nytt planeringssystem förutsätter till följd av det trafikslagsövergripande synsättet en samlad planerings- och sammanvägningsfunktion.

8.2 En ny myndighet – ett Trafikverk

Trafikverksutredningen föreslår:

- Ett ny myndighet, Trafikverket, bildas och som i princip tar över samtliga uppgifter som för närvarande finns hos Vägverket och Banverket
- Till den nya myndigheten, Trafikverket, förs de uppgifter som är knutna till den långsiktiga planering hos Transportstyrelsen, LFV och Sjöfartsverket
- Till den nya myndigheten, Trafikverket, förs de samordnande uppgifter som för närvarande fullgörs av SIKKA i den långsiktiga planeringen jämte viss utredningskapacitet.
- Den nya myndigheten, Trafikverket, ger administrativt och IT-stöd till samtliga myndigheter inom transportområdet

8.2.1 Allmänna utgångspunkter

Direktiven till utredningen ger en tydlig bild av vad som är önskvärda egenskaper hos ett nytt planeringssystem. Den långsiktiga strategiska planeringens mål är att få en samhällsekonomiskt effektiv allokering av de insatser som anses behövliga för att nå det transportpolitiska målet och de övriga mål som formulerats. I föregående avsnitt har förslag lämnats i fråga om planeringssystemet. Utredningen har också lämnat förslag som rör tydligheten i regeringens styrning, en förändrad och utvecklad beställarfunktion gentemot anläggningsmarknaden, förändringar i det statliga åta-

gandet, förslag som tar sikte på ett ökat regional inflytande samt en helt ny planeringsansats och ett nytt planeringssystem. Utredningen har också beskrivit den utveckling som pågår när det gäller effektiviseringar inom och mellan verken när det gäller administrativa och andra verksamhetsnära stödfunktioner.

Planeringssystemet är centralt i statsmakternas styrning av verken. Det tar sikte på verksamhetens inriktning och omfattning under de närmaste åren. Det tar dock inte sikte på hur verksamheterna ska genomföras och följas upp. I Trafikverksutredningens uppdrag ingår också att analyser effektiviteten i genomförande av den statliga verksamheten inom transportområdet. Enligt direktiven ska vi analysera vilka möjligheter till effektiviseringar och synergier som kan finnas genom en omorientering av myndigheternas uppdrag, verksamhet och organisering. Därmed riktas uppmärksamheten på fördelningen av uppgifter, ansvar och befogenheter inom hela klustret av myndigheter och verk inom transportsektorn.

Organiseringen av uppgifterna inom transportsektorn måste rimligtvis baseras på de roller som finns och de dimensioner som ska hanteras i planeringen och i övrigt. Att besluta om direktiv, väga samman och besluta om fastställelse av planer är uppgifter förbehållna det politiska systemen och är starkt knuten till statens policyskapande roll. Att ta fram underlag för direktiv och underlag inför beslut tillhör den beredande uppgiften och bör därför ligga nära den politiska beslutssfären. Den planerande uppgiften har stark koppling dels till dem som svarar för funktionaliteten i transportsystemen, dels till dem som ansvarar för eller hanterar frågor som rör regionalpolitik, samhällsplanering, arbetsmarknads- och näringspolitik, etc. Genomförande av planerna ligger på myndighetsnivån.

Transportpolitiken rör stora värden. Ett politikområde med sådan stor inverkan och påverkan som det har på samhällsekonomin i stort bör vara föremål för kontinuerliga utvärderingar inte minst i ett land som har ett stort avståndshandikapp till viktiga marknader. En utvärderingsfunktion bör ha en ställning som är skyddad från påtryckningar och tillräckliga resurser och mandat i förhållande till övriga myndigheter på området för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Den bör ha både en disciplinerande och kunskapsöverförande effekt på respektive till dem som planerar och beslutar.

Utredningen har i kapitel 6 identifierat att det finns behov att förändra organisation, arbetssätt, processer och beslutsstrukturer i den lång- och medelsiktiga transportplaneringen så att de politiska avvägningarna mellan olika åtgärder leder fram till önskvärd utveckling i samhället. Det bör finnas betydande potentialer till effektiviseringar som både rör den yttre och inre effektiviteten.

Hur ansvar och befogenheter fördelas har betydelse för hur man värderar uppgifter som ska utföras och genom organiseringen och däri ingående uppdrag ges olika incitament och drivkrafter. Organisation av de olika funktioner och uppgifter som berörts i det föregående är ett ytterligare medel jämsides med andra för att uppnå de transportpolitiska målen. Vid organisering av olika väsentliga funktioner är det av avgörande vikt att se till att det finns *drivande, balanserande och kontrollerande* krafter inom den statliga transportsektorn.

På en marknad där företag agerar i konkurrens om kunderna finns det kontrollerande och balanserande krafter inbyggt i systemet. Om kontrollen brister eller om balansen blir snedvriden riskeras stora välfärdsförluster med ofta besvärande fördelningspolitiska effekter. Även för enheter som verkar utan konkurrens och som finansieras med offentliga medel krävs kontrollerande och balanserande krafter jämsides med de krafter som är och ska vara starkt drivande.

En orsak till den i tidigare avsnitt identifierade frustrationen över planeringssystemets form, process och innehåll synes vara att de drivande krafterna av olika skäl blivit myndighetsnivån och inte det politiska systemet. Det är till och med så att några myndigheter i sin instruktion haft till uppdrag att främja det egna trafikslaget. Till detta kan läggas att de balanserande och kontrollerande krafterna i planeringssystemet varit och är svaga och därför inte kunnat fullgöra sin roll på ett effektivt sätt.

Det är inte den enda orsaken till den identifierade frustrationen. I direktiven till utredningen pekar regeringen också på andra faktorer som ligger till grund för att planeringssystemet behöver utvecklas. Utredningen har vidare pekat på andra faktorer såsom planeringens omfattande och ibland också alltför detaljerade nivå.

Trafikverksutredningen har också konstaterat att den nuvarande myndighetsstrukturen inom transportsektorn i allt väsentligt är baserat på ett tidigare förhållande där staten svarade för den producerande rollen. I dag har staten frånträtt denna roll och överlätit åt marknaden att producera infrastruktur.

Utredningen har identifierat tre roller – policyskapande, systemförvaltande och beställande – som staten i dag fullgör och som kräver en adekvat organisation av verksamheter och uppgifter.

Utredningen har vidare identifierat att följande funktioner mot denna bakgrund behöver stärkas och/eller utvecklas organisatoriskt:

- Formerna för den politiska styrningen (starkare regeringskansli och parlamentarisk beredning)
- Den trafikslagsövergripande planerings- och avvägningsfunktionen (Trafikverk)
- Den samlade förvaltningen och utvecklingen av transportsystemet (Trafikverk)
- Beställarfunktionen (Trafikverk)
- Utvärderingsfunktionen (utvärderingsfunktion)
- En funktion för fastställelse av generella ingångsvärden för den samhällsekonomiska kalkylen (KI)

Det är uppenbart att en ökad samordning och samarbete i enlighet med Trafikverksutredningens förslag inom den statliga beställarverksamheten av anläggnings- och teknikkonsulttjänster kan ge betydande vinster när det gäller att förverkliga statens infrastrukturpolitik. En ökad produktivitet med några procent per år kan ge mycket mer vägar och järnvägar för pengarna jämfört med vad förhållandena hittills varit. En ökad innovationsgrad när det gäller anläggningar och deras egenskaper kan ytterligare förbättra vinsterna för samhället som helhet. Till detta kommer vid ett institutionaliserat samarbete mellan de statliga trafikverken ytterligare vinster i form av specialisering och samlad kompetens som rör projektledning och tekniskt stöd. Det är utredningens bedömning att beställarverksamheten kan utvecklas bättre i ett samlat trafikverk.

Inom de administrativa funktionerna finns betydande stor-driftfördelar med modern IT-teknik. Vägverket och Banverket har inlett ett sådant samarbete. De funktioner som samarbetet inlets med kan på sikt omfatta ännu fler områden. Ett sådant samarbete kan dels vidgas till att omfatta fler myndigheter och verk dels fördjupas och institutionaliseras och därmed ge ytterligare vinster i form av specialisering och samlad kompetens. Det gäller också

sådana områden som den mer fysiskt orienterade samhällsplaneringen.

Det förslag som Trafikverksutredningen lämnar när det gäller att ersätta sektorsansvaret med tydligare uppdrag kan också bidra till att möjliggöra en ökad samordning bland verken när det gäller åtgärder som ligger utanför det rent infrastrukturella området. Verkens egen tolkning av vad som innefattas i begreppet sektorsansvar bör ersättas med konkreta och tydligare uppdrag till myndigheterna efter beslut av regeringen.

8.2.2 Den trafikslagsövergripande planeringen

Vi har i tidigare avsnitt visat att det finns vinster att hämta både i fråga om den yttre effektiviteten, dvs. effektivare transportsystem genom trafikslagsövergripande förhållningssätt och en ny ansats i den långsiktiga planeringen och i den inre effektiviteten genom samordning av olika funktioner bland annat för planering. Vi har också konstaterat att dagens organisering av myndigheterna inom transportsektorn i allt väsentligt är en produkt av statens tidigare stora roll som producent. Genom att staten kraftigt har reducerat rollen som producent och att de delar av producentrollen som är kvar inom transportområdet avses skiljas ur från myndighetsvärlden kan organiseringen av statliga funktioner och uppgifter inom transportområdet anpassas till de uppgifter som kvarstår och där bli ett effektivt medel för att nå väsentliga politiska mål när det gäller yttre och inre effektivitet inom transportsektorn. Organiseringen kan därmed utgå från statens roller som policyskapare, systemförvaltare och beställare inom transportområdet.

Statens roll som förvaltare handlar om att driva och utveckla det samlade transportsystemet så att det svarar mot de syften och mål som riksdagen beslutat om. Vi har tidigare konstaterat att det kräver en samlad funktion såväl för planering och sammanvägning som för förvaltning och utveckling av transportsystemet för att bäst uppnå de mål och lösa de problem som statsmakterna finner mest angelägna.

Trafikverksutredningen har därvid prövat olika organisatoriska lösningar, nämligen följande

1. Väsentligt utvidgat Regeringskansli där det trafikslagsövergripande planeringsarbetet och övrigt analysarbete bedrivs internt.

- Kompetens och resurser överförs från de olika trafikverken. Trafikverken är renodlade exekutiva organ,
2. en ny myndighet, ett planeringsverk, med i stort motsvarande uppgift som i alternativ 1 och med trafikverken som exekutiva organ eller
 3. ett trafikverk där hela eller delar av nuvarande verk slås samman till en myndighet med både planerande och systemförvaltande uppgifter.

I de två första alternativen skiljs planeringsrollen från den operationellt förvaltande och utvecklande systemrollen. I det tredje alternativet hålls planering och den operationella verksamheten samman i en organisation.

Det första alternativet innebär att regeringskansliet med sin förhållandevis lilla stab inom transportområdet utvidgas kraftigt och svarar mot den roll som ett ministerium normalt har i många länder i Europa. Många av de uppgifter som i dag fullgörs av flera myndigheter inom transportområdet skulle flyttas in i regeringskansliet. Med dessa uppgifter skulle, relativt nuvarande stab, stora resurser tillföras regeringskansliet för att det nya departementet skulle kunna fullgöra sin roll. I princip reduceras myndighetsnivån till att bli renodlade exekutiva organ där dess uppgift är att genomföra de konkreta uppdragen på relativt detaljerad åtgärdsnivå.

En sådan organisatorisk lösning bryter det mönster som sedan länge gällt inom svensk statsförvaltning med små departement och relativt stora myndigheter med i praktiken stor självständighet att lösa olika uppgifter som de är ålagda enligt instruktion och regleringsbrev och genom andra beslut och styrinstrument. Den nuvarande organisationsmodellen rymmer stora förtjänster och har genom åren visat sig hållbar. Även om det finns poänger med ett starkt utbyggt ministerium inom transportområdet är de för svaga för att motivera en sådan konstruktion.

Då ligger alternativ 2 betydligt närmare en traditionell organisationslösning inom statsförvaltningen. Inrättandet av ett planeringsverk uppfyller just det kravet. En sådan myndighet skulle ha en nära koppling till regeringskansliet. Det finns exempel på tidigare försök att bygga upp specifika stabsfunktioner åt Regeringskansliet. Transportrådet (TPR) inrättades den 1 januari 1980 som en följd av 1979 års trafikpolitiska beslut. TPR hade till uppgift att

utarbete ett gemensamt planerings- och prognosunderlag till grund för trafikverkens långsiktiga planering. TPR skulle också utvärdera planerna och redovisa till regeringen resultatet härav. TPR hade under sina verksamhetsår en roll som stabsorgan åt regeringen och fyllde ett behov av kvalificerad analysverksamhet som har saknats på regeringskansliet.

TPR:s roll var under årens lopp inte oomstridd. Gränsdragningen i förhållande till andra statliga organ lyftes fram som ett problem. Flera myndigheter uttryckte oro över att TPR skulle få en roll av något av en "övermyndighet" inom transportsektorn. I prop. 1990/91:100 konstaterades att verksamhet som är sektorsövergripande, där en styrning kan erfordras av verk och myndigheter, hör vanligtvis inte hemma hos en myndighet. Den roll som Transportrådet hade var inte hållbar. Inte heller skapandet av Delegationen för prognos- och utvecklingsverksamhet inom transportsektorn (DPU) och senare SIKa har löst problemen. SIKa har i uppdrag att samordna planeringen och tillhandahålla prognoser och annat beslutsunderlag samt ansvara för metodutvecklingen. Verksamheten bygger på frivillig samordning och SIKa är beroende av övriga myndigheter i sitt arbete och har inte möjlighet att tvinga dessa att samarbeta. Det är under dessa förhållanden genuint svårt för en liten myndighet att samordna betydligt större myndigheter som också själva har resurser inom de aktuella områdena. En frivillig samordning som är beroende av att gynnsamma förutsättningar för samarbete föreligger är inte en långsiktig hållbar lösning. Jämfört med tidigare planeringsomgångar har SIKa:s roll, dvs. att samordna trafikverkens långsiktiga infrastrukturplanering, reducerats. Regeringen har istället gett SIKa en roll av mer rådgivande karaktär som innebär att samordna kvalitetssäkringsprocessen gentemot trafikverken och länen.

En erfarenhet som kan dras är att – om ett planeringsverk ska etableras – så gäller att det att verket också ansvarar för de medel som ska finansiera den verksamhet man planerar för. Det betyder att de anslag vars ändamål handlar om att driva och utveckla transportsystemet disponeras av planeringsverket och att de fördelar dessa medel till ett eller flera renodlade exekutiva organ dvs. nuvarande Vägverket och Banverket och i förekommande fall till Sjöfartsverket och Luftfartsverket eller annan inrättad myndighet som ansvarar för genomförandet av åtgärderna.

Den nackdel som båda de alternativ som här redovisat är behäftad med utgörs av att den logiska kedjan planering, genomförande

och uppföljning bryts. Planeringsverket kommer ständigt att äga ett informationsbehov som aldrig går att tillgodose fullt ut. Kostnaderna för att få information om den konkreta funktionaliteten i transportsystemet kommer inte att anses rimliga. För att hålla nere dessa kostnader måste uppdragen till de exekutiva myndigheterna beskrivas både i termer av funktionalitet för det befintliga transportsystemet och i form av åtgärder för att utveckla det. Det finns i praktiken inte någon skarp gräns för vad som ska innefattas i kort-siktig funktionalitet och i långsiktig utveckling. Utbyggnad av ett mötesspår, utbyte av kontaktledningar, etablering av en ny cirkulationsplats, uppgradering av en 13-meters väg till att bli mötesfri är samtliga exempel på åtgärder där det kommer att bli diskussion om vem som ansvarar för vad och vem som bestämmer. Risken är uppenbar för att ansvar inte ska kunna utkrävas, vilket, enligt vad som Trafikverksutredningen framfört i tidigare avsnitt, är ett viktigt inslag i utformningen av det nya planeringssystemet.

Vi kan också konstatera att det nya planeringssystemet bygger på en mycket nära koppling mellan direkt kontroll av och ansvar för den faktiska funktionaliteten och en kontinuerligt pågående planering av åtgärder för att bibehålla och förbättra det samlade transportsystemets funktionssätt. Ett från den operativa verksamheten skilt planeringsverk strider mot den bakgrunden mot den grundläggande ansatsen för den framtida statliga planeringen och styrningen av transportsektorn som Trafikverksutredningen föreslår. Trafikverksutredningen avvisar därför tanken på att skilja planeringen från genomförandet och uppföljningen.

Det är Trafikverksutredningens bedömning att förslaget till nytt planeringssystem förutsätter inrättande av en myndighet med ett samlat ansvar för planering och sammanvägning för alla trafikslag (se kapitel 5).

8.2.3 Statens systemförvaltande roll

Effektiviteten i transportsystemet är av stor betydelse för samhällsutvecklingen och välfärden. Transportsystemet svarar för cirka en femtedel av den samlade produktionen av varor och tjänster i landet. Funktionaliteten i det samlade transportsystemet, dvs. dess förmåga att bidra till väsentliga mål i samhället, här och nu och i framtiden är således av stor vikt.

Statens roll som förvaltare av transportsystemet framträder allt tydligare i takt med produktion och trafikering i ökad utsträckning sker efter marknadsmässiga principer. I förvaltningen av transportsystemet ligger att skapa förutsättningar för transportsystemets funktionalitet och utveckling. Kraven på funktionalitet uttrycks oftast i termer av tillgänglighet, framkomlighet, säkerhet, jämställdhet och miljöanpassning. Trafikverksutredningen har i tidigare avsnitt konstaterat att bästa kunskapen om funktionaliteten har den som sköter, underhåller och utvecklar anläggningar och ser till att de utnyttjas effektivt, att de som nyttjar anläggningarna får tillräcklig och nödvändig support för säkra, framkomliga och miljöanpassade transporter samt svarar för att fordonen interagerar med anläggningarna på ett säkert, framkomligt och miljöanpassat sätt.

Med dagens organisatoriska myndighetsuppbyggnad inom den statliga transportsektorn finns – det ingen på myndighetsnivån som har uppgiften att svara och verka för funktionaliteten i hela det samlade transportsystemet. Ansvar för funktionaliteten är begränsad till respektive trafikslag. Det trafikslagsövergripande perspektivet i förvaltningen och utvecklingen saknas i dagens myndighetsstruktur. Enligt trafikverksutredningens bedömning skulle en myndighet för alla trafikslag på ett bättre sätt fullgöra denna uppgift än vad som är möjligt med dagens myndighetsstruktur.

I dag är statens systemförvaltande roll uppdelad efter trafikslag som en följd av den historiska produktionsrollen. Systemförvaltning och systemutveckling handlar framförallt om att ha kontroll över att anläggningarna från tid till annan fungerar för sitt ändamål, att trafiken och transporterna har god framkomlighet och säkerhet, att miljöaspekterna beaktas i nödvändig utsträckning, etcetera. I detta ligger att ha god kännedom om funktionalitet och de brister som behöver åtgärdas och äga kunskap om vilka behov och utmaningar som ska hanteras i framtiden. Systemförvaltning och systemutveckling är i sig av generell karaktär. Trafikverksutredningen är medveten om att de olika trafikslagen baseras på olika teknologier och teknik som kräver skilda kunskaper och erfarenheter. Utredningen har inte kunna påvisa att en sammanslagning av de nuvarande trafikslagspecifika systemförvaltarna på kort sikt kan leda till att synergier tas till vara. På lite längre sikt torde det dock finnas synergier som kan realiseras.

8.2.4 Effektivare statliga beställarfunktioner

Det synsätt som trafikverksutredningen gav uttryck för i delbetänkandet ”De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden” (SOU 2009:24) baserades på trafikverkens grundläggande uppdrag, nämligen att ansvara för hantering och styrning av funktionaliteten i respektive transportsystem. Kraven på funktionalitet anges såsom tidigare visats i termer av tillgänglighet, framkomlighet, säkerhet och miljöanpassning. Medlen för att hantera och styra funktionaliteten utgörs av att sköta, underhålla och utveckla anläggningar, att se till att de utnyttjas effektivt, att de som nyttjar anläggningarna får tillräcklig och nödvändig support för säkra, framkomliga och miljöanpassade transporter samt att fordonen interagerar med anläggningarna på ett säkert, framkomligt och miljöanpassat sätt.

Det är utifrån den rollen och det uppdraget som trafikverken ska handla upp och beställa de tjänster och produkter som entreprenörer, teknikkonsulter och andra leverantörer på marknaden ska leverera och ta ansvar för. Utförarna – entreprenörer och teknikkonsulter – har ansvaret för de resurser som behövs för att genomföra produktionen och för de produkter och tjänster som levereras.

Vägverket, Banverket och i viss utsträckning Luftfartsverket och Sjöfartsverket agerar på anläggningsmarknaden och framstår var och en, men framförallt tillsammans som mycket stora beställare. Deras agerande har stor betydelse för anläggningsmarknadens funktionssätt. Banverket och Vägverket har inlett ett närmare samarbete i upphandlingsfrågor och mellan Vägverket och Luftfartsverket finns ett etablerat samarbete bland annat när det gäller upphandlingar av insatsvaror för underhållsbeläggningar. Ett sådant samarbete bör ta sikte dels på ett gemensamt kunskapsuppbyggande dels på samordnat agerande som beställare på marknaden – inte minst i genomförandet av de åtgärder som föreslås i delbetänkandet.

Trafikverksutredningen konstaterade att formerna inom vilka ett sådant arbete ska bedrivas kan vara flera. I utredningens uppdrag ingår att överväga frågor som rör organisering av verksamheter. Hur beställarfunktionerna ska organiseras beror på flera aspekter. Det är dock väsentligt att i en beställning av konsult- och entreprenadtjänster kräva en betydande kunskap om de generella och specifika egenskaper som kännetecknar vägar, järnvägar, farle-

der och flygplatser och den trafik och de transporter som bedrivs på anläggningarna. Sambanden är starka mellan kunskaper om infrastrukturen och dess användning å ena sidan och förmågan att anskaffa ny infrastruktur eller upphandla underhåll och drift av befintlig anläggning. Professioner som behärskar teknisk, verksamhetsmässig, juridisk, ekonomisk och marknadskunskap ska fungera väl tillsammans för att anskaffningarna långsiktigt ska bli effektiva.

Vägverket och Banverket genomför tillsammans upphandlingar till ett värde av cirka 30 mdr per år. Det utgör cirka 30 procent av den totala anläggningsmarknaden och verken har därmed stora möjligheter att påverka branschen. Den totala årliga marknaden för tekniska konsulter verksamma i Sverige är cirka 20 mdr kronor. Uppdrag inom området vägar och infrastruktur är cirka 5 mdr kronor. Hos trafikverken handlas så gott som alla för infrastrukturen producerande verksamheter (framtagande av förstudier, utredningar arbetsplaner, järnvägsplaner samt entreprenader för drift, underhåll och byggande) upp på marknaden för anläggningstjänster. Framtagande av upphandlings- och förfrågningsunderlag, beställningar, upphandlingar och till projekten direkt kopplade projektledningsuppgifter såsom planering, genomförande och uppföljning är också exempel på funktioner som är gemensamma för trafikverken.

Även måttliga produktivitetsökningar om ett par procent per år i en bransch som under många år uppvisat praktiskt taget ingen ökning utan snarare en sänkning av produktiviteten kan ge betydligt mer infrastruktur för pengarna. Förutsättningen är enligt Trafikverksutredningens uppfattning ett samordnat genomförande av det program för att utveckla beställarfunktionerna och upphandlingarna som utredningen har föreslagit i nämnda delbetänkande. Ett sådant samordnat genomförande blir effektivare i en gemensam organisation. Staten som stor beställare av anläggningstjänster har mycket att vinna på inrättande av en samlad myndighet.

Det finns betydande synergier och en stor potential till en ökad effektivitet i den statliga beställarrollen inom anläggningsmarknaden. Genom ett samlat agerande, som kan etableras i en gemensam organisation, i ett gemensamt Trafikverk, finns det stora vinster att hämta för staten i beställningar av entreprenader och teknikkonsulttjänster. Det talar också för att etablera ett Trafikverk för att fullgöra statens beställarroll.

8.2.5 Den inre effektiviteten

I varje organisation finns utöver de planerande och beställande funktionerna ytterligare ett stort antal funktioner som är gemensamma. Dit hör administrativa funktioner, IT-funktioner och andra typer av stödfunktioner. I vart fall inom Vägverket och Banverket är de uppräknade funktionerna som är gemensamma av mycket stor betydelse och sysselsätter ett stort antal anställda. Som utredningen tidigare redovisat har Vägverket och Banverket inlett en av regeringen påbjudet samordning av administration och IT. Samordningsvinsterna har beräknats till över 100 miljoner kronor. Det finns möjligheter till ytterligare specialisering och stordrift. Även inom Sjöfartsverket, LFV och Transportstyrelsen finns administrativa stödfunktioner som med fördel kan upprätthållas av ett nybildat trafikverks administration. Betydande effektiviseringar kan således förväntas kunna bli realiserade. Förutsättningen härför är att rutiner och system standardiseras. Det är Trafikverksutredningens bedömning att arbetet med att öka effektiviteten kan drivas med större kraft av en ledning i ett samlat Trafikverk.

8.2.6 Den regionala närvaron

Enligt direktiven ska utredningen kartlägga och analysera vilka verksamheter som bör organiseras centralt och vilka som ur ett tillväxt- och kundperspektiv kräver regional närvaro. De utmaningar som utredningen har identifierat för att hanteras av ett nytt planeringssystem är av den arten att de kräver lösningar på flera nivåer i samhället och inte minst på lokal och regional nivå. Ska man nå önskemål om regional tillväxt, klimat- och miljömål och vidgade arbetsmarknader krävs åtgärder också och inte minst lokalt och regionalt. Trafikverksutredningen har därför föreslagit kraftiga förändringar i planeringssystemet som bland annat innefattar dialoger mellan företrädare för regeringen och för politiska organ på regional nivå för att nå samsyn och ömsesidig förståelse för de ståndpunkter och önskemål som finns hos parterna. I dessa dialoger förutsätts experter från myndighetsnivå delta med viktiga kunskaper om bland annat transportsystemets funktionalitet och olika åtgärders effekter och konsekvenser. För att kunna fullgöra den expertrollen effektivt krävs kunskaper om de regionala och lokala förutsättningarna och förhållandena. En regional närvaro krävs.

I många sammanhang har påtalats olikheter i de statliga myndigheternas regionala indelning. Dessa olikheter har medfört svårigheter för utomstående att hitta in i den statliga myndighetsstrukturen. Ett starkt önskemål är att ha en ingång inte minst inom transportområdet där lösningar på problemen ofta kräver en bredare uppsättning lösningar än vad en statlig myndighet haft möjlighet att råda över. Inte minst hamnarna har påtalat problemen med splittringen i den statliga myndighetsorganisationen inom transportområdet. Trafikverksutredningen delar denna kritik. Genom att etablera ett Trafikverk med planerande uppgifter inom väg, järnväg, luft och sjö skapas en samlad organisation. Det är vidare rimligt att en sådan samlad organisation kan etablera och ha en relativt omfattande regional närvaro med en bemanning som har tillräckliga och nödvändiga kunskaper och mandat för att svara mot de önskemål som regionala företrädare har i frågor som rör tillväxt, m.m. Trafikverksutredningen har inte analyserat hur den regionala organisationen skall se ut. Detta behöver analyseras vidare.

8.3 Ny struktur för organisering av verksamheterna inom transportområdet

8.3.1 Allmänt

Utredningen föreslår ny organisationsstruktur inom det statliga transportsektorn:

- Ett nytt Trafikverk för att planera, förvalta och utveckla det samlade transportsystemet
- Ett förstärkt regeringskansli för att hantera styrning och uppföljning
- En parlamentarisk beredning
- En nyinrättad utvärderingsfunktion knutet till VTI
- En ny funktion för att hantera samhällsdata i samhällsekonomiska analyser inrättas inom Konjunkturinstitutet
- Banverkets Produktion förutsätts bli bolag. Bolagisering av de övriga producerande delarna bör fortsätta.

Trafikverksutredningen har i uppdrag att vid behov föreslå ändrad organisering av hela eller delar av verksamheterna inom transportområdet. Vi har i föregående avsnitt förslagit att ett nytt Trafikverk skapas av Banverket, Vägverket samt delar av Sjöfartsverket, LFV, Transportstyrelsen och SIKÄ.

Det är Trafikverksutredningen bedömning att det nya planeringssystemet, statens systemförvaltande roll, upphandlingsfunktionen, tillämpningen av fyrstegsprincipen, det fortsatta arbetet med inre effektivitet samt den regionala närvaron bäst kan förverkligas i en samlad trafikslagsövergripande myndighet, ett Trafikverk för luft, järnväg, sjö och väg.

Men ett nytt Trafikverk förutsätter också en rad andra förändringar för att reformen enligt Trafikverksutredningens bedömning ska bli lyckosam.

För det första krävs en starkare styrning. Ett förstärkt regeringskansli och en parlamentarisk beredning kan väsentligt öka möjligheterna att på ett effektivt sätt styra och följa upp verksamheten i trafikverket.

För det andra är det nödvändigt att skapa en utvärderingsfunktion som kan bistå regeringen och riksdagen med utvärderingar på såväl objektsnivå som på systemnivå. En utvärderingsfunktion är också ett nödvändigt instrument för att regeringen inför beslut ska få stöd med att utvärdera förslag från Trafikverket, en så kallad "second opinion".

För det tredje är det av stor betydelse att en ny funktion för att hantera samhällsrelaterade ingångsdata i samhällsekonomiska analyser tillskapas.

För det fjärde är det också en förutsättning för utredningens förslag att den process att bolagisera de producerande delarna fortsätter. Det innebär att arbetet som inletts med att bolagisera Banverkets Produktion fortsätter och slutförs.

Utredningen har i de föregående avsnitten konstaterat att statens roller inom transportområdet i allt väsentligt är policyskaparens, systemförvaltarens och beställarens. Den producerande rollen har reducerats kraftigt under årens lopp och Trafikverksutredningen förutsätter att Banverket Produktion bolagiseras runt årsskiftet 2009/2010. Genom den kraftigt reducerade produktionsrollen kan organiseringen av verksamheterna inom det statliga transportområdet baseras på kriterier som knyter an till de uppgifter som numera gör sig gällande och de utmaningar som transportsektorn står inför. När det gäller organiseringen av planeringen,

systemförvaltningen och till den knuten utveckling och de statliga beställarfunktionerna inom anläggningsmarknaden har vi funnit mycket starka motiv för att dessa funktioner organiseras i ett samlat Trafikverk.

Varje förändring som föreslås ska självfallet också bedömas mot ett nuläge, ett så kallat nollalternativ. För närvarande gäller att Vägverket och Banverket tillsammans med Sjöfartsverket och Transportstyrelsen på regeringens uppdrag samverkar i den långsiktiga planeringen. De två förstnämnda verken har också på uppdrag av regeringen inlett ett arbete för att samordna sina respektive administrativa och IT-funktioner. Även inom beställnings- och upphandlingsområdet pågår ett visst begränsat samarbete mellan de båda verken. Trafikverksutredningen redogör för dessa samordnings- och samverkansinitiativen i tidigare kapitel. Gemensamt för alla dessa initiativ är att de inletts men ännu inte kommit så långt att de kan utvärderas.

Denna form av samarbete mellan två eller flera självständiga myndigheter bär på en inbyggd motsättning. Samtidigt som myndigheterna har lydnessplikt gentemot regering är de självständiga myndigheter. Till det ska läggas olika traditioner, olika myndighetskulturer och olika tolkning av uppdrag vilket kan leda till att man överbetonar det myndighetsspecifika på bekostnad av ett trafikslagsövergripande perspektiv. En av regeringen beslutad samordning av arbetet inom två självständiga myndigheter riskerar ofta att begränsas till en alltför låg ambitionsnivå. I en gemensam organisation kan arbetet med att samordna funktioner drivas med större kraft och högre tempo. Det finns enligt utredningens bedömning större förutsättningar att i ett gemensamt Trafikverk realisera de stordriftfördelar och övriga synergier i administration, planering, upphandling och i övriga stödverksamheter än vad som är fallet i en anbefalld samverkan mellan skilda myndigheter. Den regionala närvaron stärks betydligt med ett Trafikverk och kan på ett bättre sätt svara upp mot de krav som kan ställas från medborgare och företag än vad fallet är med flera myndigheter lokaliserade på olika orter.

Utredningen har tidigare påtalat vikten av att det på varje marknad finns drivande, balanserande och kontrollerande krafter för att det ska bli en hållbar utveckling i önskvärd riktning och omfattning. På motsvarande sätt finns även inom en samlad statlig sektor krav på drivande, balanserande och kontrollerande krafter. Ett nytt Trafikverk av den storlek och med de uppgifter som föreslagits i

det föregående förutsätter ett förstärkt Reageringskansli för att genom stark styrning och uppföljning fylla rollen som policyskapare. Myndigheterna är regeringens organ för att verkställa den politik som Riksdagen beslutat om. I styrningen och uppföljningen krävs att både de formella och informella styrinstrumenten utnyttjas. I det sammanhanget diskuterar vi också möjligheten och fördelen med en medverkan av en parlamentarisk beredning. Därmed byggs balanserande krafter in i organiseringen.

Som utredningen har redovisat i kapitel 6 om ett nytt planeringssystem sätts uppföljning och utvärdering i centrum. En från Trafikverket fristående funktion som gör utvärderingar bör etableras för att få en kontrollerande kraft i den statliga organisationen inom transportområdet. Som komplement till utvärderingsfunktionen bör en funktion inrättas som svarar för och beslutar om väsentliga samhällsliga ingångsdata i de samhällsekonomiska analyser som Trafikverket ska göra i den långsiktiga planeringen och prioriteringen av olika typer av åtgärder.

Trafikverksutredningen har låtit genomföra en intressentanalys med representanter för den offentliga sektorn, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenskt Näringsliv, Företagarna m.fl. samt representanter för användare och operatörer. Intressentanalysen återfinns i sin helhet i bilaga 6.

Analysen har genomförts i form av djupintervjuer. De intervjuade har fått ge sin syn på transportsystemet i dagsläget, de största problemen som de upplever det, samt vilka lösningar som finns.

Av analysen framgår att majoriteten av de intervjuade anser att myndighetssystemet i stort fungerar väl, att myndigheterna på transportområdet är professionella, att de har hög kompetens och ett gott förtroendekapital. Att ha fungerande ingångar till myndigheterna ses som en viktig förutsättning för de intervjuade. Vissa påtalar att Sjöfartsverket och Banverket är mindre extroverta – emellertid varierar omdömena om Banverket i denna fråga. Systemen anses dock vara relativt slutna fortfarande och verksamheterna starkt sektorsinriktade.

Det enskilt största problemet som lyfts upp är nuvarande planeringssystem. Huvudproblemet anses vara det faktum att hela planeringen sker i stuprör, med myndigheter som superoptimerar sina egna trafikslag. Det statliga planeringssystemet får besk kritik från ett antal av de intervjuade. Det uppfattas som felkonstruerat för modern tid, för detaljerat och långsiktigt samt för inflexibelt på medellång sikt. Utvärderingssystemet anses svagt. Detsamma gäller

systemet för ansvarsutkrävande. En samplanering med ett trafikslagsövergripande perspektiv efterfrågas starkt från alla håll. Rollfördelningen mellan regioner, kommuner och myndigheterna upplevs också som bitvis oklar. Samarbetet över regiongränserna är inte heller helt optimalt med nuvarande regionala indelning.

I princip samtliga intervjuade anser att ett mer trafikslagsövergripande perspektiv vore att föredra i det framtida arbetet. De flesta intervjuade ser dock inte en sammanslagning av trafikverken som lösningen på problemen. Man befarar att den sammanslagna myndigheten skulle bli för stor och svårstyrd. Det är också oklart vilka synergier som finns i ett helhetsperspektiv. Däremot är i stort sett samtliga intervjuade positiva till en samlad planeringsfunktion och planeringsprocess. Man kan tolka svaren som att majoriteten av de intervjuade vill ha en självständig planeringsmyndighet. Flera anser att Regeringskansliet behöver förstärkas för att kunna fungera som motpart till myndigheterna.

Utredningen gör en annan bedömning än de intervjuade vad gäller tillskapandet av en självständig planeringsmyndighet. Vilket framgår på annan plats menar utredningen att en självständig planeringsmyndighet skapar nya problem då sambanden mellan investeringar och drift och underhåll skulle allvarligt försvåras. Som framgår av tidigare menar utredningen att ett Trafikverk vid en samlad bedömning är att föredra.

Trafikverksutredningen har i avsnitt 3.4 redogjort för transportpolitiska utgångspunkter och mål. Utredningen menar att en ny organisationsstruktur enligt utredningens förslag som utgår från ett trafikslagsövergripande perspektiv har bättre förutsättningar att väga samman olika åtgärder som krävs för att uppnå de transportpolitiska målen och för att möta framtida utmaningar. I ett gemensamt Trafikverk görs avvägningar mellan olika åtgärder eller olika mål i planeringsarbetet, förvaltningen och utvecklingen av det samlade transportsystemet liksom i beslutsprocessen, vilket också torde bidra till ökad helhetssyn och effektivitet.

8.3.2 Ett förstärkt Regeringskansli

Utredningen föreslår att:

Regeringskansliet förstärks för tydligare styrning och effektivare uppföljning

Den svenska förvaltningsmodellen med ett litet Regeringskansli och jämförelsevis stora och självständiga myndigheter innebär att stort utrymme överläts till myndigheterna att utforma och driva den egna verksamheten. Regeringskansliets organisation och personalresurser är i huvudsak anpassade för att hantera den traditionella budgethanteringen, utforma propositioner och handlägga ärenden. Regeringskansliet har inte egna resurser för att ompröva myndigheternas verksamhet.

Regeringskansliets organisation

Transportpolitiken sorterar sedan 1998 under Näringsdepartementet i Regeringskansliet. Ärenden som rör transportpolitiken bereds av två enheter, Trafikenheten respektive Infrastrukturenheten. Till sitt stöd har enheterna bl.a. Rättssekretariatet och Expeditionschefen.

Trafikenheten har tjugoen medarbetare och ansvarar för transportpolitikens mål, principer och styrmedel inkluderande regelverken rörande trafik och transporter. Enheten svarar för förvaltnings- och utvecklingsfrågor som rör affärsverket Statens järnvägar, Rikstrafiken, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Sjöfartsverket, Rederinämnden och Transportstyrelsen.

Infrastrukturenheten har fjorton medarbetare och svarar för frågor och ärenden om väg- och banhållning, statliga flygplatser och flygtrafiktjänst, järnvägar och järnvägssystem, hamnar, farleder och sjömotorvägar, infrastruktur för IT avseende tillgänglighet (finansiellt stöd, samförläggningar av ledningar, robusthet, markåtkomst, ledningsrätt), långsiktig infrastrukturplanering, finansiering av infrastruktur, transeuropeiska transportnätverk, trafikslagsövergripande analyser, transportstatistik, infrastrukturens miljöpåverkan. Banverket, Luftfartsverket, Vägverket och Statens institut för kommunikationsanalys hör till enhetens myndigheter.

Därutöver finns på Finansdepartementets budgetavdelning en kontaktperson med ansvar för utgiftsområde 22 Kommunikationer vilket omfattar transportpolitik, IT-, tele- och postfrågor. Finansdepartementet ansvarar också för skattelagstiftningen på transportområdet. På Miljödepartementet handläggs vissa förvaltningsärenden med anknytning till transportinfrastrukturen. Det rör främst ansökningar från trafikverken om tillåtlighet enligt miljöbalken. Miljödepartementet ansvarar även för vissa ärenden som rör

samhällsbyggnad. Justitiedepartementet ansvarar för transporträtten, dvs. lagstiftningsfrågor som gäller civilrätt.

Regeringskansliet lånar från tid till annan in resurser från myndigheterna för specifika uppdrag. En del av Banverkets och Vägverkets ramanslag för administration får också disponeras av Regeringskansliet för bl.a. transportpolitiska utredningar.

Tidigare genomförda utvärderingar

Flera rapporter, däribland ESV 1999, har pekat på att Regeringskansliet ofta inte är tillräckligt bemannat för att klara av att styra och följa upp sina myndigheter. Myndigheterna saknar en likvärdig partner att kommunicera med. Därigenom riskeras en förskjutning av viktiga politiska ställningstaganden från folkvalda politiska representanter till tjänstemän.

SNS har i en rapport, *Vem styr? relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna*, bl.a. föreslagit att öka antalet anställda på Regeringskansliet med uppskattningsvis 1 000 personår. För att en delegering till myndigheterna ska fungera krävs väl utformade uppdrag och uppdragsgivarens återkoppling på utfört arbete.

I en rapport från ett ESO – seminarium (Ds 1998:56) som handlade om Regeringskansliet inför millennieskiftet lyfts också behovet av att höja Regeringskansliets kompetens vad gäller analysförmågan.

Förvaltningskommittén har bland annat haft i uppdrag att utveckla och lämna förslag om vilka övergripande principer som bör gälla vid organisering av den statliga förvaltningen, särskilt när det gäller hur ansvars- och uppgiftsfördelningen bör vara mellan Regeringskansliet och andra myndigheter i frågor som bland annat rör EU-samarbetet och olika former av utvärderings- och analysarbete.

Kommittén konstaterar i sitt slutbetänkande SOU 2008:118 att granskningen av myndigheternas verksamhet – och därmed politikens utfall – behöver fördjupas. En viktig konsekvens som rör statsförvaltningens struktur, är att det behövs ett vältäckande nät av myndigheter och andra organ som har till uppgift att utvärdera och analysera offentliga insatser, även på eget initiativ. Av betydelse är dock att resultaten av analyser och utvärderingar från oberoende organ också ger ett tillräckligt mått av vägledning för vilka åtgärder som bör kunna vidtas av regeringen och riksdagen. En

fördjupad granskning ställer dock krav på Regeringskansliets förmåga att ta hand om de underlag som granskningen ger. Detta får enligt kommitténs bedömning även konsekvenser för departementens organisation, arbetssätt och bemanning.

Trafikverksutredningens bedömning

Regeringen har det yttersta ansvaret för politikens genomförande. I den policyskapande rollen ska regeringen styra sina myndigheter med tydliga uppdrag. Utredningen menar, liksom tidigare genomförda utredningar, att Regeringskansliet inte har tillräcklig kapacitet att göra detta i dag. Med Regeringskansliets begränsade resurser riskerar styrningen att enbart knytas till de formella instrumenten – Instruktion och Regleringsbrev. Den informella styrningen som kräver uppdaterade kunskaper, genomförande av analyser och värdering av underlag blir lidande. Med det förslag till inrättande av ett trafikslagsövergripande Trafikverk ökar behovet av en bredare ansats i styrningen. Den formella styrningen behöver kompletteras med en informell styrning så att riksdagens mål med transportpolitiken kan genomföras på ett effektivt sätt. Den informella styrningen kan i stor utsträckning göras transparent.

Utredningen anser att Regeringskansliet måste förstärkas med resurser för att ha aktuella kunskaper om transportsystemets funktionalitet för att kunna analysera underlag samt bereda en tydligare styrning och utvärdering i enlighet med de förslag som Trafikverksutredningen lämnade i betänkandet ”Tydligare uppdrag – i stället för sektorsansvar” (SOU 2008:128). Detta innebär att regeringskansliet i dess delar bör tillföras resurser motsvarande cirka 10 medarbetare. Genom denna förstärkning förbättras Regeringskansliets möjligheter att omhänderta och granska underlag från myndighetsnivån. Dessa resurser bör samlas i en funktion som leds av en chefstjänsteman som placeras i nivå mellan statssekreterare och departementsråd, ett s.k. transportråd.

Utredningen ifrågasätter också om nuvarande organisation inom Regeringskansliet med en trafikenhet med ansvar för trafikfrågor och en infrastrukturenhet med ansvar för infrastrukturfrågor är ändamålsenlig i ljuset av pågående myndighetsöversyn och en förändrad planeringsprocess enligt utredningens förslag. Det finns enligt utredningen starka skäl att ompröva inte bara arbetssätt utan

också mot denna bakgrund nuvarande organisatoriska indelning av sakfrågorna i en infrastrukturenhet och en trafikenheter.

8.3.3 Parlamentarisk beredning

Utredningen föreslår att:

En parlamentarisk beredning tillsätts som stöd för regeringen i beredningsarbetet med syftet att nå en bred förankring kring principiella utgångspunkter i transportsektorns utveckling.

Riksdagens roll i infrastrukturplaneringen är huvudsakligen att fastställa de transportpolitiska målen som regeringen ska omvandla till tydliga uppdrag till myndigheterna. Riksdagen beslutar vidare om ekonomiska ramar och vägledning för prioriteringar av åtgärder. Riksdagen är tillsammans med regeringen ytterst ansvarig för den offentliga verksamheten. Ansvaret för vilka närmare prioriteringar som görs ligger till stor del på regeringen och inte på riksdagen.

Trafikverksutredningen föreslår en helt ny planeringsansats och ett helt nytt planeringssystem. Formerna för det politiska inflytandet tydliggörs och det politiska inflytandet kan göra sig gällande varje år i samband med den politiska hanteringen av budgetpropositionen. Skillnaderna är därmed markanta jämfört med vad som för närvarande gäller.

Transportpolitik och åtgärder inom transportsektorn är ofta långsiktiga till sin karaktär. Beslut om skatter, avgiftssystem, administrativa regleringar och stora investeringar i infrastruktur binder för lång tid handlingsfriheten. Företagen, kommunerna och hushållen är beroende av fasta spelregler och tydliga handlingslinjer. Detta förhållande gör att snabba och tvära omkastningar i politik och prioriteringar inte är särskilt önskvärda och med hänsyn till transportsystemets karaktär inte särskilt verkningsfulla. Det finns därför starka motiv för en långsiktig politik som verkar över flera mandatperioder. Det i sin tur skapar behov av breda politiska uppgörelser över partigränser. Att åstadkomma en bred politisk beredning inför riksdagens beslut kan vara ett sätt att ytterligare stärka förtroendet för planeringssystemet. Utredningen har därför gjort en jämförelse med den politiska beredningen av riksdagens beslut om försvarets inriktning som sker inom ramen för Försvarsbered-

ningen och funnit att den kan vara en utgångspunkt för att göra motsvarande inom transportpolitiken.

Jämförelse med försvarspolitiken

Planeringen av transportinfrastruktur och totalförsvarets planeringssystem har vissa likheter. Båda spänner över en längre tidsperiod och är anslagstunga områden. Inslaget av politiska överväganden i beslutsprocessen är också stort. Många av de brister som har lyfts fram mot systemet för planering av infrastrukturåtgärder är också samma som identifierats vid en granskning av försvarets planeringssystem: tröghet i systemet, kostnader underskattas, bristande uppföljning och utvärdering.

Inriktningen av försvarspolitiken har utvecklats över tiden. Fram till kalla krigets slut förbereddes riksdagens femåriga försvarsbeslut genom en omfattande utredningsverksamhet på regeringens uppdrag vid myndigheterna och en efterföljande behandling i en försvarskommitté med politisk sammansättning. Den senares ställningstaganden låg sedan till grund för regeringens proposition om ett försvarsbeslut. Riksdagens beslut om de fem årens inriktning blev utgångspunkt för de årliga budgetbesluten. Anpassning skedde där framför allt inom beslutade ramar till förändringar i kostnader.

Försvarsbesluten omfattade normalt en bedömning av det säkerhetspolitiska läget och en bekräftelse av grunden i Sveriges säkerhetspolitik med alliansfrihet syftande till neutralitet i krig. Politiken skulle stödjas av ett starkt försvar. Besluten tog sedan också i viss detalj ställning till vilka åtgärder som skulle vidtas under försvarsbeslutsperioden för att vidmakthålla försvarsförmågan och anpassa den till militärteknisk och annan utveckling. Besluten uppmärksammade också behovet av investeringar i kompetens och resurser för den framtida försvarsförmågan.

Försvarsbesluten präglades i allmänhet av bred enighet om den grundläggande inriktningen men det fanns också i enskildheter delade meningar om ekonomiska ramar och vilka åtgärder som på marginalen borde genomföras.

Efter kalla kriget har Regeringen fått ett större behov av att fortlöpande kunna påverka försvarets utveckling än vad de tidigare femåriga ganska detaljerade försvarsbesluten medgav. Fortfarande

har flera beslut om försvars- och säkerhetspolitiken fattats med flerårig inriktning men nu mer behovs- än tidstyrt.

Den politiska beredningen av riksdagens beslut om försvarets inriktning görs fortfarande med alla riksdagspartier inblandade men inte genom en från regeringen ganska fristående försvarskommitté. I stället sker den inom ramen för Försvarsberedningen.

Försvarsberedningen är inte formellt en offentlig utredning utan ett organ för att företrädare för regeringen ska kunna överlägga med företrädare för riksdagspartierna om försvarspolitiken. Beredningen tillkom i sin första form 1992 och användes då främst för att ge information till riksdagspartierna.

Genom ett beslut av regeringen den 12 januari 1995 gavs Försvarsberedningen i uppgift att svara för samråd mellan företrädare för regeringen och företrädare för riksdagspartierna om 1996 års långsiktiga försvarsbeslut. Beredningen skulle redovisa sitt arbete i rapporter till Försvarsministern. Ordföranden skulle efter samrådsförfarandet besluta om beredningens ställningstaganden men ledamöterna skulle också ges tillfälle att redovisa sina eventuellt avvikande uppfattningar. De skulle också ges möjlighet att begära underlag från myndigheterna utöver vad regeringen begärt. Efter 1996 har beredningen fortsatt att växelvis göra bedömningar av den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden och att inför viktigare beslut om försvarspolitikens inriktning redovisa sin syn på denna.

Fördelarna med en parlamentarisk beredning är att den är partiöverbyggande genom att den involverar alla riksdagens partier i processen. En viss risk kan finnas att debatterna i riksdagens utskott går lite förlorade.

Trafikverksutredningen är positiv inställd till systemet som sådant och föreslår motsvarande beredning på transportområdet. Förutom att generellt sett bidra till att förstärka riksdagens kompetens om transporternas utveckling, förutsättningar och funktionssätt är syftet att nå en bred förankring kring den transportpolitiska grunden. Den parlamentariska beredningen utgör också en arena för att diskutera principiella utgångspunkter som påverkar transportsektorns utveckling i framtiden: betydelsen av samhälls-ekonomiska beräkningar, transportsektorns miljö- och klimatpåverkan samt framtida energiförsörjningen, transporternas roll i samhällsutvecklingen, graden av medfinansiering, överväganden om andra ekonomiska styrmedel som finns inom transportsektorn m.m. Vidare skapas en kraftfull funktion som kan stötta regeringen i beredningsarbetet. Den parlamentariska beredningen är ett rådgi-

vande organ som regeringen konsulterar inför olika beslut. Regeringen bibehåller alltid initiativrätten till förslagen.

8.3.4 Utvärderingsfunktion för effektivare styrning

Utredningen föreslår:

- En utvärderingsfunktion bildas med uppgift att granska och kvalitetssäkra beslutsunderlag, utvärdera implementeringen av olika åtgärder jämte olika åtgärders effekter
- Funktionen ska vara regeringens utvärderingsorgan
- Funktionen knyts administrativt till VTI

Med hänsyn till storleken på de ekonomiska resurser som varje år läggs på transporter och transportinfrastruktur och de svåra avvägningar som görs på basis av ett omfattande underlag är det utredningens uppfattning att de utvärderingar som görs är otillräckliga. Grundläggande för en successiv förbättring i transportsystemets funktionalitet är att det som beslutas och genomförs också följs upp, utvärderas och att erfarenheter sedan återförs. En effektiv utvärderingsfunktion är därför ett viktigt inslag i planeringssystemet jämsides med en förbättrad uppföljning.

Förvaltningskommittén (SOU 2008:118) gör följande bedömning vad gäller utvärdering:

Granskningen av myndigheternas verksamhet – och därmed politikens utfall – behöver fördjupas. Självständighets- och kompetensskäl talar för att verksamheten bör bedrivas både av statliga och av i olika avseenden fristående organ samt inom ramen för internationellt samarbete. Olika slags analys- och utvärderingsverksamhet är också ett nödvändigt steg i styrningen av myndigheterna. Mot denna bakgrund måste även regeringens behov av underlag för den reguljära styrningen av myndigheterna beaktas. Stabsmyndigheterna bör, även med ganska korta varsel, kunna förse regeringen med det beslutsunderlag som i sammanhanget behövs. En fördjupad granskning ställer dock krav på Regeringskansliets förmåga att ta hand om de underlag som granskningen ger. Detta får enligt kommitténs bedömning även konsekvenser för departementens organisation, arbetssätt och bemanning.

Det finns ett behov av att det beslutsunderlag på vilken regeringen fattar sina beslut utvärderas. Beslutsunderlag är ofta komplexa. Det är viktigt att beslutsfattarna känner ett stort förtroende för det

beslutsunderlag som tas fram av inblandade parter. En funktion som granskar och utvärderar beslutsunderlag har två syften. Det ena är att vetskapen om granskning har kvalitetshöjande effekt i sig. Det andra är att beslutsfattaren får en uppfattning om den faktiska kvaliteten på underlaget och därmed indikationer på hur det kan användas, vilket bör resultera i bättre beslut.

Genom en självständig utvärderingsfunktion kommer också myndighetsnivåns informationsövertag att minska och skapa balans mellan olika parter. Utredningens intryck är att regeringsföreträdare under modern tid känt sig obekväma när beslut ska tas hur resurser ska fördelas. En bidragande orsak till detta är en inte oväsentlig osäkerhet kring kvaliteten på beslutsunderlaget. Den genomgång av propositioner som utredningen genomfört visar på detta förhållande.

Åtgärder som vidtas i infrastrukturen eller på andra sätt i transportsystemet är i sig ofta lätta att ta till sig och förstå. Men åtgärdernas effekter är däremot ofta relativt komplexa, i synnerhet för åtgärder som innebär större förändringar i transportsystemet. Hur åtgärderna genomförs kan också ha betydelse för livscykelkostnaden, anläggningsmarknadens funktionssätt etc. Det är bland annat mot denna bakgrund viktigt att det som faktiskt beslutas också följs upp och granskas. Även för utvärderingar av faktiska åtgärder uppträder en dubbel effekt. För det första att vetskapen om utvärdering påverkar beteendet. För det andra att utvärderingen leder till kunskapsåterföring.

Utifrån ovanstående härleds tre olika typer av utvärderingsbehov:

- Granskning och kvalitetsskattning av myndigheternas beslutsunderlag
- Utvärdering av implementeringen av olika åtgärder
- Utvärdering av olika åtgärders effekter

Riksrevisionen, som lyder under riksdagen utför årlig revision och effektivitetsrevision. Det granskningsbehov som det ges uttryck för ovan svarar mot effektivitetsrevision. Den effektivitetsrevision som Riksrevisionen utför ska enligt riksrevisorernas beslut vara inriktad på för samhället väsentliga frågeställningar där det finns klara risker för effektivitetsbrister. Den ska avse hela verkställig-

hetskedjan.¹ Eftersom Riksrevisionens arbetsfält är omfattande finns risk att det tar lång tid mellan granskningarna. Riksrevisionen lyder under Riksdagen. Regeringen saknar möjlighet att styra Riksrevisionens granskningsarbetet.

Det finns andra exempel på inslag av granskning. Ett är det generella remitteringsinstrumentet som borgar för viss kvalitetsgranskning av beslutsunderlag. Enligt direktiven för åtgärdsplaneringen² ska SIKA i nuvarande planeringsomgång ansvara för samordning av kvalitetssäkringsprocessen gentemot trafikverken och länen. Av regeringsbeslutet framgår även att regeringen avser att genomföra en oberoende granskning av planförslagen som ska omfatta en stickprovsvis granskning av objektskalkylerna. En rapport om kvaliteten i underlagen ska sammanställas.

De olika infrastrukturförvaltande myndigheterna är för närvarande organiserade efter trafikslag. Detta kan till viss del ha en viss kontrollerande effekt så till vida att de (i alla fall Vägverket och Banverket) delvis synar varandras argumentation eftersom de båda konkurrerar om samma resurser. Med det förslag till en samlad funktion för såväl planering som genomförande av olika åtgärder inom det statliga transportområdet i ett nyetablerat Trafikverk bortfaller denna typ av ”granskning”.

Alla myndigheter har också ett generellt krav att själva i sin resultatredovisning redovisa verksamhetens resultat i förhållande till de av regeringen beslutade målen. Detta följer av 3 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

I övrigt kan nämnas att Statskontoret på bland annat regeringens uppdrag genomför analyser, uppföljningar och utvärderingar av statlig verksamhet och förvaltning. Genom Statskontoret finns således generell utvärderingskompetens att tillgå.

Att genomföra utvärderingar är komplext och en profession i sig. Inte sällan krävs goda färdigheter i statistisk analysmetodik samt ämnesspecifika sakkunskaper. Utvärdering av en åtgärd kan vidare kräva förberedelser innan åtgärden initieras eftersom själva utvärderingen annars kan haverera eller bli väsentligt sämre än vad som annars skulle vara fallet beroende på databrist. Uppföljning är ett första, nödvändigt, men ofta inte tillräckligt steg i en utvärdering. En utvärdering bör resultera i trovärdig och användbar information som påverkar kommande beslutsfattande.

¹ RiR Granskningsplan 2008

² Regeringsbeslut 2008-12-19 N2008/8698/IR

Utvärdering kan organiseras på olika sätt och ha olika varaktighet. Ett sätt är att den som ansvarar, är huvudman, för olika åtgärder också på egen hand ansvarar för utvärderingen. Nackdelen är uppenbar – tilltron till granskningsfunktionen riskerar att bli låg samtidigt som utvärderingskompetensen sannolikt är bristfällig. För att stärka integriteten och kompetens kan utvärderingsfunktionen organiseras som en särskild enhet inom myndigheten. Nackdelen är alltså bristande oberoende. En tredje variant är att utvärderingsfunktionen läggs utanför den verksamhet som ska granskas.

Förekomsten av utvärderingsorgan skiljer sig från sektor till sektor. Ett ofta refererat exempel på ett i sammanhanget tillsynes lyckat utvärderings-/forskningsorgan är IFAU, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra vetenskapliga utvärderingar. Uppdraget omfattar effekter av arbetsmarknadspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt, arbetsmarknadseffekter av åtgärder inom utbildningsväsendet och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen.

Andra exempel på sektorsmyndigheter med mer eller mindre uttalade utvärderingsfunktioner är Livsmedelsekonomiska institutet, Institutet för tillväxtpolitiska studier (från den 1 april 2009 Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser), Brottsförebyggande rådet (BRÅ) och Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete, SADEV, som initierar, genomför och sprider analyser och utvärderingar av internationellt utvecklingssamarbete. Vidare pågår en utredning som ser över nuvarande resurser för utvärdering inom utbildningsområdet.³ En organisationskommitté förbereder inrättandet av Inspektionen över socialförsäkringen (ISF) som ska få i uppdrag att utöva systemtillsyn och effektivitetsgranskning över socialförsäkringen.⁴

Utvärderingsresultat kommer troligtvis att kunna tolkas både som kritik mot beslutad politik och mot myndigheters implementering av politiken och beslutsunderlaget. Det är därför inte självklart att en utvärderingsfunktion bör ligga under det departement som ansvarar för utvärderad politik.

³ Dir 2008:132

⁴ Dir 2008:136

Utifrån resonemanget ovan kan man i princip tänka sig följande organisatoriska alternativ för en utvärderingsfunktion.

- Funktionen läggs hos VTI
- Funktionen utgör en ny myndighet

Utvärderingsfunktionen utvecklas sannolikt bäst på kort och lång sikt om den placeras i en annan forskningsnära organisation där medarbetarna kan få erforderlig kunskapsutveckling och som kan erbjuda alternativa, omväxlande och stimulerande arbetsuppgifter över en längre tid. Huvudmannen för utvärderingen behöver inte själv bedriva all utvärdering i egen regi. Många utvärderingar kan upphandlas eller genomföras i samarbete med andra aktörer.

Utredningen har funnit en organisation som skulle kunna vara aktuella som huvudman, VTI.

VTI är ett forskningsinstitut som bedriver tillämpad forsknings- och utvecklingsverksamhet inom områdena säkerhet, ekonomi, miljö, trafik- och transportanalys, kollektivtrafik, beteende och samspel mellan människa-fordon-transportssystem samt inom vägkonstruktion, drift och underhåll. Det som är VTI:s nackdel är att institutet till stor del är avgiftsfinansierat och att stora beställare kommer att vara dem som granskas av en utvärderingsfunktion. I övrigt talar det mesta för VTI. VTI har sitt huvudkontor på campusområdet i Linköping men har även verksamhet i Stockholm vid KTH samt i Borlänge och Göteborg.

Det andra alternativet är att funktionen att utvärdera utgör en egen myndighet. Det finns dock en tveksamhet inom regeringen att bilda nya myndigheter. Små myndigheter kan vara effektiva och framgångsrika. Men ett vanligt problem är svårigheten att erbjuda personal attraktiva utvecklingsmöjligheter. En ny organisation har också nackdelen att, i vart fall initialt, sakna en naturlig koppling till forskningen.

Utredningens konstaterar att det just nu pågår en del förändringsarbete där ökad utvärdering inom olika sektorer är på gång. En oberoende utvärderingsfunktion är, enligt utredningen, central för att uppnå ökad effektivitet i transportsystemet.

Utredningen föreslår därför att en utvärderingsfunktion bildas med 10 till 15 årsarbetskrafter. Utvärderingsfunktionen ska fungera som stabsorgan åt regeringen. Den ska i sin verksamhet utgå från vetenskap och beprövad erfarenhet. Utvärderingsfunktion behöver inte nödvändigtvis permanentas utan kan mycket väl vara en

temporär lösning som i sig bör utvärderas innan den eventuellt permanentas. Det kan om ett par år finnas skäl att se över de utvärderingsfunktioner som nu tillskapas inom olika områden för att eventuellt slå samman dessa till en ny gemensam utvärderingsmyndighet under regeringen. Med hänsyn till kravet på vetenskaplighet i utvärderingar och analyser finner utredningen det mest lämpligt att etablera den hos VTI. Den vetenskapliga nivån hos VTI är hög inom transportområdet, den vetenskapliga etiken ger också ett relativt gott integritetsskydd och borgar för självständighet och oberoende. Funktionen bör dock vara funktionellt separerad från uppdragsverksamheten, ha en självständig ställning inom institutet och separat (anslags-) finansiering.

8.3.5 Ny funktion för samhällseliga ingångsdata i samhällsekonomska analyser m.m.

Utredningen föreslår att:

- Ansvaret för förvaltning och utveckling av analysverktyg överförs till Trafikverket.
- Konjunkturinstitutet får i uppdrag av regeringen att ta fram och fastställa ingångsvärden för den samhällsekonomska kalkylen som regeringen närmare definierar.

Trafikverket och SIKA har sedan mitten av 1990-talet investerat mycket stora resurser i analysverktygen för transportmodellering. Arbetet har resulterat i modeller som möjliggör analyser och prognoser av hög kvalitet. För framtiden är det viktigt med en förvaltande myndighet som tar det långsiktiga ansvaret för kontinuitet, relevans och transparens vad gäller de styrkor och svagheter som alltid måste beaktas vid analysverktygens användning och utveckling. Inte minst behovet av kontinuerlig indatauppdatering gör det mycket svårt att se en effektiv förvaltning som inte är myndighetsbaserad. Till detta kommer behovet av administration av användarlicenser och användarstöd.

Kraven på transparens och kvalitetssäkring av transportpolitiska beslutsunderlag bör ställas högt. Då stora delar av utvecklingsarbetet för närvarande utförs av externa parter på uppdrag av myndigheter, är det extra viktigt att dessa har nödvändig insyn och

kontroll över utvecklingsarbetets inriktning och resultat. Detta försvåras i dag till viss del av oklara ägarförhållanden och hantering av de till modellsystemen hörande källkoderna. Starka intressen finns nu hos flera aktörer av att själva nyttja och vidareutveckla dessa modeller. Modellerna ska förvisso göras användbara för så många aktörer som möjligt, men användningen är en sak och ägande av de till modellerna hörande källkoderna en annan. Utredningen anser att analysverktygen bör förvaltas av Trafikverket. Detta verk bör också vara ensam ägare till de källkoder som tidigare finansierats med offentliga medel för att på så sätt säkerställa nödvändig insyn och kontroll i den fortsatta metod- och verktygsutvecklingen.

Samhället förändras snabbt liksom dess krav på transportsystemet. Det är viktigt att beslutsunderlagen, liksom de analysverktyg som används, också utvecklas för att beakta dessa förändringar. Trafikverket måste därför ha tillräcklig forskarkompetens för att kunna föra en effektiv dialog med forskare och t.ex. tillse att underlagen och analysverktygen är vetenskapligt relevanta. För att kunna utveckla modellverktygen utifrån ett användarperspektiv behövs även användarkompetens.

Planeringsarbetet är beroende av en rad olika indata och olika parametervärden. Beslut om nya parametervärden sköts i dag inom ramen för en verksgemensam grupp ASEK (Arbetsgruppen för SamhällsEkonomiska Kalkyl- och analysmetoder) vars arbete koordineras av SIKKA. Underlag för beslut tas fram av en arbetsgrupp på tjänstemannanivå och beslutas gemensamt av trafikverken. Förslagen har till vissa delar underställts SIKKA:s vetenskapliga grupp för granskning och kommentarer.

I huvudsak anser utredningen att nuvarande arbetssätt fungerar väl. Det är logiskt att det nya Trafikverket får ansvaret för att parametervärden hålls uppdaterade och är i linje med forskningen. Förslag till förändringar bör remitteras till en vetenskaplig grupp.

Det finns emellertid parametervärden som är av generell natur och som annan instans än Trafikverket bör besluta om. Val av diskonteringsränta, skattefaktorer, kostnad för koldioxid, tillväxt- och befolkningsprognoser etcetera är av sådan art att de borde bestämmas av annan än Trafikverket. Enligt utredningen bör Konjunkturinstitutet besluta om dessa grundläggande parametrar.

8.4 Övriga myndigheter

8.4.1 Vägverket och Banverket

Utredningen föreslår:

- Vägverket och Banverket läggs ned i samband med bildandet av Trafikverket
- Samtliga uppgifter som Vägverket och Banverket för närvarande svarar för flyttas över till Trafikverket. Banverket Produktion förutsätts bolagiseras vid årsskiftet 2009/2010.

Vägverkets och Banverkets transportsystemförvaltande och -utvecklande verksamheter förs över till den nya myndigheten, Trafikverket. Dit förs också samtliga uppgifter som rör beställningar av teknikkonsulttjänster och entreprenader för drift, underhåll och byggande av infrastrukturanläggningar. Planeringsfunktionerna och samtliga administrativa och andra stödfunktioner förs vidare till den nya myndigheten. Trafikverksutredningen förutsätter att Banverket Produktion avskiljs från Banverket och bolagiseras. Vägverket har ansvar för förarprovverksamheten. Den organisatoriska hemvisten för den verksamheten behandlades senast i de utredningar som föregick bildande av Transportstyrelsen.

Vägverket och Banverket har var för sig genomfört stora organisatoriska förändringar under de senaste åren. I stället för organisationer baserade på en regional indelning har etablerats nationellt verkande divisioner, varav den ena divisionen har den systemförvaltande och systemutvecklande uppgiften och den andra divisionen den beställande rollen. Planeringsfunktionen och de stödjande funktionerna har organiserats på lite olika sätt men är hos båda myndigheterna nationellt verkande. Mellan verken pågår ett samarbete som rör planering, upphandling, administration och IT. I de senare fallen sker, som tidigare nämnts ett samordningsarbete på uppdrag av regeringen. De interna organisatoriska strukturerna i de båda verken baseras i allt väsentligt på statliga roller som vi utgått från i våra överväganden och förslag.

Förarprovverksamheten i Vägverket bedrivs inom en särskild organisatorisk enhet. En särskild statlig utredning har i betänkandet "Alkolås för rattfyllerister och körkortspröv i privat regi" (SOU 2008:84) redovisat förutsättningarna för utformning av ett

system där körkortsprövverksamheten helt eller delvis lämnas över till privata aktörer. Förslaget har remitterats och bereds för närvarande i regeringskansliet. Enligt utredningens förslag bör förändringen kunna träda i kraft den 1 januari 2010.

8.4.2 Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA)

Bakgrund och ansvarsområde

SIKA ansvarar enligt förordningen (2007:958) med instruktion för Statens institut för kommunikationsanalys för övergripande analyser inom kommunikationssystem och för analyser av effekter av åtgärder inom transportsystemet i syfte att uppnå det transportpolitiska målet.

Institutet ska dessutom svara för att Banverkets, Vägverkets, Sjöfartsverkets och Luftfartsverkets långsiktiga infrastrukturplanering samordnas och genomförs på ett gemensamt underlag. Institutet ska utveckla metoder för prognoser och planering, för konsekvensbedömningar samt för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet. Vidare ska SIKA göra regelbundna uppföljningar av mål och externa effekter inom transportområdet, göra regelbundna beskrivningar av nuläge och prognoser över utveckling av transporter och övriga kommunikationer.

SIKA ansvarar enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken för den officiella statistiken inom området transporter och kommunikation. Som ansvarig myndighet beslutar SIKA om statistikens innehåll och omfattning om inte något annat följer av ett särskilt beslut av regeringen.

SIKA är helt anslagsfinansierad och kan närmast karaktäriseras som en expert- eller stabsmyndighet med ett trafikslagsövergripande uppdrag. Myndigheten består av två jämnstora sakavdelningar, en utredningsavdelning med 10 medarbetare och en statistikavdelning med 14 medarbetare. Utredningsavdelningen ansvarar för allmän utredningsverksamhet, modell- och metodutveckling, prognosverksamhet och samhällsekonomisk analys. Statistikavdelningen ansvarar för den officiella transport- och kommunikationsstatistiken samt nulägesanalyser.

Organisatoriska överväganden och förslag

Utredningen föreslår att:

- SIKA läggs ned.
- Ansvar för modellutveckling förs över till Trafikverket.
- Ansvar för den officiella statistiken på transportområdet förs över till Transportstyrelsen.

Vi har i avsnitt 8 identifierat behovet av funktioner för utveckling och kvalitetssäkring av kalkylvärden, för utvärdering och för sammanvägning och prioritering av olika åtgärder för att förbättra transportsystemet. Utredningen har utifrån detta behov övervägt och föreslagit alternativa organisatoriska lösningar.

Trafikverksutredningen konstaterar att det har skett en successiv förändring av SIKAs roll inte minst efter regeringens beslut att ge trafikverken, och inte SIKA, i uppdrag att ta fram ett gemensamt förslag till en nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021. Utredningen har föreslagit att ett gemensamt trafikverk med bland annat en trafikslagsövergripande planerings- och sammanvägningsfunktion bildas. Därmed försvinner mycket av grunden för SIKAs existens.

Som en konsekvens härav föreslår utredningen att SIKA läggs ned och att SIKAs olika funktioner splittras upp på Trafikverket när det gäller modellutveckling och Transportstyrelsen när det gäller ansvaret för den officiella statistiken.

När det gäller modellutveckling och statistikförsörjning vill utredningen närmare redogöra för sina överväganden i följande avsnitt.

Modellutveckling

Samverkan har etablerats mellan SIKA och trafikverken för utveckling av metodik och verktyg för inriktningsplanering avseende bland annat kalkylvärden, prognoser och omvärldsutveckling.

Tillsammans med trafikverken och andra parter, finansierar, utvecklar och tillämpar SIKA de nationella, trafikslagsövergripande modellsystemen Samgods (godsmarknaden) och Sampers (person-

transportområdet) för prognoser och scenarier över trafik- och transportutvecklingen.

Det löpande modellutvecklingsarbetet sköts inom ramen för en verksgemensam arbetsgrupp som består av experter från respektive myndigheter. I styrgruppen för modellutveckling och tillämpning fattas beslut om verksamheten. Styrgruppen har under hösten 2008 tagit fram strategier för framtida modellutveckling som spänner över fyra år. Verksforum är ett samarbetsorgan för trafikverkens ledningsnivå. De beslut som fattas i verksforum är inte bindande utan betraktas som rekommendationer till respektive myndighet.

Det är viktigt att det finns ett tydligt myndighetsansvar vad gäller utveckling av modellsystemen för att upprätthålla transparens och objektivitet i beslutsunderlagen. Dagens organisation med styrgrupp och olika arbetsgrupper som bemannas av respektive trafikverk leder till en otydlig ansvarsfördelning med åtföljande svårigheter att koordinera systemet. Utredningen menar att det finns ett behov av att kraftsamla arbetet med att utveckla och underhålla prognoser, modeller och metoder som underlag i planeeringsarbetet.

Utredningens uppfattning är att dessa uppgifter som för närvarande bedrivs inom utredningsavdelningen bör kunna flyttas över till Trafikverket. En oberoende utvärderingsfunktion med uppgift att granska myndigheternas beslutsunderlag fungerar som balanserande kraft för att säkerställa kvalitet i beslutsunderlagen.

Statistikförsörjning

Officiell statistik

Officiell statistik ska enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Den ska vara objektiv och allmänt tillgänglig. Tidigare definierades officiell statistik som sådan statistik för samhällsplanering, forskning, allmän information och internationell rapportering som en myndighet framställer enligt föreskrifter som regeringen meddelar.

SIKA är ansvarig myndighet för den officiella statistiken inom området transporter och kommunikation. Som ansvarig myndighet beslutar SIKA om statistikens innehåll och omfattning om inte något annat följer av ett särskilt beslut av regeringen. SIKA har en

beställarroll gentemot berörda myndigheter på transportområdet. SIKÄ är också en stor användare av statistik i arbetet med prognosmodeller både på gods- och persontransporter.

Bantrafik

Den officiella bantrafikstatistiken beskriver utvecklingen i bantrafiksektorn med avseende på operatörer, infrastruktur, fordon, trafik och transporter samt olyckor. Transportstyrelsen svarar för insamlingen av uppgifter om skador och olyckor. Övrig statistik sammanställs av Banverket.

Banverket framställer också statistik om statens spåranläggningar med uppgifter från den officiella statistiken och andra tillgängliga uppgifter. Statistiken är ett stöd i verkets kapacitetsplanering och i den operativa driften.

Luftfart

Statistiken om luftfart beskriver utvecklingen i luftfartsektorn med avseende på infrastruktur, luftfartyg, trafik och transporter, olyckor samt miljöeffekter. Insamling, bearbetning och sammanställning av statistik görs av Transportstyrelsen på uppdrag av SIKÄ. Transportstyrelsen har tillgång till detaljerade statistikuppgifter på rörelsenivå avseende framför allt passagerartrafiken.⁵

Sjöfart

Statistiken på sjöfartsområdet omfattar fartyg, varu- och passagerartrafik samt svenska hamnar. Insamling och bearbetning av uppgifter från hamnarna samt tabeller och analyser genomförs av SCB på uppdrag av SIKÄ.

Vägtrafik

Statistiken om vägtrafik innehåller uppgifter om olyckor och skador i vägtrafiken, svenska fordonsparken, körsträckor och svensk lastbilstrafik. SCB producerar på uppdrag av SIKÄ statistik över

⁵ Transportstyrelsen har ett pågående projekt för att förbättra insamlingen av fraktstatistiken

fordon, körsträckor och lastbilstrafik medan Vägverket tar fram statistik om trafikarbete (fordonskilometer) som utförs på det statliga vägnätet. Uppgifter om olyckor och skador i vägtrafiken samlas in av Transportstyrelsen.

Utöver nämnda statistik publicerar SIKa statistik om bl.a. transportarbete, varuflöden och resvanor. Sedan 2003 har SIKa i uppdrag att skapa ett statistiksystem som innefattar all kollektivtrafik och samhällsbetalda resor.

En stor del av de uppgifter myndigheterna samlar in rapporteras vidare till Eurostat och andra internationella organisationer, till exempel ICAO, IMO, OECD och UNECE. Statistikrapportering till EU har vuxit i omfattning och 25 procent av SIKa:s kostnader beror på krav i EU:s rättsakter.

Övriga myndigheter

Transportstyrelsen inrättades den 1 januari 2009 och har enligt sin instruktion som huvuduppgift att svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet. Verksamheten ska särskilt inriktas på att bidra till ett konkurrenskraftigt, miljöanpassat och säkert transportsystem. Transportstyrelsens behov av statistik är främst inriktad mot sådana uppgifter som berör regelgivning, tillstånd och tillsyn inom myndighetens verksamhetsområden. Men även i sin marknadsbevakningsfunktion har Transportstyrelsen behov av relevant statistik.

Rikstrafiken samlar in statistik för myndighetens årsredovisning, för uppföljning av Rikstrafikens avtal med operatörer eller trafikhuvudmän, för utredningar inför avtal med operatörer eller trafikhuvudmän samt för återkoppling om den avtalade trafiken. Statistiken är i många fall mycket detaljerad och omfattar bland annat statistik om resenären, kundundersökningar och biljettpriser.

Utöver den officiella statistiken samlar myndigheterna även in andra uppgifter för den egna verksamheten, till exempel som stöd för den operativa driften.

Överväganden

Myndigheterna på transportområdet har olika ansvarsområden och därmed olika behov av statistiska uppgifter.

Statistikproduktionen är i dag spridd på flera myndigheter. Av det underlag utredningen har fått från respektive myndighet kan vi konstatera att det finns brister av olika slag i dagens system. Avsaknaden av samstämmiga definitioner försvårar jämförbarheten mellan trafikslagen. Flera myndigheter påtalar kvalitetsbrister i insamlingen bland annat beroende på stora mörkertal i rapporteringen. Viss överlappning förekommer också. Gränsöverskridande transporter, av gods eller personer, är av stort intresse för många men svåra att fånga med statistik.

Det finns också önskemål om att i större omfattning utveckla statistik som är trafikslagsövergripande och inte enbart trafikslag-specifik statistik. Samtidigt har myndigheterna i uppdrag att minska den administrativa bördan för företag och kommuner.

Behovet av data blir allt viktigare för planering av infrastruktur, uppföljning av de transportpolitiska målen, omvärldsbevakning, strategisk planering eller allmänt utredningsarbete samt för att informera beslutsfattare och marknadens aktörer om utvecklingen på marknaden. Inte minst i planeringsarbetet är det av central betydelse att kunna bedöma förväntade förändringar i trafik- och transportarbete så bra som möjligt, oavsett trafikslag. Tillgången till adekvat och kvalitetssäkrad statistik spelar en nyckelroll i detta sammanhang.

Frågan man bör ställa sig är vilken ansvarsfördelning i statistikfrågor som framstår som mest ändamålsenlig med hänsyn till respektive myndighets verksamhet och behov. En viktig förutsättning är att berörda myndigheter uppträder opartiskt och objektivt i statistikinsamlingsarbetet. Det får inte råda några intressekonflikter mellan uppdraget att samla in, tolka, kvalitetssäkra statistik och en myndighets övriga uppgifter.

Utredningen menar, i likhet med Transportstyrelseutredningen⁶, att man bör eftersträva ett samlat ansvar för den officiella statistiken hos en oberoende myndighet. Det finns onekligen stora samordningsvinster att göra mellan trafikslagen med detta angreppssätt. Flera alternativ framstår som tänkbara.

Statistiska centralbyrån (SCB)

⁶ SOU 2008:44 s 457

SCB är central förvaltningsmyndighet för den officiella statistiken och för annan statlig statistik. SCB har bl.a. till uppgift att samordna det statliga statistiksystemet. Genom statistikreformen 1994 överfördes ansvaret för officiell statistik från SCB till 25 statistikansvariga myndigheter (SAM). Ett av huvudsyftena med reformen var att öka användarnas inflytande, göra statistiksystemet mer flexibelt samt effektivisera statistikproduktionen.

Transportstyrelsen

Transportstyrelsen svarar i dag för en stor del av statistikproduktionen inom transportområdet. Behovet av statistik kommer sannolikt att öka i takt med att behovet av marknadsuppföljning inom olika segment ökar.

Trafikverket

Myndigheten kommer även att ansvara för operativ verksamhet och kan därför uppfattas som mindre oberoende än Transportstyrelsen och SCB.

Oavsett alternativ kommer samtliga myndigheter fortsatt att ha behov av statistiska uppgifter för den egna verksamheten. Möjligheterna att utbyta information mellan myndigheter är starkt begränsad, särskilt avseende statistiksekretessen. Enligt sekretesslagstiftningen får myndigheter lämna uppgift till annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Samtidigt har myndigheterna i uppdrag att minska den administrativa bördan för rapportörerna. Statistikinsamling är ett område där det finns potential för förbättring. I annat fall finns risk att berörda myndigheter, förutsatt att de har nödvändiga bemyndiganden, kommer att kräva samma uppgifter av operatörerna.

Utredningen menar att det är rimligt att Transportstyrelsen, som trafikslagsövergripande myndighet tar över ansvaret för den officiella statistiken på transportområdet. Transportstyrelsen är redan en stor producent av officiell statistik och uppfyller kraven på opartiskhet. Den föreslagna utvärderingsfunktionen kan också utgöra ett lämpligt alternativ.

SIKA:s ansvar för statistik om postverksamhet och televerksamhet föreslås flyttas till Post- och telestyrelsen.

Frågor kring sekretess

Flera myndigheter lyfter upp statistiksekretessen som ett hinder mot att samla in statistikuppgifter på mer detaljerad nivå.

Utredningen menar bestämt att så inte är fallet. Det är viktigt att skilja på insamling och produktion av statistik från publicering av statistik. Hos svenska myndigheter gäller offentlighetsprincipen. Principen innebär att offentlighet är huvudregeln. Offentligheten kan inskränkas genom bestämmelser om sekretess som återfinns framför allt i sekretesslagen. Enligt 9 kap. 4 § sekretesslagen gäller sekretess i sådan särskild verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik för uppgifter som avser enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde.

En myndighet som har till uppgift att samla in statistik ska vidta nödvändiga åtgärder, inklusive vitesföreläggande om den möjlighet finns, för att kräva in nödvändiga uppgifter. Ofullständig statistik leder till sämre beslutsunderlag. Trovärdigheten i beslutsunderlagen blir i slutändan lidande. Det absoluta kravet på objektivitet och opartiskhet kan också starkt ifrågasättas när bedömningar görs utifrån uppgifter som myndigheten inte har verifierat.

På järnvägsområdet kommer konkurrensutsättning av persontrafikmarknaden att innebära ändrade förutsättningar. Regeringen avser att ge en myndighet ansvar för genomförande och utvärdering av utvecklingen på marknaden. Myndigheten kommer att ges bemyndigande att inhämta nödvändiga uppgifter.⁷

8.4.3 Rikstrafiken

Bakgrund och ansvarsområden

Innan Rikstrafiken bildades den 1 juli 1999 ersattes SJ för drift av olönsamma linjer medan Transportrådet och senare Sjöfartsverket upphandlade färjetrafiken till och från Gotland. Trafikhuvudmännen hade också ett ansvar för tågtrafik inom länen.

Rikstrafiken har till uppgift att verka för utveckling och samordning av den interregionala kollektiva persontrafiken samt för att de transportpolitiska målen uppnås. Rikstrafiken ska följa kollektivtrafikens utveckling och särskilt kartlägga brister i den inter-

⁷ Lagrådsremiss Konkurrens på spåret 12 februari 2009

regionala kollektiva persontrafiken. Rikstrafiken ansvarar för statens avtal om transportpolitiskt motiverad interregional kollektiv persontrafik som inte upprätthålls i annan regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift.⁸

Rikstrafikens verksamhet syftar till att skapa förutsättningar för grundläggande interregional tillgänglighet. Målet är att medborgarna och näringslivets grundläggande behov av interregional kollektivtrafik i alla delar av landet ska tillgodoses. Rikstrafiken är en anslagsfinansierad myndighet.

För att bestämma Rikstrafikens åtagande och insatser arbetar myndigheten med att a) att identifiera behov, b) att prioritera behov och c) att bestämma insatser. Rikstrafiken har tagit fram kriterier som ska vara styrande för val av åtaganden. Kriterierna har beslutats av Rikstrafiken och dess styrelsen.

Myndighetens finansiella åtagande har genom åren varit större än själva anslaget. I vissa fall har Rikstrafiken tidigare gett ersättning till mer trafik än vad myndigheten nu själv anser är motiverat för att uppnå en grundläggande interregional tillgänglighet.⁹ Rikstrafiken har under senare år omprövat statens åtagande vid förnyade upphandlingar utifrån myndighetens uppgift. Till exempel har engagemanget i Tåg i Väst minskat betydligt och flygupphandlingen mellan Arlanda och Storuman upphört. Uppföljning av avtalen har också fått högre prioritet.

Kostnaden per genomförd resa har minskat för tåg, flyg och färja medan den har ökat för buss.

Anslaget för trafikavtal uppgick 2008 till 1 058 000 tusen kronor. Rikstrafiken gör bedömningen att kostnaderna för trafikavtal kommer att överstiga anvisade anslagen för 2009, 2010 och 2011. En orsak är utvecklingen av oljepriset för färjetrafiken mellan fastlandet och Gotland.

⁸ Förordning (2007:1026) med instruktion för Rikstrafiken

⁹ Prop. 2008/09:1 utgiftsområde 22

*Överväganden och förslag***Utredningen föreslår att:**

- Ansvar för upphandling av samhällsmotiverad interregional persontrafik på sikt överförs från Rikstrafiken till regionerna.
- Regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att klarlägga hur och när ansvaret för interregionalt upphandlad kollektivtrafik kan överföras till regional nivå. Vidare bör det belysas om det för viss trafik finns särskilda skäl för att den fortsatt bör vara statligt upphandlad.
- Rikstrafikens uppdrag på kollektivtrafikområdet samlas på Trafikverket

Rikstrafiken är en liten myndighet vars uppgifter spänner över ett brett fält och involverar många aktörer. Statskontoret har på regeringens uppdrag utvärderat Rikstrafikens verksamhet och organisation.¹⁰ Statskontoret föreslog bland annat att regeringen tydliggör Rikstrafikens koordinatorsroll inom den interregionala kollektivtrafiken och vilka verktyg som får användas. Vidare föreslogs att regeringen preciserar ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. Övriga förslag var inriktade mot Rikstrafikens interna styrning och hur myndigheten bedriver sin verksamhet.

Utredningen konstaterar att Rikstrafiken ska arbeta genom frivillig samverkan men saknar effektiva instrument för att driva igenom åtgärder. I dag består myndighetens verksamhet till stor del av att identifiera och prioritera behov av trafik medan uppgiften att samordna trafiksektorn har tonats ned.

Utredningen har i avsnitt 5 konstaterat att utvecklingen går mot ett ökat regionalt ansvarstagande och inflytande vilket i sin tur påverkar Rikstrafikens roll och hur dess uppgifter ska organiseras. Det bör påpekas att Rikstrafiken aldrig har haft i uppgift att vara ett centralt planeringsorgan. Utredningen har också föreslagit att ett gemensamt trafikverk bildas med trafikslagsövergripande planerings- och sammanvägningsfunktioner. Det finns enligt utredningen naturliga kopplingar mellan infrastrukturplanering, upphandling av trafik och utveckling av kollektivtrafiken.

¹⁰ Rikstrafiken – liten myndighet med stort uppdrag, Statskontoret 2003:25

Upphandling av trafik

Rikstrafiken ärvde till en början ett antal åtaganden som var historiskt betingade och som i grunden var tveksamma eller ifrågasatta. Det gäller bland annat viss tågtrafik i Bergslagen och nattågstrafik på övre Norrland. Justeringar har gjorts men det är utomordentligt svårt att avveckla eller sänka standarden på trafik när den väl inrättats, oavsett hur mycket den kostar och oavsett hur begränsad nyttan än är.

Upphandling av Gotlandstrafiken svarar för en stor del av anslaget för trafikavtalen och är speciell genom sin omfattning, betydelse för regionen, kontraktens komplexitet och bristande konkurrens. Det behövs inte bara kompetens men också förhandlingsstyrka.

I allt väsentligt är Rikstrafikens uppgift att se till att trafik kommer till stånd på infrastruktur, där det inte finns kommersiell bärkraft. Det är sällan som långväga icke-kommersiell kollektivtrafik är direkt sammankopplad med infrastrukturinvesteringar. När det gäller flyget har beslut fattats om att driftbidraget till icke-statliga flygplatser efter en övergångstid huvudsakligen ska ges till de flygplatser där Rikstrafiken upphandlar transportpolitiskt motiverad flygtrafik (prop. 2008/09:35 Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt, 2008/09 TU2, rskr. 2008/09:145).

Däremot är Rikstrafikens och trafikhuvudmännens planering nära förbundna med varandra. Rikstrafiken ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås med fokus på en grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektiva persontrafiken. Det sker i vissa fall genom att Rikstrafiken och trafikhuvudmännen genom samverkansavtal organiserar och finansierar en gemensam kollektivtrafik, som både ger förutsättningar för interregionalt resande som inomregionalt resande. Rikstrafikens verksamhet är i huvudsak regionalpolitiskt och inte samhällsekonomiskt motiverad.

Som vi tidigare har påpekat i avsnitt 5.3.8 har ett ökat regionalt ansvar redan effektuerats genom att flera länstrafikbolag fått tillstånd att organisera länsöverskridande trafik. Det har lett till att Rikstrafiken tecknar färre avtal efter egna anbudsförfaranden, för att istället teckna fler avtal med flera samarbetande länstrafikbolag efter förhandling. Eftersom det finns ett avtalsförhållande mellan länstrafikbolag och en operatör kan man säga att Rikstrafikens roll i viss mån reduceras, om man jämför med de avtal som Rikstrafiken själv tecknar med operatör.

Det bör påpekas att Rikstrafiken inte har i uppgift att stödja interregional persontrafik för daglig pendling till och från arbete eller studieort.

I dag pågår i norra Sverige försöksverksamhet där Rikstrafiken lämnar över ansvaret för trafiken till regionen och för över de medel som hittills används för upphandling. Det är sannolikt att ansvaret kommer att ligga kvar regionalt efter försöksperioden. Rikstrafikens uppdrag är av regionalpolitisk karaktär. Utredningen menar att det finns starka skäl som talar för att regionerna tar över hela ansvaret för den trafik som Rikstrafiken i dag upphandlar. Trafikverksutredningen anser att förutsättningarna att bedöma effekterna för tillgängligheten bäst prövas av regionen själv. Möjligheterna att tillskapa en mer ändamålsenlig trafik med ett större upptagningsområde bör därför analyseras utifrån regionala utgångspunkter. Det är rimligt att den som har primär nytta av en viss trafik även tar ansvar för hur trafiken ska se ut och hur den finansieras. Därmed skapas incitament att i större omfattning sätta behovet i förhållande till kostnaderna.

En överföring av ansvaret till regionerna skulle i ett första skede kunna ske genom att länsplanerna ökas med motsvarande belopp som trafikupphandlingsanslaget utgör i dag. Trafikverksutredningen anser att regeringen inför nästa planeringsomgång bör överväga möjligheterna att överföra Rikstrafikens anslag för upphandling av trafik till den nationella trafikslagsövergripande planen för utveckling av transportsystemet. Utredningen ser en uppenbar fördel med att i en sammanhållen plan hantera såväl infrastrukturella åtgärder som insatser för trafikering. Satsningar på infrastrukturen har tydliga kopplingar till förväntade trafiklösningar som kan erbjuda alternativa resmöjligheter och klara angelägna transportbehov. Fördelningen av anslaget skulle kunna ske utifrån nuvarande kostnader för staten. Regeringen behöver då sätta ett tak för hur stor del av den regionala ramen som får användas för upphandlad interregional persontrafik. Det finns även andra alternativ till hur kostnadskompensationen kan ske. Ett alternativ är att det i en första fas sker enligt vad som beskrivits ovan men att det sker en i förväg bestämd omfördelning vid en bestämd tidpunkt som ligger efter att nuvarande avtal löpt ut. Det bör undersökas om det finns möjlighet att kanalisera kompensationen genom det generella statsbidraget till landstingskommuner. Behovet av upphandlad trafik kan förändras över tiden. Det är önskvärt att systemet klarar av att hantera dessa förändringar.

Det finns också risker med att flytta över ansvaret till regionerna. Genom att regionerna tar över ansvaret har ingen längre hela ansvaret för den upphandlade interregionala trafiken.

Avregleringen av järnvägsmarknaden kan leda till att behovet av tilldelning av tjänstekoncessioner för långväga icke-kommersiell järnvägstrafik ökar. Det är möjligt att konkurrensutsättningen innebär att SJ AB, eller annan kommersiell aktör, inte kommer att kunna bedriva trafik på alla de sträckor som de kör på i dag. Samtidigt kommer troligen regionerna att köra mer tågtrafik i egen regi. Kvar blir långväga, icke-kommersiellt, gångbara linjer att ta ställning till.

Utredningen anser principiellt att det finns skäl som talar för att regionerna i framtiden bör kunna ta ett större ansvar för den upphandlade trafiken. Den förestående avregleringen av järnvägsmarknaden talar dock för att man eventuellt bör avvakta med att genomföra några förändringar i dagsläget. Utredningen föreslår att situationen omprövas när man har fått en klarare bild av avregleringens konsekvenser för järnvägstrafiken.

För det fall regeringen ändå anser att det finns förutsättningar för en annan myndighet att ta över ansvaret för den upphandlade trafiken skulle uppgifterna lämpligen kunna överföras till Trafikverket som har erfarenhet av komplicerade upphandlingar. Även Transportstyrelsen kan vara en möjlig lösning även om den får anses som mindre lämplig på grund av sin roll som tillsynsmyndighet.

Om ansvaret för upphandling av marknadskompletterande interregional persontrafik överförs till regionerna är det logiskt att det även innefattar driftbidraget till icke statliga flygplatser. Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens proposition 2008/09:35 att bidraget, efter en övergångstid, huvudsakligen ska ges till de flygplatser där Rikstrafiken upphandlar transportpolitiskt motiverad flygtrafik. Om upphandlingsansvaret överförs är det också logiskt att driftbidraget överförs vid samma tidpunkt och kanaliseras på samma sätt.

Samordning inom kollektivtrafiksektorn

Ansvaret för kollektivtrafiken är splittrad mellan Rikstrafiken, som har till uppgift att verka för utveckling och samordning av den interregionala kollektiva persontrafiken, samt Banverket och Väg-

verket, som enligt sina respektive instruktioner, särskilt ska verka för att kollektivtrafikens konkurrenskraft stärks. Enligt vad utredningen erfar har någon precisering av ansvarsfördelningen mellan myndigheterna aldrig genomförts. Det är otydligt vad ansvaret omfattar vilket leder till suboptimering.

En särskilt utredare har tillsatts för att se över och ge förslag till ny reglering av den lokala och regionala kollektivtrafiken, inklusive förstärkta passagerarrättigheter för resenärerna (dir 2008:55). Ansvaret för att sörja för lokal och regional kollektivtrafik ligger i dag på lokal och regional nivå. Regeringen har identifierat behovet av en ny trafikslagsövergripande samordning av kollektivtrafiken.

Utredningen menar att man i det fortsatta arbetet bör pröva om inte trafikverket bör kunna ta över Rikstrafikens uppgifter på kollektivtrafikområdet. De nuvarande myndigheter som kommer att ingå i trafikverket har kompetens och erfarenhet inom detta område samt, vilket inte minst är viktigt, har den lokala och regionala närvaron som krävs i detta arbete. För det fall regeringen inte finner det lämpligt att samla ansvaret på Trafikverket är det enligt utredningen nödvändigt att regeringen preciserar respektive myndigheters ansvar och uppgifter på detta område.

8.4.4 Sjöfartsverket

Sjöfartsverket ska på ett företagsekonomiskt sätt och inom ramen för en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning verka för att de transportpolitiska målen uppnås (prop.2008/09:1).

Avdelningen Sjöfart och Samhälle¹¹ har rollen som beställarfunktion (inkl. infrastrukturplanering) medan Farledsavdelningen och Sjötrafikavdelningen har ansvar för den producerande verksamheten. Farledsavdelningen ansvarar för genomförandet av beställda infrastrukturåtgärder i farleder samt isbrytning och sjögeografisk information (sjökort och andra nautiska publikationer). Sjötrafikavdelningen samordnar och leder den regionala verksamheten i form av lotsning, sjötrafikinformation (information till fartyg och övervakning av sjötrafiken) samt svarar för sjöräddning.

Inom Sjöfartsverket finns en rederifunktion för verkets isbrytnings-, sjömättnings- och arbetsfartyg. Rederiet ansvarar för in- och uthyrning samt underhåll och drift av fartygen.

¹¹ Prognostiserat utfall 2008 4,6 miljoner kronor

Sjöfartsverkets får i affärsverksamheten ta ut avgifter, besluta om avgifternas storlek och disponera inkomsterna. Verket får även disponera inkomster från offentligt rättsliga avgifter. Verket har anslag för fritidsbåtsändamål (informationsinsatser, utredningar), för sjöräddning, farledsverksamhet, fyrar samt vissa övriga kostnader för fritidsbåttrafiken och yrkesfisket m.m. Anslag utgår även för viss kanaltrafik och sjöfartsregistret.¹² Ekonomiska mål sätts för räntabilitet och soliditet. Farledsavgifterna får öka med högst nettoprisindex räknat från och med år 2004. Anslagen uppgår totalt till 299,2 miljoner kronor.

I och med Transportstyrelsens bildande har Sjöfartsverkets verksamhet renodlats till en beställarfunktion och en producerande verksamhet. Lotsutredningen har i slutbetänkandet *Styra rätt – Förslag om Sjöfartsverkets organisation* (SOU 2008:53) lämnat ett antal förslag avseende Sjöfartsverkets roll och verksamheter. Beredning av betänkandet pågår i Regeringskansliet. Sjöfartsverket har tagit fram en handlingsplan med åtgärder för att utveckla affärsverksformen och som innebär att större krav ska ställas på medfinansiering av farledsinvesteringar, alternativa finansierings- och ägarformer ska prövas, försäljningen av lediga resurser och produkter ska öka och upphandling av lotstransporter, sjömätning och farledsverksamhet ska utvecklas.

Överväganden och förslag

Utredningen föreslår att:

Funktioner för den långsiktiga planeringen och för utpekande av sjöfartens riksintressen förs över till Trafikverket.

Regeringen har identifierat ett behov att utveckla ett trafikslagsövergripande synsätt i infrastrukturplaneringen. Utredningen konstaterar i avsnitt 6.6.5 att infrastrukturåtgärder inom sjöfarten har svårt att mötas upp av åtgärder inom väg och järnväg eftersom dessa investeringsplaner är fastlagda för lång tid framöver. Utredningen föreslår i avsnitt 8.3.1 att föra över delar av funktionen som sysslar med den långsiktiga planeringen till ett trafikverket. Därutöver föreslås även utpekandet av sjöfartens riksintressen föras över till Trafikverket. Ett samrådsförfarande ska ske mellan Trafikverket

¹² Övergick till Transportstyrelsen fr.o.m. 1 januari 2009.

och Sjöfartsverket, som är ansvarigt för den kortfristiga funktionaliteten inom sjöfarten, dels vid prioriteringar av åtgärder i den långfristiga planeringen dels vid utarbetande av kriterier för precisering av riksintresseområden. Det behövs en kritisk massa av resurser inom Trafikverket som kan sjöfartsmarknaden och förstå sårdragen. Verksamheten som berörs återfinns inom Avdelningen Sjöfart och Samhälle och omfattar uppskattningsvis fem till nio årsarbetskrafter.

När det gäller Sjöfartsverkets övriga funktioner inom beställarfunktionen och den producerande verksamheten har utredningen, på den korta tiden som stått till vårt förfogande, inte kunnat göra en grundlig prövning av olika alternativ och dess konsekvenser. Vår bedömning är att det inte finns några uppenbara synergier eller andra vinster med att integrera dessa verksamheter i ett Trafikverk. Det pågår ett förändringsarbete inom Sjöfartsverket som en följd av lotsutredningens förslag. Sjöfartsverket föreslås enligt lotsutredningen gå mot entreprenadverksamhet när det gäller drift och underhåll av farleder. När det gäller lotsningsverksamheten föreslår lotsutredningen att marknaden för lotstransporter ska öppnas stegvis genom att Sjöfartsverket upphandlar tjänsten. Hamninnehavare ska också kunna bedriva lotsning genom att de i lag ges möjlighet att efter överenskommelse med Sjöfartsverket överta lotsningsverksamhet. Sjöfartsverkets isbrytare ska också kunna användas mer effektivt vid ledig kapacitet. Samarbetet med den finska isbrytarverksamheten bör utvecklas. Trafikverksutredningen stödjer utvecklingen som möjliggör ökade marknadslösningar och som kan bidra till att minska kostnaderna för sjöfartsnäringen. Enligt utredningen bör man överväga att skapa förutsättningar för ett större regionalt engagemang i isbrytningsverksamheten eftersom den är av utpräglad regional karaktär.

Utredningen vill också understryka att det finns all anledning för Trafikverket och Sjöfartsverket att vidareutveckla samarbetet och utbyta erfarenheter kring till exempel upphandlingsfrågor.

8.4.5 Rederinämnden

Rederinämnden inrättades den 1 januari 1997 och har till uppgift enligt förordningen (2007:1160) med instruktion för Rederinämnden att pröva frågor om statligt bidrag till svensk sjöfart. Nämnden ska också följa den svenska sjöfartens internationella konkurrens-

situation och genomföra en årlig utvärdering av effekterna av stödet till svensk sjöfart.

Nämnden ska årligen rapportera hur kraven på försäkringar för ett fartyg och dess drift och utbildningsplatser enligt förordningen om sjöfartsstöd är uppfyllda. Nämnden ska se till att de regelverk och rutiner nämnden disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för företag. Nämnden består av högst sju ledamöter. Från den 1 juni 2008 består nämnden av fyra ledamöter. Ordförande är Sjöfartsverkets chefsjurist.

Två årsarbetskrafter vid Svenska Skeppshypotekskassan administrerar rederinämndens löpande förvaltning. Vid behov tillhandahålls ytterligare personella resurser. Kassans VD är föredragande i nämnden. Ekonomiadministrativt stöd åt nämnden lämnas av Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

Nämnden sammanträder regelbundet under året och har underhandskontakter med kassans kansli vid utformningen av inlagor till domstol i samband med besvär från stödsökanden.

Sjöfartsstödet har närmare behandlats i avsnitt 4. I förordningen (2001:770) om sjöfartsstöd anges närmare bestämmelser för villkor för sjöfartsstöd, dess storlek och ansökningsförfarande. Nämnden tar årligen ut en avgift på 4 000 kronor för varje fartyg som omfattas av ansökan.

Överväganden och förslag

Utredningen föreslår att:

1. Rederinämnden fortsatt prövar frågor om statligt bidrag till svensk sjöfart.
2. Avgiften för ansökan om sjöfartsstöd, för närvarande 4 000 kr, bör höjas.

Rederinämndens verksamhet innehåller tydliga inslag av myndighetsutövning. Stödsystemet ställer krav på kontrollmekanismer för att säkerställa att stödtaket respekteras. Det gäller att systemet ger insyn så att eventuella missbruk kan stävjas. Kunskap om branschen, dess aktörer, rederier och fartygstyper framhålls som en nödvändig förutsättning för att kunna administrera stödet effektivt.

Sedan sjöfartsstödet i ny skepnad infördes 2001 har tolkningen av förordningen lett till ett antal överklaganden av nämndens beslut. Under de senaste fyra åren har cirka tre till fyra rättsliga tvister hanterats årligen. Tvisterna har varit av komplicerad natur och inneburit hög arbetsbelastning för nämnden och ökade kostnader för staten i form av höjda administrativa anslag. Rederinnämnden bedömer dock att antalet tvister kommer att minska i takt med att praxis fastställs. För det fall nya frågeställningar leder till rättslig prövning är nämndens resurser för närvarande begränsade. Små myndigheter har generellt sett små möjligheter att snabbt anpassa kostymen när belastningen ökar.

Utredningen bedömer att Rederinnämnden generellt bedriver en effektiv verksamhet med ytterst begränsade resurser och under tidvis hög arbetsbelastning. De uppgifter som åligger Rederinnämnden förutsätter både juridisk kompetens och branschkompetens.

Andra myndigheter skulle kunna ta över rederinnämndens uppgifter, till exempel Länsstyrelsen i Västra Götalands län eller Kammarkollegiet som har uppgifter av utpräglad juridisk och ekonomisk natur. Man kan inte heller utesluta Sjöfartsverket särskilt om myndigheten övergår från att vara ett affärsverk till att vara en förvaltningsmyndighet. Transportstyrelsen får anses som mindre lämplig med hänsyn till den rollkonflikt som kan uppstå då myndigheten har som uppgift att utöva tillsyn över de rederier som är ansökningsberättigade. Trafikverket har i så fall bättre förutsättningar att ta över nämndens uppgifter.

Hanteringen av sjöfartsstödet kräver närhet till branschen samtidigt som oberoendet från branschen måste säkerställas. Sammantaget anser utredningen att Rederinnämnden fortsatt är mest lämpad att pröva frågor om statligt bidrag till svensk sjöfart enligt förordningen om sjöfartsstöd. För det fall regeringen ändå anser att uppgifterna bör kunna övertas av en annan myndighet föreslår utredningen Trafikverket som lämplig hemvist.

Avgiften har varit oförändrad sedan förordningen (2001:770) om sjöfartsstöd trädde i kraft. Utredningen föreslår att avgifterna för att täcka nämndens administrationskostnader höjs.

8.4.6 Luftfartsverket (LFV)

LFV är ett affärsverk och har som huvuduppgift att ansvara för drift och utveckling av statens flygplatser för civil luftfart och av flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart. LFV ska på ett företagsekonomiskt sätt och inom ramen för en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning bidra till att de transportpolitiska målen uppnås. Som vi tidigare har konstaterat finansieras flygplatsinfrastrukturen vid de statliga flygplatserna uteslutande genom brukaravgifter.

LFV:s behov av investeringar för perioden 2009–2011 uppgår till 4 900 miljoner kronor. Fokus ligger på ett effektivare nyttjandet av den befintliga infrastrukturen. Ett antal strategiska satsningar genomförs för att höja produktkvaliteten i LFV:s infrastruktur och för att förbättra resultatet från kommersiella produkter. Investeringar för att klara ökad trafikefterfrågan genomförs liksom satsningar på ökad kapacitet i säkerhetskontroller.¹³

I prop. 2008/09:35 Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt pekar regeringen ut ett nationellt basutbud av flygplatser som staten bör ansvara för. Funktionen och finansieringen av det nationella basutbudet av flygplatser bör även på sikt huvudsakligen vara ett statligt ansvar och finansieras inom ramen för LFV:s verksamhet.

Flygplatsutredningen föreslår i sitt betänkande Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet, SOU 2007:70, att LFV ombildas till två fristående aktiebolag, ett för flygplatsdriften och ett för flygtrafiktjänst. Frågan bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Överväganden och förslag

Utredningen föreslår att:

Funktioner inom LFV för den långsiktiga planeringen förs över till Trafikverket.

I likhet med ansvarsfördelningen inom sjöfartsområdet har infrastrukturåtgärder inom luftfarten svårt att få en naturlig koppling till planeringen av åtgärder inom väg och järnväg. Utredningen

¹³ Prop. 2008/09:1

föreslår att delar av funktionen för den långsiktiga planeringen av infrastruktur förs över till ett gemensamt Trafikverk. Ett samrådsförfarande ska ske mellan Trafikverket och LFV, som är ansvarigt för den kortsiktiga funktionaliteten inom luftfarten, vid prioriteringen av åtgärder i den långsiktiga planeringen. Funktionen ska bestå av resurser som har god kunskap om luftfartsmarknaden och dess förutsättningar. Uppskattningsvis rör det sig om fem till åtta årsarbetskrafter.

Genom en förestående ändring av luftfartslagen (1957:297) kommer flygtrafiktjänst vid flygplats att öppnas för konkurrens. Det gäller då att säkerställa att den konkurrensutsatta produktionen och den icke konkurrensutsatta produktionen hålls isär så att neutrala konkurrensförhållanden skapas. Det gäller också att säkerställa att producenter av flygtrafiktjänst vid flygplats har tillgång till den infrastruktur och utrustning som LFV kontrollerar. Luftfartsstyrelsen har i en rapport, Tillträde till infrastrukturen – en nödvändig förutsättning för konkurrens inom flygtrafiktjänsten 2007:8, föreslagit att en funktionell separation genomförs av infrastrukturen för flygtrafiktjänst och produktionen av flygtrafiktjänst i två separata resultatenheter. Vidare har styrelsen föreslagit att tillträdet till infrastrukturen regleras särskilt. I så fall bör någon form av prisreglering av infrastrukturen ingå som garanterar att aktörerna på marknaden har tillgång till likvärdiga och tydliga villkor.

Utredningen menar att behovet av tillträdesreglering bör beaktas vid en framtida bolagisering av flygtrafiktjänst.

En bolagisering av LFV kommer att påverka förutsättningarna att integrera infrastrukturåtgärder inom luftfarten i den trafikslagsövergripande infrastrukturplaneringen. Ansvaret för utformningen av det nationella basutbudet av flygplatser samt finansieringen av dessa flygplatser kommer fortsatt att ligga kvar hos LFV.

8.4.7 Transportstyrelsen

Utredningen föreslår att:

- Transportstyrelsens uppgifter i infrastrukturplaneringen förs över till Trafikverket.
- Transportstyrelsens ansvar att peka ut luftfartens riksintressen förs över till Trafikverket. Samråd ska ske med Trans-

portstyrelsen vid utarbetande av kriterier för precisering av riksintresseområden.

- Transportstyrelsens hantering av det statliga investeringsbidraget förs över till Trafikverket.
- Transportstyrelsens hantering av driftbidraget till icke-statliga flygplatser förs över till Trafikverket.

Sammantaget berörs cirka två årsarbetskrafter inom Transportstyrelsen.

All verksamhet som tidigare bedrevs inom Luftfartsstyrelsen har förts över till Transportstyrelsen. Transportstyrelseutredningen identifierade redan i ett tidigt skede ett antal frågor på luftfartsområdet som bedömdes inte vara förenliga med Transportstyrelsens ansvarsområde i övrigt. Det gällde driftbidrag till icke-statliga flygplatser, frågor kring allmän trafikplikt och frågor kring infrastrukturplanering. Utredningen konstaterade samtidigt att det saknades annan lämplig organisatorisk hemvist för dessa frågor.

Inom ramen för vår utredning har dessa frågor åter aktualiserats.

Transportstyrelsens roll i infrastrukturplaneringen

I avsnitt 5 har vi översiktligt beskrivit regionens och kommunens roll i långsiktig planering, fysisk planering, regional utvecklingsplanering och i finansieringssammanhang.

Infrastrukturplanering har flera dimensioner. En dimension rör markanvändningen medan en annan dimension rör tillträdet till marknaden som genom olika styrmedel kan vara begränsat av till exempel miljöskäl.

Regeringen har uppdragit åt Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket och Luftfartsstyrelsen (trafikverken) att upprätta ett gemensamt förslag till en nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021. Luftfartsstyrelsens del i uppdrag övertogs från den 1 januari 2009 av Transportstyrelsen. Transportstyrelsens roll är att medverka i utarbetandet av underlag för strategisk miljöbedömning, systemanalyser, samhällsekonomiska analyser m.m.

I övrigt är Transportstyrelsens roll i infrastrukturplaneringen begränsad. Transportstyrelsen lämnar tillstånd till allmänna flyg-

platser, varvid hänsyn tas till bland annat säkerhetsaspekter, men har inget bemyndigande att yttra sig över planerade flygplatsinfrastrukturinvesteringar som sådana.

Transportstyrelsen yttrar sig över upprättande och ändringar av länsplaner eftersom investeringsbidrag till icke statliga flygplatser ingår i länsplanerna.

Utredningen menar att Transportstyrelsens uppgifter i den övergripande långsiktiga planeringen bör föras över till Trafikverket.

Luftrums- och flödesplaneringen

Huruvida luftrumsplanering ska ses som en sammanhängande del av infrastrukturplaneringen vid flygplats behandlas i detta avsnitt.

Luftrumsplanering har en koppling till flygplatser i så måtto att det är respektive flygplats som, baserat på sina behov av kapacitet och regularitet, initierar framtagning av dessa procedurer och därvid anger vilka önskemål och hänsyn som ska ligga till grund för konstruktionen, inom ramen för de föreskrifter Transportstyrelsen utgivit. Konstruktion av in- och utflygningvägar ska genomföras av en av Transportstyrelsen godkänd leverantör. Förslag på in- och utflygningvägar skall därefter godkännas av Transportstyrelsen. Godkännandet innebär konsultationer med andra intressenter som kan påverkas negativt, nödvändig formell remisshantering, säkerställande att miljöbedömning har skett, konsekvensanalys m.m. samt samrådsförfarande med Försvarmakten.

Transportstyrelsen är behörig myndighet och ansvarar härvidlag för strategisk luftrumsplanering vilket bland annat omfattar att, utifrån både flygsäkerhetsmässiga och miljömässiga hänsyn, ange principer och villkor för etablering av flygvägar och utformning av sektorer eller strukturer av luftrum (exempelvis terminalområden och kontrollzoner) samt att lämna tillstånd för de förslag till etablering eller förändring som initieras av den som bedriver flygtrafiktjänst eller av flygplatsägare. Uppgiften innefattar samverkan med Försvarmakten.

Därutöver fastställer miljödomstolen eller miljödelegationen vid länsstyrelsen villkor för flygplatsernas verksamhet inklusive flygvägar utformning till och från flygplatsen. Flygplatshållaren kan genom olika åtgärder (navigationshjälpmedel och utformning av rullbanor) påverka flygtrafikens omfattning.

Luftrumspanering och planering av infrastruktur sker i två helt olika processer. I båda fallen är flygplatshållaren sakägare. Transportstyrelsen godkänner flygplatser och flygtrafikledningssystem samt meddelar föreskrifter om flygverksamhet.

Utredningen kan inte se att beröringspunkterna mellan planering av infrastruktur vid flygplatsen och luftrumspanering är så överhängande att det motiverar att hela eller delar av luftrumspaneringen överförs till en annan myndighet. Det är snarare så att strategisk planering och trafikflöden i anslutning till en flygplats måste vara anpassade till trafikflödena utanför dessa. Stor vikt läggs vid att det finns överensstämmelse mellan flödena i de olika faserna. För att kunna ha en helhetssyn är det viktigt att allt luftrum och dess utnyttjande handläggs av en myndighet, detta innefattar även in- och utflygningsprocedurer vid flygplatser som är en del i systemet.

Riksintresse

Syftet med att peka ut riksintresseområden är att definiera mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för bland annat kommunikationer och som staten vill skydda mot åtgärder som kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningen. Skyddet är en inskränkning i kommunernas planmonopol. Bestämmelser om riksintresse för kommunikationer finns i 3 kap. 8 § miljöbalken. Länsstyrelserna samråder med kommunerna och ska under samrådet ta tillvara och samordna statens intressen.

Banverket, Vägverket och Sjöfartsverket ska inom sina respektive verksamhetsområden tillhandahålla underlag för tillämpningen av 3–5 kap. miljöbalken och av plan- och bygglagen (1987:10). Transportstyrelsen ska tillhandahålla motsvarande underlag inom luftfartsområdet.

Innan riksintresseområden pekas ut är det nödvändigt att lägga fast vilka allmänna egenskaper som ett område har för att kunna klassificeras som riksintresse, dvs. de kriterier som bör ligga till grund för utpekning. Anläggningens funktion i transportsystemet är av grundläggande betydelse vid bedömningen. Som grund för scenarier över den framtida utvecklingen av en flygplats ska en omvärldsanalys för flygplatsens verksamhet och utveckling tas fram.

Transportstyrelsen är i dag ansvarig myndighet för utpekande av luftfartens riksintressen. Transportstyrelsen tar fram kriterier för utpekande av riksintressen för luftfarten samt granskar och bedömer tillsammans med länsstyrelserna vilka flygplatser som man anser ska skyddas i enlighet med riksintresset. Transportstyrelsens bedömning ligger till grund för länsstyrelsernas beslut.

Utredningen har som generell utgångspunkt att samma hantering bör gälla för samtliga trafikslag. Det finns redan övergripande gemensamma kriterier för transportsektorns riksintresseanspråk. Det är därför naturligt att det samlade ansvaret för riksintressehanteringen för samtliga trafikslag samlas på det gemensamma Trafikverket. Transportstyrelsen kommer även fortsättningsvis att ha en roll att spela genom att fastställa krav på infrastrukturen såväl miljömässiga som säkerhetsmässiga. Det gemensamma Trafikverket ska samråda med Transportstyrelsen vid utarbetandet av kriterier för precisering av riksintresseområden.

Miljöprocessutredningen avser att presentera ett delbetänkande under våren om miljökonsekvensbeskrivningar och områden av riksintresse.

Statligt investeringsbidrag till icke statliga flygplatser

Statsbidraget regleras i förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. och i förarbeten till denna. Vägverket och Banverket utfärdar dessutom föreskrifter till förordningen, VVFS 1997:379 och BV-FS 2003:1.

Investeringsbidraget syftar till att stärka kollektivtrafikens konkurrenskraft genom åtgärder som gör den mer tillgänglig, attraktiv, prisvärd, trygg och säker. Resenärens bästa ska sättas i fokus och hela resekedjan ska beaktas. Kommuner eller trafik huvudman kan söka statsbidrag för investeringar vid flygplatser. Kommunen eller trafik huvudman kan ge fullmakt till ett bolag, en stiftelse eller en annan liknande företagskonstruktion att söka statsbidrag.

Transportstyrelsen fattar beslut om godkännande av bidragets omfattning, avsyning och fastställande av det slutliga bidragsbeloppet. Vägverket beslutar om utbetalning av statsbidraget.

Utredningen anser att hanteringen av det statliga investeringsbidrag inte är en fråga för Transportstyrelsen utan bör överföras till Trafikverket alternativt regionerna som har att prioritera bidraget i länsplanerna.

Driftbidrag till icke statliga flygplatser

Driftbidraget till icke-statliga flygplatser infördes från och med budgetåret 1999. Syftet med bidraget är att främja en god interregional flygtransportförsörjning i de fall tillfredsställande alternativa kollektiva transportmöjligheter saknas. Stödet till de flygplatser som omfattas av driftbidragssystemet får täcka maximalt 100 procent av det faktiska ekonomiska underskottet vid respektive flygplats. Transportstyrelsen administrerar och beslutar om driftbidraget.

Riksdagen har fattat beslut att det statliga bidraget till icke-statliga flygplatser efter en övergångstid huvudsakligen ska ges till de flygplatser där Rikstrafiken upphandlar transportpolitiskt motiverad flygtrafik. De medel som framöver frigörs från anslaget till driftbidraget bör överföras till de regionala planerna. Driftbidragssystemet i sin nuvarande form kommer att bestå till och med 2011.

Utredningen menar att ansvaret för hanteringen av driftbidraget till icke statliga flygplatser enligt nuvarande system bör föras över till Trafikverket.

Allmän trafikplikt

Luftfartsstyrelsen har haft som uppgift att lämna stöd till Rikstrafiken vid upphandling av flygtrafik. Uppgiften innebär att bistå med marknadskunskap om luftfartens utveckling samt att vid behov reservera start- och landningstider för upphandlad flygtrafik. Uppgifterna har tagits över av Transportstyrelsen.

Transportstyrelsen ska särskilt ansvara för frågor om villkor för marknadstillträde. Transportstyrelsen har också ett allmänt marknadsbevakningsuppdrag. Frågor om allmän trafikplikt och upphandling av trafik är starkt kopplade till marknadstillträdet.

Regeringen beslutar om införande av allmän trafikplikt och Rikstrafiken upphandlar själva trafiken. Utredningen kan inte se att det föreligger någon rollkonflikt med Transportstyrelsens uppgifter i övrigt.

Utredningen anser att nuvarande uppgifter knutna till allmän trafikplikt bör fortsatt hanteras av Transportstyrelsen.

Övrigt

Transportstyrelsen administrerar ett gemensamt avgiftsutjämnings-system för säkerhetskontroll av passagerare och deras bagage. Uppgiften förefaller vid första anblicken ha större koppling till ett trafikverk än till Transportstyrelsens uppgifter i övrigt. Det finns anledning att i nästa skede närmare pröva om uppgiften bör överföras till någon annan myndighet.

8.4.8 Affärsverket statens järnvägar (ASJ)

Utredningen föreslår att:

Statens järnvägar tillsvidare består och att verksamheten i huvudsak bedrivs vidare i sin nuvarande form.

Affärsverket Statens järnvägar är till antalet anställda en blygsam myndighet. Enbart sex anställda arbetar vid verket. Det formella antalet anställda är något större (ytterligare elva personer). Dessa personer är tjänstlediga och inte möjliga för verket att säga upp. Statens Järnvägar har en stor balansräkning som uppgår till drygt 8,7 miljarder kronor. Ur Statens järnvägar avskildes Banverket 1988. År 2001 skedde nästa stora omstrukturering då sex bolag avskildes. SJ AB, Green Cargo AB och Jernhusen AB är fortfarande statligt ägda.

Statens Järnvägars verksamhet kan beskrivas som tre separata grenar; avveckling, förvaltning av leasar och förvaltning/uthyrning av fordon.

Avvecklingsverksamheten rör diverse åtaganden, som inte överfördes till bolag vid bolagiseringen den 1 januari 2001 eller som därefter överförts till andra myndigheter eller avvecklats. Av mer omfattande betydelse är:

- Förvaltningen av det avtal som år 1995 ingicks mellan SL AB och Statens järnvägar beträffande pendeltågstrafiken.
- Förvaltning av pensionsåtaganden för tidigare anställd personal vid Statens järnvägar med arbets- eller yrkesskador samt förvaltning av pensionsåtaganden för tidigare personal med vilken Statens järnvägar ingått särskilda pensionsavtal.

- Förvaltning av Statens järnvägars ansvar som tidigare verksamhetsutövare enligt miljöbalken.

Statens järnvägar förvaltar leasingavtal rörande järnvägsfordon och en järnvägsfärja. De leasade järnvägsfordonen hyr Statens järnvägar i sin tur ut till bolag som bildades ur Statens järnvägar när huvuddelen Statens järnvägars verksamheter överfördes till bolag den 1 januari 2001. På samma sätt hyr Statens järnvägar ut den leasade järnvägsfärjan till ett externt rederi. Leasingavtalen förfaller löpande, de sista avtalen förfaller i nuläget 2021. Eventuellt kan åtaganden lösas tidigare. Statens Järnvägar är den part som ingått leasingkontrakten och verksamheten kunde inte föras över till bolagen som föddes ur det gamla SJ. Leasingavtalen är av sådan omfattning att de här behandlas separat från övrig "avvecklingsverksamhet". Det bör poängteras att de leasing- och leaseholdåtaganden som Statens järnvägar förvaltar ingicks av Statens järnvägar under 1990-talet. Vid flera tillfällen har möjligheter att överföra leasing- och leaseholdavtalen till de vid bolagiseringen bildade bolagen eller till annan statlig myndighet utretts. Vid dessa utredningar har konstaterats att kostnaderna och riskerna med sådana transaktioner är av den omfattningen att avtalen bör ligga kvar i Statens järnvägar och verket alltså formellt bör finnas kvar så länge leasingavtalen fortfarande gäller. Detta innebär dock inte nödvändigtvis att verket behöver administreras med egna resurser. Olika former av "brevlådemyndighet" har diskuterats.

Under år 2003 fattade riksdagen beslut om att genom ett kapitaltillskott och vissa övriga åtgärder stärka SJ AB:s ställning för att undgå att bolaget skulle gå i konkurs. Som en del av dessa åtgärder ålades Statens järnvägar att från SJ AB överta ägaransvaret för 121 st. järnvägsfordon och hyra ut dessa fordon till de operatörer med vilka Rikstrafiken ingått trafikeringsavtal. De fordon som Statens järnvägar förvaltar och inte utnyttjas för den av staten upphandlade trafiken hyr Statens järnvägar ut på marknaden. Avsikten var att affärsverket Statens Järnvägar enbart skulle finnas under en övergångstid efter bolagiseringen 2001 för att sedan helt avvecklas. I budgetprop. för år 2005 (prop. 2004/05:1) konstaterade regeringen att den "ändrat sin tidigare uppfattning att affärsverket skall avvecklas så snart möjligt och anser nu att det skall finnas kvar och förvalta leasing- och leaseholdåtaganden och tillhandahålla rullande materiel för den av staten upphandlade trafiken."

Utredningens uppfattning är att verksamheten på sikt bör avvecklas när leasingavtalen så medger detta. Det är vidare utredningens uppfattning att staten genom Statens Järnvägar inte långsiktigt bör få rollen som ett statligt vagnsbolag. Detta bör inte vara ett statligt åtagande utan skötas av en framväxande marknad.

Det är som sagt inte möjligt att i nuläget avveckla verksamheten i sig eller myndigheten Statens Järnvägar. Det är förvisso möjligt att inhysa olika verksamhetsdelar hos olika myndigheter och även låta Statens Järnvägar formellt leva vidare för att uppfylla ingångna avtal. Det finns ett par problem med nuvarande ordning utöver att Statens järnvägar riskerar att bli ett statligt vagnsbolag och det har att göra med myndighetens sårbarhet. Myndigheten är, som nämnts ovan, till antalet anställda mycket liten. Det medför automatiskt att sårbarheten ökar men även att möjlighet till att göra karriär eller på annat sätt utvecklas inom organisationen är ytterst begränsad. Det som ligger närmast tillhands är att som alternativ till nuvarande verksamhetsform se om verksamheten i syfte att minska sårbarheten kan inkluderas i en annan verksamhet. Statens järnvägars diversifierade verksamhet medför att ingen myndighet utgör en naturlig hemvist för hela verksamheten. Förvaltningen av leasing avtalen och de finansiella instrument som är kopplade till denna verksamhet skulle sannolikt bäst höra hemma hos Riksgäldskontoret. Även om kontorets verksamhet vidgats under den ekonomiska krisen är fordonsförvaltning och uthyrning knappast lämplig verksamhet för RGK. Ett alternativ kan var Kammarkollegiet. Inom ramen för detta arbete har utredningen inte kunnat finna belägg för att ändrad organisationstillhörighet för Statens järnvägars verksamhet skulle vara att föredra utifrån ett effektivitetsperspektiv. När och om Statens järnvägar blir av med fordonsförvaltningen bör det övervägas om kvarvarande verksamhet kan fördelas ut på olika myndigheter.

9 Konsekvenser

Utredningen har tidigare lämnat delbetänkandena ”Tydligare uppdrag istället för sektorsansvar” (SOU 2008:128) och ”De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden” (SOU 2009:24) med förslag som syftar till dels att precisera myndigheternas uppdrag, dels att förbättra produktiviteten och öka innovationsgraden inom anläggningsmarknaden. I detta betänkande lämnar vi förslag på bland annat ett nytt planeringssystem för prioritering av åtgärder i syfte att effektivisera och utveckla transportsystemet och en ny organisatorisk struktur för statliga myndigheter inom området.

I utredningsuppdraget ingår att ge en bedömning av de ekonomiska, miljö- och klimatmässiga, organisatoriska och personalmässiga konsekvenser av utredningens förslag. Vi har inte haft möjlighet att på den korta utredningstiden göra en mer noggrann konsekvensanalys utan redovisar vår övergripande bedömning.

Ekonomiska konsekvenser

Det som genomsyrar utredningens förslag är att som helhet uppnå ett effektivare system och därigenom få ut mer av de samlade resurser som avsätts. Vår samlade bedömning är att ett nytt planeringssystem kombinerat med ett gemensamt trafikverk ger betydande tillskott till såväl den yttre som den inre effektiviteten. Förslaget innebär utgifter för de åtgärder som krävs för att utveckla planeringssystemet, renodla det statliga åtagandet och etablera nya organisationer.

Genom bildandet av Trafikverket ges stora möjligheter att ta tillvara betydande synergier i både den kort- och långsiktiga planeringen, i administrationen, i beställnings- och upphandlingsfunktionerna. Banverket och Vägverket har redan påbörjat en sammanlagning av verkens administrativa enheter och IT-enheter. Under

2009 kommer myndigheterna att etablera ett gemensamt servicecentrum för IT, telefonväxel, personal, fakturering och redovisning. Myndigheterna fördjupar också samarbetat vad gäller information, projektledning samt teknisk utveckling och support. Inom de administrativa funktionerna förutses betydande stordriftfördelar med effektiviseringar som följd. Det administrativa samarbete som för närvarande bedrivs mellan Banverket och Vägverket beräknas kunna ge cirka 100 miljoner kronor i årlig besparing. Genom sammanslagning kan ytterligare besparingar nås. Inom de systemförvaltande delarna avseende drift och underhåll av anläggningarna, trafikledning, trafik- och trafikantinformation, trafiksäkerhet, miljö m.m. finns på kort sikt inga omfattande synergier. På lite längre sikt bör samordningsvinster även kunna realiseras i förvaltningen av det samlade transportsystemet.

Banverkets, SIKAs, och Vägverkets arbetsuppgifter föreslås övergå till Trafikverket och till en mindre del till Transportstyrelsen. De direkta kostnader för denna omställning har inte kunnat kvantifieras i nuläget. Såväl de direkta omställningskostnader som långsiktiga driftskostnader beror på hur det framtida arbetet organiseras, dimensioneras och hur snabbt förändringarna ska vara genomförda. Trafikverksutredningens uppfattning är dock att omställningsarbetet bör kunna hanteras inom nuvarande ramar och att det långsiktigt innebär såväl lägre direkta kostnader som mer effektiv verksamhet (förvaltning och utveckling av transportsystemet).

Vägverkets och Banverkets administrationsanslag liksom anslaget för SIKAs försvinner och nya ändamål tillkommer som en konsekvens av förslagen. De beräknade anslagen för 2010 uppgår till 868, 708 respektive 40 miljoner kronor (sammanlagt 1 616 miljoner kronor). Anslag för att finansiera inrättandet av en oberoende utvärderingsfunktion och ett förstärkt regeringskansli (sammanlagt cirka 20 miljoner kronor) föreslås finansieras genom en nerdragning av Vägverkets och Banverkets administrationsanslag. Det är utredningens uppfattning att administrationsanslagen bör kunna reduceras ytterligare efter det att omställningsarbetet slutförts. (Det bör observeras att det inte finns någon skarp gräns för vilka kostnader respektive utgifter som avräknas administrationsanslagen respektive sakanslagen, även om riktlinjer finns.) Samordningsvinster som följer av synergier bör enligt Trafikverksutredningen möjliggöra en ökad åtgärdsvolym såsom tidigare skett.

Överflyttning av statistikansvar från SIKA till Transportstyrelsen föreslås finansieras genom att SIKA:s anslag upphör. På samma sätt föreslås finansiering ske för att finansiera att Konjunkturinstitutet (KI) ges i uppdrag att fastställa vissa centrala ingångsvärden för den samhällsekonomiska kalkylen. Enligt utredningen rör det sig om mindre än ett årsarbete.

Organisatoriska och personalmässiga konsekvenser

Sammantaget innebär utredningens förslag att Banverket, SIKA och Vägverket läggs ner och att en ny myndighet, Trafikverket, tillskapas. Den nya myndigheten utgörs av funktioner som motsvarar nuvarande delar av Vägverket (med undantag av förarprovsverksamheten, som föreslås bli föremål för fortsatta organisatoriska överväganden), Banverket (med undantag av Banverket Produktion, som förutsätts bolagiseras i enlighet med tidigare principbeslut) samt SIKA:s verksamhetsgrenar Utveckling, Utredning och Analys. Därutöver förs vissa funktioner som nu återfinns i Sjöfartsverket och Luftfartsverket över till Trafikverket. Verksamhet motsvarande SIKA:s verksamhetsgren Statistik föreslås överföras till Transportstyrelsen. Rederinnämnden och ASJ föreslås bestå tillsvidare i oförändrat skick. Vissa av Rikstrafikens uppgifter föreslås överföras till Trafikverket medan uppgifter som berör upphandling av trafik föreslås på sikt överföras på regionerna. Vidare föreslås vissa uppgifter överföras från Transportstyrelsen till Trafikverket. Utredningen har föreslagit att en självständig utvärderingsfunktion bildas med en budget för cirka 10 årsarbetskrafter jämte utlägg för konsult- och annat expertstöd och att Regeringskansliet (N/IR och N/TR) förstärks med lika många medarbetare.

Myndigheter på transportområdet som berörs av utredningens förslag

Myndighet	Nuläge	Skattad förändring
Luftfartsverket	3 342 åab ¹	Verksamhet motsvarande cirka 5–8 åab till Trafikverket
Sjöfartsverket	1 171 åab ²	Verksamhet motsvarande cirka 5–9 åab till Trafikverket
Transportstyrelsen	1 251 åab	Verksamhet motsvarande cirka 2 åab till Trafikverket
Rikstrafiken	20 pers.	Cirka 0
Rederinämnden	2 åab	Oförändrat
ASJ	6 pers.	Oförändrat
SIKA (myndigheten avvecklas)	29 åab ³	14 pers. arbetar för närvarande med verksamhet som överförs till Transportstyrelsen och 10 pers. med verksamhet som överförs till Trafikverket.
Vägverket (myndigheten avvecklas)	cirka 3 600 ⁴ åab	Verksamhet överförs till Trafikverket
Banverket (myndigheten avvecklas)	cirka 3 300 ⁵ pers. cirka 3 080 åab	Verksamhet överförs till Trafikverket
Regeringskansliet (N/TR & N/IR)	21+14 pers.	Förstärkning med cirka 10 pers.
Utvärderingsfunktion	-	Ny funktion med cirka 10 åab

Avveckling av Banverket, SIKA och Vägverket kommer att innebära personalrelaterade kostnader om inte all personal omfattas av reglerna om verksamhetsövergång (6 b § lagen om anställningsskydd) eller om delar av personalen tackar nej till sådan övergång. Om personal omfattas av reglerna om verksamhetsövergång kommer de rättigheter och skyldigheter som finns i det gällande anställningsavtalet att övergå från den överlåtande arbetsgivaren till den mottagande. Vid övertalighet är det statliga Trygghetsavtalet tillämpligt. I avtalet anges innebörden av statliga arbetsgivares åtaganden gentemot de anställda. Avtalet innehåller en rad trygghetsåtaganden för att så långt som möjligt förhindra att anställda hos en statlig myndighet blir arbetslösa till följd av arbetsbrist. För Rikstrafikens del får utredningens förslag begränsade effekter i närtid. Utredningens ambition om en framtida flytt av verksamhet

¹ Årsredovisning 2008

² Årsredovisning 2008

³ SIKA årsredovisning 2008

⁴ Utifrån Vägverkets årsredovisning 2008, uppgiften avser VV exkl. Produktion och Konsult men inkl Färjerederiet. Antalet anställda är så stort att det varierar kontinuerligt.

⁵ Exklusive Banverket produktion (som utgör cirka 3 100 personer).

från Rikstrafiken till annan hemvist kan påskynda ett tapp av medarbetare vilket kommer att påverka myndighetens arbete.

Bildandet av en utvärderingsfunktion administrativt knuten till VTI innebär ett antal nya årsarbeten. Hur många beror på hur arbetet kommer att bedrivas (med egen personal, genom konsulter eller en kombination). Resurser motsvarande cirka 10 årsarbeten bör enligt Trafikverksutredningen tillföras. En förstärkning av Regeringskansliet (Näringsdepartementets Infrastrukturenhet och Trafikenhet) innebär ett antal nya handläggare med ny kompetens men kan även till viss del innebära en omallokering av tjänster inom RK eller Näringsdepartementet.

Miljö- och klimatmässiga konsekvenser

Utredningen ser positiva effekter på klimat- och miljöarbetet genom ett ökat fokus på fyrstegsprincipen i planeringsprocessen och bildandet av ett Trafikverk med ett trafikslagsövergripande perspektiv. Genom att samla myndigheternas kunskaper inom miljöområdet skapas förutsättningar för erfarenhetsutbyte och ökad kompetensutveckling. Olika åtgärder har större förutsättningar att kunna vägas av mot varandra och olika effekter på klimatet och miljön kommer att synliggöras på ett mer enhetligt sätt och bli jämförbara. Utvärderingsfunktionen syftar bl.a. till att granska att de förslag som lämnas inte omotiverat premierar exempelvis fysiska åtgärder framför användandet av styrmedel för att uppnå de transportpolitiska målen.

Verksamhetsmässiga konsekvenser

Sammanläggningar av organisationer kan aldrig ske utan konsekvenser för de verksamheter som berörs. De motiveras med framtida vinster. Dessa vinster ska överstiga de kortsiktiga kostnadsökningar som alltid är förknippade med fusioner. Återbetalningstiden bör i sådana sammanhang aldrig bli längre än 3 till 5 år. De finns alltid risker att undervärdera skillnader i kultur, rutiner, system, arbetssätt, lokalisering, verksamhetsområden och erfarenheter. Erfarenhetsmässigt medför också organisationsförändringar att fokus riktas mot interna frågor med risk för att den extern orienterade verksamheten kan bli lidande eller får för lite uppmärksamhet.

samhet. På den korta tid som stått till Trafikverksutredningens förfogande har det inte varit möjligt att kvantifiera vare sig de på sikt realiserbara vinsterna i yttre och inre effektivitet som vi förutspår eller de kortsiktiga kostnader som föreslagna organisatoriska åtgärder medför. Vi förutsätter att regeringen gör den analysen inför framtida beslut i frågan.

Behov av ytterligare analys

Utredningen menar att regeringen mot bakgrund av vad som framhålls i det föregående snarast bör initiera en riskanalys för att identifiera risker med att bilda ett Trafikverk. Av riskanalysen ska, förutom med vilken sannolikhet de kan inträffa, också framgå förslag till åtgärder för att eliminera eller reducera riskerna jämte kostnaderna för åtgärderna. Detta arbete bör bedrivas parallellt med den fortsatta beredningen av detta betänkande. Trafikverksutredningen har inte haft möjlighet att inom uppdragets tidsram företa en riskanalys. Samtidigt bör en mer ingående kartläggning av omställningskostnaderna ske inför den fortsatta beredningen.