

Kommittédirektiv



Översyn av myndigheter och verksamheter inom transportområdet

**Dir.
2008:90**

Beslut vid regeringssammanträde den 26 juni 2008

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas 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), Affärsverket Statens järnvägars (ASJ) och Rederinämndens ansvarsområden. I uppdraget ingår bl.a. att föreslå åtgärder som bidrar till utvecklade beställarfunktioner hos myndigheterna inom transportsektorn i syfte att uppnå en bättre fungerande anläggningsmarknad och högre effektivitet. Utredaren ska utifrån sin analys föreslå lösningar, organisatoriska eller andra, som krävs för att bäst uppnå riksdagens och regeringens mål för transportpolitiken. Utredarens analys och förslag till åtgärder ska redovisas senast den 1 april 2009. Regeringen har för avsikt att ge ytterligare direktiv om genomförandet av utredarens förslag samt om ytterligare analyser och förslag.

Bakgrund

Regeringens förvaltningspolitik

Målet för svensk statsförvaltning är att den ska vara rättssäker, effektiv och medborgarorienterad. Detta ska uppnås genom att styrningen utvecklas, främst den ekonomiska styrningen, samt ledningen och organiseringen av statlig förvaltning. Här ingår

också att säkerställa att alla myndigheter systematiskt och kontinuerligt utvecklar sin verksamhet. Följande uppgifter står i fokus i det översyns- och förändringsarbete som regeringen bedriver: att klargöra statens roll och uppgifter och att sätta medborgare och företag i centrum. En ökad samverkan mellan myndigheterna samt förbättrad styrning genom tydligare rollfördelning och bättre dialog mellan regeringen och myndigheterna eftersträvas. Med dessa utgångspunkter tillsatte regeringen Förvaltningskommittén (Fi 2006:08) som fått uppdraget att se över den centrala statsförvaltningens uppgifter och organisation (dir. 2006:123).

Utvecklingen inom transportområdet

Utvecklingen av transportsystemet är en viktig del i samhällsutvecklingen. Ökad pendling över större regioner, en åldrande befolkning, utvecklad användning av IT och ökad global handel med gods samt klimatutmaningen är exempel på viktiga samhällstrender som ställer nya krav på transportsystemet. En fungerande infrastruktur, en väl fungerande marknad på transportområdet och ett tillfredsställande utbud av kollektivtrafik är en förutsättning för jobb, företagande och tillväxt. Utvecklingen av transportområdet ska ske i dialog med näringsliv, regioner, kommuner och myndigheter där människors och företags behov ska stå i fokus.

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,
- statistikproduktion och viss sektorsforskning.

Statens anslag för verksamheterna inom transportområdet uppgår för 2008 till ca 35 miljarder kronor. Till detta kommer de avgiftsfinansierade verksamheterna. Merparten av anslagen

hanteras av Vägverket och Banverket i deras väg- och banhållning.

Verksamheten inom transportområdet ska bidra till att det av riksdagen fastställda transportpolitiska målet och dess delmål uppnås. Regeringen har påbörjat en process med att ta fram utvecklade och förankrade transportpolitiska utgångspunkter för en ny och framåtriktad transportpolitik. Som en del i detta fick SIKA den 19 juli 2007 uppdrag av regeringen att föreslå reviderade transportpolitiska mål. Uppdraget ska redovisas senast den 27 juni 2008. Regeringen har för avsikt att föreslå reviderade mål under första halvåret 2009.

Regeringen avser också att i samband med budgetpropositionen för 2009 överlämna en infrastrukturproposition, "Framtidens resor och transporter", till riksdagen. I propositionen kommer inriktningen och ekonomiska ramar för den kommande planperioden att läggas fast.

Myndighetsöversyner inom transportområdet

Regeringen har tidigare 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 SIKA till aktiebolagsform (SOU 2007:49). Utredaren såg inte att SIKA:s uppgifter lämpar sig för bolagisering och föreslog därför att verksamheten även i fortsättningen bedrivs i myndighetsform. Utredaren föreslog att VTI ombildas till ett helägt statligt bolag under förutsättning att bolaget kan tillförsäkras en basresurs som motsvarar dagens anslag. Om detta inte är möjligt förordar utredaren att VTI kvarstår 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 kan

inrätta en trafikslagsövergripande organisation för inspektionsverksamhet som rör kontroll av att krav i fråga om säkerhet och skydd inom transportområdet är 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 ska, utöver det ursprungliga uppdraget, genomföra de åtgärder som krävs för att den nya myndigheten Transportstyrelsen ska kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2009. Därvid avvecklas Järnvägsstyrelsen och Luftfartsstyrelsen och myndigheternas verksamheter förs till Transportstyrelsen. Sjöfartsinspektionens uppgifter och ansvar förs över till Transportstyrelsen. Från Sjöfartsverket förs också ansvaret för sjöfartsregistret samt hanteringen av kustfartstillstånd. Vägtrafikinspektionen, trafikregistret som utför författningsreglerad register-, administrations- och informationsverksamhet och förarenheten som ansvarar för förarprov och tillsyn över trafikskolor m.m. förs 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, som nu är föremål för remissbehandling, innebär att Sjöfartsverkets verksamhet fortsättningsvis bör bedrivas i myndighetsform och inte som i dag som affärsverk.

I en departementspromemoria (Ds 2007:49) föreslås ändringar i lagen (1945:119) om stängselskyldighet för järnväg. Förslaget innebär att Stängselnämndens uppgifter överförs till den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringens avsikt är att föra 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).

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 bör bolagiseras (SOU 2007:78). Regeringen har för avsikt att i samband med budgetpropositionen för 2009 lämna propositioner till riksdagen som behandlar organisationsformen för delar av Vägverket, Banverket och Luftfartsverket.

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.

Behovet av en utredning

Vägverket och Banverket är myndigheter med sektorsansvar. 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. Någon genomlysning av dessa myndigheters hela verksamheter har inte gjorts i de utredningar som nämns ovan.

Det finns bl.a. 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 föränd-

ringar som sker när Transportstyrelsen bildas, när verksamheter bolagiseras och med anledning av den pågående infrastrukturplaneringen.

I arbetet med bl.a. den infrastrukturproposition som regeringen har för avsikt att överlämna till riksdagen i höst har det framkommit att det finns ett behov att utveckla ett trafikslagsövergripande synsätt i infrastrukturplaneringen. Hittills har arbetet ofta bedrivits inom respektive trafiksektor, vilket kan leda till suboptimering av infrastrukturinvesteringar eller till att transportkedjor inte hänger 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 har identifierat handlar om att dagens planeringssystem brister i flexibilitet både på lång och medellång sikt vilket gör att det är svårt att möta förändrade förutsättningar. Även andra aktörer, såsom kommuner, länsstyrelser och näringslivsföreträdare, påtalar att sektorsvis planering är ett problem.

Anläggningsmarknaden präglas av bristfällig produktivitet och konkurrens. Beställarnas agerande är 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.

Även i den övriga verksamheten bör det 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.

För att säkerställa en mer flexibel och trafikslagsövergripande planeringsmodell bör även en genomlysning göras av vilka delar av de nuvarande verksamheterna inom luft- och sjöfartssektorerna som bör inkluderas i ett sådant perspektiv lik-

som statens tecknande av trafikavtal och kommunikationsanalysens roll i helheten.

Som tidigare nämnts är ett fungerande transportsystem 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.

Sammanfattningsvis bör analysen av det trafikslagsövergripande synsättet i planeringen fördjupas liksom hur regionernas ansvarstagande för och inflytande i infrastrukturplaneringen kan stärkas och förenklas. Det kundorienterade synsättet i verksamheterna bör utvecklas ytterligare. Statens insatser ska riktas mot att hela resan eller transporten blir effektiv ur såväl kund- som klimat- och hållbarhetsperspektiv.

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 fortsätta.

Uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att kartlägga och analysera vissa verksamheter och funktioner hos myndigheterna inom transportområdet, huvudsakligen inom Vägverkets, Banverkets, Sjöfartsverkets, Luftfartsverkets, Luftfartsstyrelsens, Rikstrafikens, SIKA:s, ASJ:s och Rederinämndens ansvarsområden. Utifrån sin analys ska utredaren föreslå lös-

ningar, 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 näringsliv 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. Ett särskilt fokus ska sättas på beställarfunktionerna hos myndigheterna inom transportsektorn i syfte att skapa bättre fungerande marknader inom bygg- och anläggningssektorn och en ökad effektivitet i infrastrukturhållningen.

Förslagen till lösningar ska inriktas på strukturer, arbetsprocesser och organisering av de statliga myndigheterna och deras verksamheter inom transportområdet. Utredaren ska:

- 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.

Uppdraget gäller i första hand ovan nämnda myndigheter. Om andra verksamheter inom andra myndigheter i någon om-

fattning visar sig vara av intresse i sammanhanget får även dessa beröras av översynen. Detta kan exempelvis bli aktuellt när beredningen och genomförandet av de tidigare nämnda pågående myndighetsöversynerna är klara. Regeringens inriktning är att kunna göra vissa ställningstaganden i samband med budgetpropositionen för 2010.

Uppdragets genomförande och tidsplan

Utredarens analys och förslag till åtgärder ska redovisas senast den 1 april 2009. Om utredaren finner det lämpligt kan delar av uppdraget dessförinnan redovisas i delrapporter. Regeringen har för avsikt att ge ytterligare direktiv om genomförandet av utredarens förslag samt om ytterligare analyser och förslag.

Utredaren ska bedriva arbetet i fortlöpande dialog med berörda myndigheter och utredningar. Utredaren ska löpande stämma av med och informera Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

Vidare ska utredaren samråda med andra myndigheter och organisationer i den utsträckning som är nödvändig. Myndigheterna ska lämna utredaren det underlag som utredaren begär.

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra sina synpunkter.

Utredaren ska lämna en konsekvensbedömning av föreslagna åtgärder som ska omfatta ekonomiska, miljö- och klimatmässiga, organisatoriska och personalmässiga konsekvenser av de förslag som läggs fram. I underlag som tas fram på individnivå ska all statistik presenteras och analyseras utifrån kön. Utredaren ska vidare redovisa de förslag till författningsändringar som utredarens förslag föranleder. I de fall de föreslagna åtgärderna innebär ekonomiska åtaganden för staten ska finansieringsförslag lämnas.

(Näringsdepartementet)