

ABC om styrmedel PM
2018:2

ABC om styrmedel PM
2018:2

Trafikanalys

Adress: Torsgatan 30

113 21 Stockholm

Telefon: 010 414 42 00

Fax: 010 414 42 10

E-post: trafikanalys@trafa.se

Webbadress: www.trafa.se

Ansvarig utgivare: Brita Saxton

Publiceringsdatum: 2018-02-28

Bilder: Mostphotos

Förord

Trafikanalys har till huvuduppgift att, med utgångspunkt i de transportpolitiska målen, utvärdera och analysera samt redovisa effekter av föreslagna och genomförda åtgärder inom transportområdet. Myndigheten ska också, inom sitt ansvarsområde, bistå regeringen med underlag och rekommendationer. En viktig del i detta är att genomföra styrmedelsanalyser – både som underlag inför beslut om att införa ett visst styrmedel, och i form av utvärderingar av befintliga styrmedel. I detta analysarbete är det en fördel om det finns en enhetlig begreppsapparat och en gemensam förståelse för vad ett styrmedel är, hur olika transportpolitiska styrmedel kan kategoriseras, och på vilka olika sätt de styr transportsystemets aktörer.

I denna promemoria presenterar Trafikanalys ett förslag till en kategorisering och beskrivning av olika styrmedel, med konkreta exempel från transportområdet. Tanken är att promemorian ska fungera som en gemensam referens i myndighetens arbete med styrmedelsanalyser. Förhoppningen är dock att även andra aktörer ska vara hjälpta av promemorians innehåll vid diskussioner om och analyser av styrmedel på transportområdet. Trafikanalys välkomnar synpunkter och förslag som kan bidra till en vidareutveckling av promemorian.

Promemorian har författats av Camilla Hållén, som också har varit projektledare.

Stockholm i februari 2018

Brita Saxton

Generaldirektör

Innehåll

Förord.....	3
Sammanfattning	5
1 Bakgrund	7
1.1 Transportpolitiska mål	7
1.2 Promemorians syfte	8
2 Vad är styrmedel?.....	9
2.1 Definition	9
2.2 Kategorisering och paketering av styrmedel	10
3 Juridiska styrmedel	13
4 Ekonomiska styrmedel.....	15
5 Informativa styrmedel.....	19
6 Nudging	21
7 Samhälls-, infrastruktur- och trafikplanering	25
8 Förhandlingar och överenskommelser.....	27
9 Offentlig upphandling.....	29
10 Forskning och innovation	31
11 Slutord	33
12 Referenser	35

Sammanfattning

För att uppnå de transportpolitiska målen krävs styrmedel. En av Trafikanalys huvuduppgifter är att granska, analysera, följa upp och utvärdera föreslagna och befintliga styrmedel på transportområdet. För att kunna göra detta krävs en gemensam terminologi och förståelse för vad styrmedel är och hur de kan kategoriseras. Syftet med denna promemoria är att bidra till en sådan gemensam förståelse, och tanken är att promemorian ska kunna fungera som ett referensverk att hänvisa till vid analyser av specifika styrmedel.

I denna rapport definieras styrmedel som:

De verktyg som det offentliga kan ta i anspråk för att påverka olika aktörers agerande i en riktning som är gynnsam för uppfyllande av specifika politiska mål.

De aktörer som nämns i definitionen kan vara privatpersoner, men också företag och organisationer. Delar av den offentliga sektorn, t.ex. regeringen eller en statlig myndighet, kan också rikta styrmedel mot andra offentliga organisationer, t.ex. kommuner eller landsting – och EU kan rikta styrmedel mot medlemsstaterna och dess regeringar. Styrmedlen används för att få utpekade aktörer att agera på ett sätt som de annars inte skulle ha gjort.

I promemorian behandlas sådana styrmedel som kan användas för att påverka beteendet hos aktörer i transportsystemet. Promemorian föreslår en indelning av styrmedlen i följande kategorier:

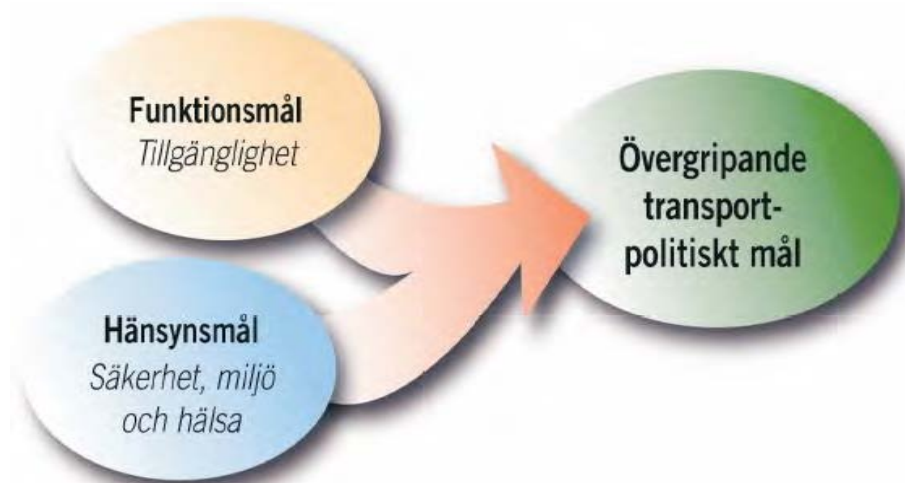
- Juridiska styrmedel
- Ekonomiska styrmedel
- Informativa styrmedel
- Nudging
- Samhälls-, infrastruktur- och trafikplanering
- Förhandlingar och överenskommelser
- Offentlig upphandling
- Forskning och innovation

I kapitel 3–10 beskrivs var och en av de ovan angivna styrmedelskategorierna. Exempel på specifika styrmedel inom transportområdet ges för varje kategori.

1 Bakgrund

1.1 Transportpolitiska mål

I maj 2009 beslutade riksdagen om en ny struktur för de transportpolitiska målen.¹ Den aktuella transportpolitiska målstrukturen, som illustreras av Figur 1, består av ett övergripande transportpolitiskt mål samt ett funktionsmål och ett hänsynsmål. I regeringens proposition 2008/09:93 definieras funktionsmålet och hänsynsmålet närmare med hjälp av ett antal preciseringar.



Figur 1. Den transportpolitiska målstrukturen.
Källa: Prop. 2008/09:93.

Det övergripande transportpolitiska målet lyder: "Transportpolitikens mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet". Detta övergripande mål ska nås genom att tillgängligheten säkerställs och utan att andra värden som miljö, hälsa och säkerhet äventyras.

Funktionsmålet lyder: "Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov". De preciseringar som närmare definierar vad funktionsmålet innebär tar fasta på att transportpolitikens mål ska vara att skapa möjligheter och förutsättningar för att medborgare och näringsliv ska kunna göra hållbara transportval.

Hänsynsmålet lyder: "Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt. Det ska också bidra till att miljökvalitetsmålen uppnås och att ökad hälsa uppnås". Av preciseringarna till hänsynsmålet framgår bland annat mål för hur mycket dödstaten och antalet allvarligt skadade i väg- och sjötrafik ska minska

¹ Se proposition 2008/09:93 *Mål för framtidens resor och transporter*.

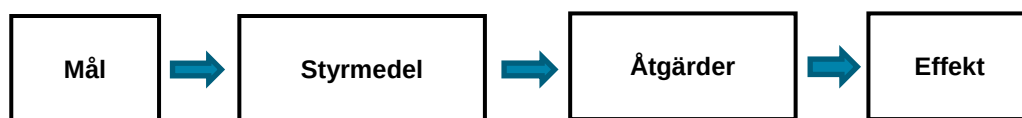
fram till 2020, samt att antalet omkomna och allvarligt skadade inom järnvägs- och lufttransportsområdet ska minska fortlöpande. Beträffande miljöaspekter framhålls Begränsad klimatpåverkan, där preciseringen slår fast att transportsektorn ska bidra till att detta miljömål uppfylls och att Sverige år 2030 bör ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen. I övrigt framgår det i preciseringarna att fokus för transportsektorns miljöarbete ska vara på de miljöpolitiska delmål där transportsystemets utveckling har stor betydelse för möjligheterna att nå målen.

1.2 Promemorians syfte

För att uppnå de transportpolitiska målen – liksom mål på andra politikområden – krävs *styrmedel*. En av Trafikanalys huvuduppgifter är att granska, analysera, följa upp och utvärdera föreslagna och befintliga styrmedel på transportområdet. För att kunna göra detta krävs en gemensam terminologi och förståelse för vad styrmedel är och hur de kan kategoriseras. Syftet med denna promemoria är att bidra till en sådan gemensam förståelse, och tanken är att promemorian ska kunna fungera som ett referensverk att hänvisa till vid analyser av specifika styrmedel.

2 Vad är styrmedel?

Styrmedel kan ses som en del i en politisk interventionskedja. I förenklad form kan en sådan kedja beskrivas som i figur 2.1. Styrmedel används som ett medel för att uppnå ett (eller flera) politiska mål. Styrmedlen ger incitament till olika aktörer (t.ex. privatpersoner eller företag) att ändra sitt agerande i en viss riktning. Det förändrade agerandet ger i sin tur – om styrmedlet fungerar som det är tänkt – effekter som gör att samhället rör sig i riktning mot de(t) politiska målet/målen.



Figur 2.1. Förenklad interventionskedja.

2.1 Definition

I den ekonomiska och statsvetenskapliga litteraturen återfinns en mängd olika, ofta överlappande, definitioner av begreppet styrmedel. Ett exempel ges av Vedung (1998), som menar att styrmedel är detsamma som "en uppsättning tekniker som myndigheter använder för att utöva sin makt i syfte att försäkra sig om stöd och generera eller förhindra samhällsförändringar" (egen översättning).² Ett annat exempel ges av Åström (1982), som beskriver styrmedel på följande vis: "Åtgärder [som] den styrande har makt att använda – förebyggande eller korrigerande – i syfte att påverka beteenden i en viss av den styrande önskad riktning". I denna rapport definieras styrmedel, med inspiration från Åström, som:

De verktyg som det offentliga kan ta i anspråk för att påverka olika aktörers agerande i en riktning som är gynnsam för uppfyllande av specifika politiska mål.

De aktörer som nämns i definitionen kan vara privatpersoner, men också företag och organisationer. Delar av den offentliga sektorn, t.ex. regeringen eller en statlig myndighet, kan också rikta styrmedel mot andra offentliga organisationer, t.ex. kommuner eller landsting – och EU kan rikta styrmedel mot medlemsstaterna och dess regeringar. Styrmedel används för att få utpekade aktörer att agera på ett sätt som de annars inte skulle ha gjort.

I definitionen anges också att styrmedel siktar mot uppfyllandet av specifika politiska mål. I denna rapport behandlas sådana styrmedel som avses bidra till uppfyllandet av de *transportpolitiska* målen.

² Originalcitaten lyder: "Public policy instruments are the set of techniques by which governmental authorities wield their power in attempting to ensure support and effect or prevent social change". Se s. 21 i Vedung (1998).

2.2 Kategorisering och paketering av styrmedel

Exempel på kategorisering av styrmedel

Det finns en enorm flora av tänkbara och befintliga styrmedel som det offentliga kan använda sig av. I litteraturen ges olika förslag till hur styrmedel kan delas in i kategorier för att skapa en mer överblickbar struktur. Den vanligaste indelningen förefaller vara i administrativa, ekonomiska och informativa styrmedel (se t.ex. Vedung, 1998), där administrativa styrmedel i princip är detsamma som rättsregler.³

Schneider och Ingram (1990) redogör för en alternativ indelning, som utgår från en beteendevetenskaplig analys av vilka orsaker som kan ligga bakom att människor inte beter sig på ett sätt som är önskvärt ur samhällets synpunkt (t.ex. att de saknar kunskap, att de inte har ekonomiska eller fysiska möjligheter att bete sig på det önskvärda sättet, att deras värderingar skiljer sig från de styrandes etc). Styrmedlen kategoriseras sedan utifrån vilka sådana orsaker de adresserar. Kategorierna ser ut på följande sätt:

- Auktoritära styrmedel – de styrande ger "order", som berörda aktörer förväntas följa
- Stimulerande styrmedel – motiverande eller avskräckande incitament
- Kapacitetsuppbyggande styrmedel – tillhandahållande av information, utbildning eller andra resurser (t.ex. förmånliga lån) som gör det möjligt för aktörer att agera på önskvärt sätt
- Symboliska och uppmanande styrmedel – t.ex. attitydpåverkande kampanjer
- Kunskapshöjande styrmedel – används när man inte säkert vet vad som behöver eller kan göras för att åstadkomma önskade beteendeförändringar. Främjar lärande och konsensusbyggande mellan makthavare och berörda aktörer via t.ex. hearings, fokusgrupper, utvärderingar och medling.

Styrmedel kan också sorteras utifrån om de är negativt eller positivt formulerade, eller – med andra ord – hämmande eller främjande. Rättsregler kan förbjuda eller påbjuda, information kan uppmana eller avråda, och ekonomiska styrmedel kan tillföra eller frånta materiella resurser.⁴

Ytterligare en möjlighet är att sortera styrmedel utifrån hur tvingande de är – regleringar är i princip mer tvingande för adressaterna än ekonomiska styrmedel, som i sin tur är mer tvingande än informativa styrmedel.⁵

³ *Ekonomiska styrmedel* påverkar aktörers beteende i en för samhället önskvärd riktning genom att tillföra eller beröva aktörerna materiella resurser, t.ex. via subventioner eller skatter. *Informativa styrmedel* påverkar aktörers beteende genom kunskapsöverföring och/eller attitydpåverkan, t.ex. via informationskampanjer, utbildning eller rådgivning. Se vidare kap. 4 och 5.

⁴ Det finns också styrmedel som kan vara positiva och negativa på samma gång. Ett exempel är s.k. bonus-malussystem, där en skatt/avgift läggs på de aktörer som beter sig på ett icke önskvärt sätt, och att dessa intäkter används för att ge motsvarande skattelättnader/bidrag till de som beter sig på ett önskvärt sätt.

⁵ Se t.ex. Howlett och Ramesh (1995).

En annan distinktion som ofta tas upp, och som kan vara mer ideologiskt laddad, är den mellan generella respektive detaljstyrande/teknikspecifika styrmedel. I det förstnämnda fallet styr inte det offentliga över vilka åtgärder aktörerna vidtar, så länge åtgärderna resulterar i effekter som bidrar till måluppfyllelse. I det senare fallet bestämmer det offentliga vad som ska göras och hur, t.ex. vilken specifik teknik som ska främjas.

Det har också blivit vanligt att skilja mellan å ena sidan regleringar som ger explicita direktiv till adressaterna ("command and control"), och å andra sidan marknadsbaserade styrmedel.⁶ De senare styr mot önskvärda beteenden via prissignaler på en marknad. Marknadsbaserade styrmedel karaktäriseras också av att ansvar flyttas från offentlig till privat sektor, och att marknadskrafter utnyttjas för att stimulera önskvärda samhällsförändringar. Exempel på marknadsbaserade styrmedel är skatter och handel med utsläppsrätter (eller med andra typer av certifikat eller tillstånd). Uppdelningen mellan "command and control"-styrmedel och marknadsbaserade styrmedel ligger nära den mellan mer respektive mindre tvingande styrmedel (där marknadsbaserade styrmedel ses som mindre tvingande).

Styrmedelspaket

I praktiken existerar styrmedel sällan isolerade från varandra. De kan kombineras med varandra på ett medvetet sätt, eller verka parallellt. Vedung (2009) skiljer mellan logisk, horisontell och vertikal paketering av styrmedel. Vedung konstaterar att information är ett nödvändigt villkor för all annan styrning, eftersom allvarligt menad styrning måste bygga på förutsättningen att de styrda känner till styrmedlens existens och innebörd. Kombinationen styrmedel plus information om detta styrmedel kallas *logisk* paketering.

Horisontell paketering innebär att det offentliga riktar två eller flera styrmedel mot samma målgrupp samtidigt för att uppnå samma ändamål. Ett ekonomiskt styrmedel kan exempelvis kombineras horisontellt med ett annat ekonomiskt styrmedel, med information och med ett antal regleringar. Ett exempel på sådan horisontell paketering är alla de styrmedel som syftar till att minska utsläppen av koldioxid från transportsektorn – förutom drivmedelsskatter finns t.ex. ett bonus-malussystem för nya lätta fordon⁷, reduktionsplikt för bensin och diesel⁸ samt sänkt förmånsbeskattning för tjänstebilar som drivs med el eller biodrivmedel.

Vid *vertikal* paketering använder en högre styrnivå styrmedel mot en lägre för att förmå denna att i sin tur rikta styrmedel mot en tredje ännu lägre nivå. Som exempel kan nämnas FN:s klimatkonvention och det klimatavtal som beslutades av konventionens parter i Paris år 2015. Tanken är att konventionen och avtalet ska uppfattas som bindande så att signatärstaterna på grund av avtalet beslutar införa styrmedel, vilka avser att styra på t.ex. kommuner, vilka i sin tur tänkes styra på utsläppare av växthusgaser. Vertikal paketering innebär att det kommer in ett eller flera mellanled mellan den huvudansvarige beslutsfattaren (världens länder i konferens) och den åsyftade slutadressaten (utsläpparen av växthusgaser). Dessa mellanled kan tillhöra den offentliga sfären eller utgöras av icke-offentliga organ.

Inom transportområdet brukar det ofta framhållas att det stora antalet skilda aktörer innebär att man behöver använda sig av olika typer av styrmedel i kombination. Aktörerna i transportsystemet omfattar t.ex. resenärer, transportköpare, speditörer, transportörer,

⁶ Se t.ex. Åstrand (2006), s 23–25.

⁷ Införs 1 juli 2018.

⁸ Införs 1 juli 2018.

infrastrukturhållare, drivmedelsleverantörer och -producenter, fordonstillverkare, infrastruktur- och samhällsplanerare, kollektivtrafikoperatörer m.fl.

Styrmedelskategorier i denna rapport

I denna rapport behandlas sådana styrmedel som kan användas för att påverka beteendet hos aktörer i transportsystemet. Vi har valt att dela in styrmedlen i följande kategorier:

- Juridiska styrmedel⁹
- Ekonomiska styrmedel
- Informativa styrmedel
- Nudging
- Samhälls-, infrastruktur- och trafikplanering
- Förhandlingar och överenskommelser
- Offentlig upphandling
- Forskning och innovation

Fokus för denna rapport är främst sådana styrmedel som riktas mot aktörer utanför den offentliga sektorn (t.ex. individer eller företag). Offentliga organisationer kan dock även styra agerandet hos andra delar av den offentliga sektorn. Exempel på detta är regeringens styrning av statliga myndigheter, eller av kommuner. Denna styrning sker på en övergripande nivå genom att riksdag och regeringen beslutar om hur den offentliga verksamheten på transportområdet ska organiseras, vilka uppgifter olika myndigheter ska ha etc. Hit hör också frågor om bl.a. vilka verksamheter som ska ske i offentlig regi, vilka som ska upphandlas samt vilka som ska privatiseras och avregleras. Inom det ramverk som riksdagen lägger fast styr regeringen sedan myndigheterna med hjälp av instruktioner, regleringsbrev, andra förordningar och myndighetsdialoger. Statens styrning av kommunerna kan ske genom t.ex. lagstiftning, ekonomiska incitament, vägledning och information samt frivilliga överenskommelser. Även inrättande av t.ex. nationella samordnare eller aktörsnätverk kan verka styrande.

I följande kapitel beskrivs var och en av de ovan angivna styrmedelskategorierna. Exempel på specifika styrmedel inom transportområdet ges för varje kategori.

⁹ Med juridiska styrmedel avser vi de styrmedel som brukar kallas "administrativa". Vi anser att juridiska styrmedel är en mer relevant benämning, eftersom det rör sig om olika typer av rättsregler.

3 Juridiska styrmedel



Den första styrmedelskategorin vi tar upp i denna rapport är den vi har valt att kalla *juridiska styrmedel*, vilket är detsamma som *rättsregler*¹⁰. Ibland benämns denna typ av styrmedel även som *administrativa styrmedel*, eller *regleringar*. Hit räknas också tillsyn och andra kontrollmekanismer för att se till att rättsreglerna efterföljs, liksom de sanktioner som kan utdömas vid brott mot olika rättsregler.

Juridiska styrmedel tvingar individer och organisationer att bete sig på ett visst sätt för att inte riskera negativa sanktioner.¹¹ På så sätt skiljer de sig från de flesta andra styrmedel, som endast ger icke-tvingande incitament. Juridiska styrmedel är därmed särskilt betydelsefulla i situationer då man vill vara säker på att uppnå en specifik effekt, t.ex. att hålla sig under en viss utsläppsnivå för någon förorening.¹²

Vedung (2009) påpekar dock att hot om negativa sanktioner inte är något definitionsmässigt kriterium på juridiska styrmedel – det finns juridiska styrmedel som inte är förbundna med sanktioner (men som icke desto mindre är tvingande). Trafiksignalen "röd gubbe" i gatukorsningar är ett sådant exempel. Bakom signalen finns en regel som säger att man inte får gå mot rött ljus, men den som bryter mot regeln blir inte utsatt för bestraffning.

De juridiska styrmedlen återfinns på olika nivåer:

- *Internationella överenskommelser*, ofta i form av konventioner. Dessa är bindande i första hand för stater, snarare än för individer eller företag, och fungerar därmed främst som ett indirekt styrmedel genom att staterna i sin tur utformar nationella regler i överensstämmelse med den internationella konventionen. Ett exempel på

¹⁰ Enligt Hydén och Hydén (2011) är en rättsregel en norm som är antagen och påbjuden i viss auktoritativ ordning. Rättsregler kan endast utfärdas av en formell lagstiftare (eller av en aktör som fått detta mandat av lagstiftaren), och gäller lika för alla. Gemensamt för de flesta rättsregler är att ett åsidosättande av regeln leder till en sanktion, som beslutas (i förväg) och verkställs av organ som företräder samhällsbyggnaden (dessa organ är typiskt sett stater, men kan också vara t.ex. sammanslutningar av stater).

¹¹ Lindgren (2012)

¹² Trafikverket (2012)

transportområdet är den internationella konventionen om förhindrande av havsföroreningar från fartyg (MARPOL), som antogs år 1973 av länderna inom FN-organet IMO.

- *EU-rätten*, i form av fördrag, förordningar och direktiv. De EU-rättsliga reglerna går före nationella regler, på så sätt att om en nationell regel inte är förenlig med EU-rätten ska regeln betraktas som ogiltig. Fördragen anger principerna för EU-samarbetet, hur EU:s institutioner ska fungera, vad EU får besluta om och hur det ska gå till. Utifrån fördragen antar EU-institutionerna förordningar och direktiv. Förordningarna är direkt tillämpliga i EU:s medlemsstater, medan direktiven måste implementeras i de nationella rättsordningarna.¹³ Exempel på en förordning på transportområdet är förordning nr 1315/2013 om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet. Exempel på ett direktiv är nr 2016/798 om järnvägssäkerhet.
- *Nationell rätt*, i form av lagar, förordningar och föreskrifter. Lagar stiftas av riksdagen, medan förordningar beslutas av regeringen (med stöd av en lag). Exempel på en nationell lag inom transportområdet är luftfartslagen (2010:500). Exempel på en nationell förordning är yrkestrafikförordningen (2012:237). Föreskrifter beslutas främst av förvaltningsmyndigheter och kommuner (med stöd av en lag eller förordning). Ett exempel är de föreskrifter som Transportstyrelsen utfärdar på transportområdet. Som exempel på kommunal nivå kan nämnas lokala trafikföreskrifter.¹⁴

Dessutom kan olika former av *tillstånd* (baserade på rättsregler, t.ex. i Miljöbalken, eller i de lagar som rör yrkestrafik) ses som juridiska styrmedel eftersom de är bindande och påverkar beteendet hos den som tillståndet berör.

Som tidigare nämnts kan även *tillsyn* räknas till de juridiska styrmedlen. Johansson (2012) benämner tillsyn, tillsammans med andra former av granskning såsom utvärdering och revision, som *reaktiva styrmedel*. Syftet med de reaktiva styrmedlen är att i efterhand kontrollera att det politiska utfallet av ett annat (proaktivt) styrmedel blir så som avsetts.

¹³ Hydén och Hydén (2011)

¹⁴ Enligt 10 kap trafikförordningen (1998:1276).

4 Ekonomiska styrmedel



Ekonomiska styrmedel är avsedda att påverka aktörers beteende i en för samhället önskvärd riktning genom att tillföra eller beröva aktörerna materiella resurser. Styrmedlet gör det billigare eller dyrare att vidta en viss åtgärd. Det tvingar inte aktörerna att vidta eller avstå från att vidta åtgärden, vilket principiellt skiljer det från juridiska styrmedel. Detta ger aktören frihet att inom en materiell ram själv avgöra om hen ska vidta en viss åtgärd eller inte.^{15,16} Eftersom aktören har detta val kan den som instiftar det ekonomiska styrmedlet inte veta exakt hur stor förändring som kommer uppnås, och därmed hur mycket styrmedlet kommer att bidra till det önskvärda läget. Detta är en skillnad mot juridiska styrmedel, där vissa beteenden kan förbjudas eller tvingas fram, och t.ex. skarpa utsläppsgränser fastslås. Å andra sidan kan ekonomiska styrmedel potentiellt vara mer kostnadseffektiva, eftersom de förändringar som eftersträvas genomförs av de aktörer som har lättast att anpassa sitt agerande.

En princip som ofta framhålls när det gäller ekonomiska styrmedel är att de syftar till att justera priserna på varor och tjänster så att dessa återspeglar alla kostnader och nyttor som uppstår i produktionen och konsumtionen. På så sätt ges en signal till köparen om den totala samhällseliga kostnaden för varan eller tjänsten.

De ekonomiska styrmedlen kan (liksom flera andra styrmedelskategorier) sorteras utifrån om de är negativt eller positivt formulerade, eller – med andra ord – hämmande eller främjande.

Främjande ekonomiska styrmedel brukar kallas subventioner. Till subventioner räknas bl.a. skattelättnader (t.ex. på biodrivmedel), bidrag inklusive investeringsstöd (t.ex. miljöbilspremier, eller stöd till laddinfrastruktur via Klimatklivet) samt förmånliga statliga lån och lånegarantier

¹⁵ Ekonomiska styrmedel såsom skatter har ändå tvingande moment. När agenten utför den handling som skatten är knuten till, måste hen betala skatten. Men vad skiljer då en skatt från en negativt formulerad reglering? Båda innehåller ju ett mått av tvång. Jo, skillnaden är att förbudet avser själva handlingen – t.ex. försäljningen av cigaretter – medan tvånget i skattefallet inte gäller handlingen utan inbetalningen, om handlingen utförs. Själva handlingen som skatten är knuten till är inte förbjuden eller påbjuden i skattefallet. Källa: Vedung (2009).

¹⁶ Vedung (2009).

(t.ex. Svenska Skeppshypoteks lån till rederier för investeringar i nya fartyg).

Subventioneringen¹⁷ av kollektivtrafiken kan också ses som ett ekonomiskt styrmedel, i den mån subventionen avser att öka resandet med kollektivtrafiken (dvs. ändra privatpersoners resbeteende).

Ett exempel på ett transportpolitiskt styrmedel som kan ses som en form av investeringsstöd, och därmed ett främjande ekonomiskt styrmedel, är stadsmiljöavtalen. Detta styrmedel innebär att kommuner och landsting kan söka statligt stöd för investeringar i infrastruktur för kollektivtrafik eller cykeltrafik. För att få ta del av stödet krävs att kommunen/landstinget genomför motprestationer som leder till ökad andel hållbara transporter eller ökat bostadsbyggande. Kravet på motprestationer gör att man också skulle kunna se stadsmiljöavtalen som en form av överenskommelse (se kap. 8).

Hämmande ekonomiska styrmedel utgörs främst av skatter, men i viss mån även av avgifter. Skatter beslutas av riksdagen och betalas av alla i ett skattekollektiv, utan direkt koppling till någon särskild motprestation från det offentliga. Skatter är framförallt viktiga för staten för att finansiera offentliga utgifter, men de har också stor betydelse som styrmedel. Skatter som avser att styra beteenden införs exempelvis för att internalisera s.k. externa effekter¹⁸, t.ex. minska miljö- eller hälsoskadliga utsläpp från olika verksamheter. Ett exempel är koldioxidskatten.

Avgifter, å sin sida, är i regel kopplade till en motprestation, och tas ut från den som utnyttjar en specifik tjänst. I praktiken finns dock exempel på ekonomiska styrmedel som benämns avgifter och som är införda enbart i styrande syfte. Ett exempel är de buller- och avgasavgifter som luftfarten betalar i samband med start och landning vid de statliga flygplatserna.

Ett specialfall av ekonomiska styrmedel är olika kvotpliktssystem där de aktörer som ingår i systemet tillåts köpa och sälja kvoter mellan varandra. Här kan t.ex. nämnas EU:s system för handel med utsläppsrätter (som är relevant ur transportsynpunkt i och med att luftfarten ingår i systemet). Principen för utsläppsrättshandel är att det offentliga fastställer vem som har rätt att släppa ut t.ex. koldioxid (eller något annat förorenande ämne) genom att tilldela eller sälja utsläppsrätter till dessa, och sedan låta förorenarna handla med utsläppsrätterna på en marknad. Möjligheten att handla med utsläppsrätter ger alla aktörer ett incitament att minska sina utsläpp och därefter sälja outnyttjade utsläppskvoter till aktörer som inte klarar att reducera utsläppen till en rimlig kostnad.

Ett annat exempel på kvotpliktssystem med möjlighet till handel är Storbritanniens och Tysklands kvotpliktssystem för ökad användning av biodrivmedel. I dessa system kan de kvotpliktiga aktörerna handla sinsemellan med de certifikat som de erhåller vid produktion/leverans av biodrivmedel.

¹⁷ Kollektivtrafikverksamheten ger intäkter i form av biljettförsäljning etc, men inte i sådan utsträckning att det täcker kostnaderna.

¹⁸ En extern effekt (eller externalitet) föreligger om en ekonomisk transaktion påverkar nyttan för tredje part. Externaliteter kan vara både positiva och negativa. Ett exempel på en negativ extern effekt är luftföroreningar; en fabriksägare kan sakna incitament att begränsa luftförorenande utsläpp eftersom skadorna huvudsakligen drabbar någon annan. En positiv externalitet kan uppstå i samband med teknologisk utveckling, om alla kan dra nytta av landvinningen. En externalitet leder till ett marknadsmisslyckande, vilket innebär att en fri marknad inte uppnår en samhällsekonomiskt optimal resursanvändning. Genom att införa ekonomiska styrmedel, t.ex. en skatt, som motsvarar värdet av de externa effekterna kan marknadsaktörer fås att ta hänsyn till dem. De externa effekterna sägs då bli internaliserade. Källa: Wikipedia.

Kvotpliktssystem är i grunden ett juridiskt styrmedel – det är när man inför möjligheter till handel som systemet antar karaktären av ett ekonomiskt styrmedel (eftersom aktörerna då kan välja mellan att minska sina utsläpp eller att köpa utsläppsrättigheter från andra aktörer¹⁹). Detta gör att egenskaper hos juridiska och ekonomiska styrmedel förenas i dessa system. Exempelvis finns ett definierat tak (eller golv) i systemet – för EU:s utsläppshandelssystem finns t.ex. ett utsläppstak som alla ingående aktörer tillsammans måste hålla sig under – och på så sätt vet man vilken total utsläppsnivå som kommer att uppnås; något som ofta ses som en fördel med just juridiska styrmedel.

¹⁹ I kvotpliktssystem för biodrivmedel kan aktörerna välja mellan att öka sin försäljning av biodrivmedel, eller att köpa intyg på sådan försäljning från andra aktörer.

5 Informativa styrmedel



Informativa styrmedel påverkar aktörers beteende genom kunskapsöverföring och/eller attitydpåverkan, snarare än genom tvång, sanktioner eller ekonomiska incitament. Det kan röra sig om t.ex. informationskampanjer, utbildning eller rådgivning. Även certifiering och märkning av varor och tjänster räknas hit, i den mån de syftar till att vägleda konsumenter i deras val.²⁰ Några exempel på informativa styrmedel på transportområdet är inslagen om t.ex. sparsam körning i körkortsutbildningen, obligatorisk information till köpare om nya fordons koldioxidutsläpp, och olika former av offentliga informationskampanjer om trafiksäkerhet som vänder sig till allmänheten.

Förutom att verka isolerat kan informativa styrmedel även förstärka effekten av t.ex. ekonomiska styrmedel. Enligt Stern (1999) kan det, om myndigheterna är missnöjda med utfallet av ett visst ekonomiskt styrmedel, vara mer effektivt att komplettera med informativa styrmedel än att öka styrkan i de ekonomiska incitamenten. Informativa styrmedel kan också öka acceptansen för att införa t.ex. juridiska eller ekonomiska styrmedel. Enligt Söderholm och Hammar (2005) kan målet med informativa styrmedel också vara att öka problemmedvetenheten och peka på alternativ snarare än att direkt leda till åtgärder. På så sätt kan informativa styrmedel ses som komplement till andra styrmedel.

I regel ses styrmedel som verktyg för att uppnå politiska mål. Målen kan dock även fungera som (informativa) styrmedel i sig. Styrningen fungerar då genom att samhällets aktörer får en tydlig signal om åt vilket håll det offentliga vill styra utvecklingen, och kan inrikta sin verksamhet efter det. Tydliga och långsiktiga politiska mål kan också göra det möjligt för marknadens aktörer att genomföra kostsamma och/eller riskfyllda investeringar i t.ex. ny miljövänlig teknik. Ett exempel på ett mål som av vissa anses ha fungerat som ett styrmedel är

²⁰ Även inrättande av samordningsfunktioner och aktörsnätverk skulle möjligen kunna ses som en form av informativa styrmedel. Med hjälp av dessa verktyg kan det offentliga stimulera kontakter mellan aktörer, något som gör att aktörerna kan samarbeta bättre, hitta gemensamma projekt (t.ex. forskningsprojekt), lära av varandra etc. Det offentliga kan också i dessa sammanhang kommunicera t.ex. gemensamma riktlinjer och peka på goda exempel som man vill sprida.

den politiska prioriteringen om att Sverige år 2030 ska ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen²¹. Bara det faktum att målet finns har gett t.ex. företag och kommuner incitament att genomföra åtgärder i riktning mot målet, och att sätta egna interna motsvarande mål. Ett annat exempel på ett mål som har fungerat styrande (dock främst för offentlig sektor) är nollvisionen, som säger att ingen ska dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor i Sverige.²²

Ett begrepp som ofta används när man talar om informativa eller "mjuka" styrmedel på transportområdet är *mobility management*. Enligt Trafikverket (2012) har mobility management funnits som begrepp sedan mitten på 1980-talet, och handlar om att minska eller förändra efterfrågan på transporter och att utnyttja befintlig infrastrukturkapacitet på ett effektivare sätt. Detta för att minska behovet av kostsamma investeringar i ny infrastruktur. De åtgärder som brukar betecknas som mobility management är till största delen frivilliga och omfattar enligt Trafikverket information, uppmuntran, stöd och subventionering. Konkreta exempel på åtgärder är reseplanering för individer, skolor eller arbetsplatser, informationskampanjer om olika resalternativ inklusive samåkning, bilpooler och resande med kollektivtrafik, cykel och till fots. En bred tolkning av mobility management kan omfatta alla typer av styrmedel utom infrastrukturutveckling, men oftast avses olika typer av informativa styrmedel.

När det gäller nationella transportmyndigheters möjligheter att använda sig av informativa styrmedel finns det anledning att kort redogöra för begreppet "sektorsansvar" och dess historia. I och med 1991 års miljöpolitiska proposition²³ fick de dåvarande trafikverken ett s.k. sektorsansvar för miljön. Några år senare utvidgades sektorsansvaret till att gälla även övriga transportpolitiska delmål, såsom trafiksäkerhet, tillgänglighet, framkomlighet och effektivitet. Syftet med införandet av sektorsansvaret var att vidga myndigheternas uppdrag till att inte enbart avse byggande och underhåll av infrastruktur. Avsikten var att myndigheterna även skulle verka utanför det egna kärnområdet med framför allt mjuka styrmedel för att påverka marknadens aktörer i en viss riktning.

I och med införandet av sektorsansvaret fick de berörda myndigheterna ett ansvar för att utvecklingen inom respektive trafikslag låg i linje med de transportpolitiska målen. Med tiden uppkom dock kritik mot sektorsansvaret, av flera anledningar. Ansvaret var otydligt definierat vilket ledde till att enskilda myndigheter tolkade det på olika sätt, och insatsernas effektivitet var svåra att följa upp. Kritik framkom också mot att myndigheterna inte förfogade över de verktyg som behövdes för att faktiskt kunna påverka måluppfyllnaden – ansvaret motsvarades inte av tillräckliga befogenheter.

Slutligen växte ett ifrågasättande fram av att myndigheterna ägnade sig åt "opinionsbildning". Det uppfattades som att myndigheter politiserade sitt uppdrag, och man såg också en risk för rollkonflikter mellan myndigheters opinionsbildande verksamhet och myndighetsrollen som ställer krav på integritet och objektivitet. Som en följd av kritiken föreslog en statlig utredning år 2008²⁴ att sektorsansvaret skulle avskaffas, och så blev också fallet. Det finns en allmän uppfattning om att transportmyndigheterna sedan dess blivit mer restriktiva i sin användning av informativa styrmedel, åtminstone vad gäller sådana styrmedel som avser att vara attitydpåverkande.

²¹ Denna prioritering ingick ursprungligen i den energiöverenskommelse som de dåvarande regeringspartierna slöt år 2009, och som riksdagen därefter ställde sig bakom. Se prop. 2008/09:162, s 12.

²² Denna vision antogs av riksdagen år 1997.

²³ Prop. 1990/91:90

²⁴ SOU 2008:128

6 Nudging



På senare år har forskningsresultat inom beteendevetenskap och beteendekonomi visat på möjligheter att påverka människors beteenden och beslut genom s.k. "nudging"²⁵. Nudging handlar om att utforma beslutssituationer på ett sätt som underlättar för individer att ta för samhället önskvärda beslut eller välja önskvärda beteenden.

I litteraturen om nudging hänvisas ofta till beteendekonomen Daniel Kahnemans teorier om hjärnans två olika tankesystem – system 1 som är snabbt, automatiskt och intuitivt, och system 2 som är långsamt, medvetet, eftertänksamt och analytiskt (Kahneman 2011). Politiska styrmedel, menar man, riktar sig ofta mot system 2, och förlitar sig därmed på individens kognitiva förmåga att bearbeta information och göra rationella val. Många av våra beteenden och beslut styrs dock av system 1, dvs är till stor del automatiska, rutinmässiga och intuitiva. Beteendevetenskaplig forskning visar också på en mängd specifika begränsningar i den mänskliga förmågan att fatta långsiktigt rationella beslut, även när vi använder oss av system 2.²⁶

Nudging går ut på att använda sådan beteendevetenskaplig kunskap för att utforma och presentera valsituationer på ett sätt som ger människor en "knuff" i önskvärd riktning. Detta görs utan att minska antalet valmöjligheter eller förändra priser, dvs utan att använda juridiska eller ekonomiska styrmedel. Samtidigt är nudging inte att betrakta som ett traditionellt informativt styrmedel – i litteraturen om nudging menar man tvärtom att enbart information sällan är ett effektivt sätt att ändra invanda beteenden, och att informationsöverbelastning vanligtvis är ett större problem än brist på information. Nudging kan dock ingå som en del i ett

²⁵ "Nudge" betyder ungefär knuff eller puff på svenska.

²⁶ T.ex. att vi är dåliga på att bedöma sannolikheter, att vi tillmäter förluster större betydelse än vinster ("the endowment effect"), att vi övervärderar de kortsiktiga konsekvenserna av ett beslut jämfört med de långsiktiga (s.k. psykologisk diskontering), att vi tenderar att bete oss eller tycka som människor runtomkring oss ("the bandwagon effect") samt att vi har en bristande förmåga att hantera och ta ställning till komplex eller omfattande information. Se Mont et al (2014).

styrmedelspaket, där t.ex. information och andra typer av styrmedel också ingår. Syftet med nudgingen är då att öka effekten av de övriga styrmedlen.

Forskningen kring nudging har hittills främst skett inom andra områden än transportområdet, och det återstår att se hur användbart nudging är för att påverka resbeteenden eller andra transportrelaterade val. Nedan följer några exempel på vetenskapliga studier om nudging:

- I en studie av Egebark och Ekström (2016) bytte man standardinställningen för pappersutskrift på ett svenskt universitet från enkelsidigt till dubbelsidigt. Detta ledde till att pappersförbrukningen minskade med 15 procent. Enligt Mont et al (2014) har det stor betydelse vilket alternativ som på detta sätt är "förvalt" i olika valsituationer, eftersom individer ofta väljer det alternativ som innebär minsta möjliga motstånd samt tenderar att skjuta upp och undvika aktiv handling i den mån det är möjligt. Ett annat exempel på detta är att medverkan i organdonationsprogram är betydligt högre i de länder där man antas samtycka till organdonation om man inte aktivt säger nej, jämfört med de länder där aktivt samtycke krävs (Johnson och Goldstein 2003).
- Enligt en dansk studie (Thøger Sørensen et al 2013) skulle 70 till 80 procent av besökarna på restauranger i Danmark vilja ta med sig den mat de inte äter upp hem. Trots det är det mycket ovanligt att gäster ber om en så kallad doggy-bag; dels eftersom man inte vill besvära personalen, dels för att man tycker att det är genant. I studien designades en klämma som fästes på tallrikarna på ett antal utvalda restauranger. På borden placerades informationsbroschyrer uppmanade gästerna att låta klämman sitta kvar på tallriken om de ville ha med sig överbliven mat hem. Resultatet blev att ungefär 15 procent av besökarna nu fick med sig sin mat hem, jämfört med i princip 0 innan klämman introducerades.
- Kallbekken och Sælen (2013) genomförde en studie bland hotellgäster i Norge och fokuserade på effekten av andelen matavfall. De minskade tallrikens storlek från 24 till 21 cm i diameter på bufféborden i sju hotellrestauranger och fann att matavfallet minskade med runt 20 procent.

Det sista av dessa exempel innebär att den fysiska miljön förändras, i syfte att underlätta önskvärda val. Detta är en ofta använd nudgingteknik, som i vissa fall kan tangeras den styrmedelskategori som i denna rapport benämns samhälls- och trafikplanering (se kap 7). Gränsen mellan dessa två kategorier är flytande.

Även om det i stor utsträckning saknas systematisk forskning om nudging på transportområdet, så finns det ändå exempel där nudging använts i praktiken för att påverka transportrelaterade val. Ett sådant exempel är Konsumentverkets webbaserade informationstjänst Bilsvär²⁷, som allmänheten kan använda för att få hjälp att välja och jämföra bilmodeller utifrån ekonomi, miljö och egna behov. När man jämför olika bilmodeller med hjälp av Bilsvär visas fordonens miljöegenskaper först. För att se information t.ex. komfort och ekonomi måste man aktivt välja en annan flik. Om man söker på alla varianter av en viss bilmodell visas också de minsta varianterna överst, medan större och motorstarkare varianter visas först längre ner. Ett annat nudgingexempel från transportområdet är att vissa flygbokningssajter eller -bolag aktivt föreslår den biljettbokande resenären att klimatkompensera sin resa – det är inget tvång och det ger ingen rabatt eller andra fördelar, men det är enkelt och smidigt att klicka i "ja"-rutan.

²⁷ www.bilsvar.se

Nudging anses mest användbart när det gäller beslut och beteenden som är mer eller mindre omedvetna, eller som i och för sig är medvetna men där beslutssituationen är komplex eller ny för individen. Nudging har sannolikt störst effekt när den underlättar för individer att ta beslut som ligger i linje med deras egna värderingar, eller när nudgingen är så subtil att individen knappt märker att hen blir påverkad. För att nudging ska fungera måste man hursomhelst kunna utforma individuella valsituationer, vilket kräver en detaljnivå som kan vara enklare att åstadkomma på lokal nivå snarare än på nationell.²⁸ Man kan dock tänka sig att man från statligt håll, i vissa situationer, ställer krav på *andra* aktörer att använda nudging-verktyg.

²⁸ Mont et al (2014)

7 Samhälls-, infrastruktur- och trafikplanering



Planeringen av bebyggelse, service, infrastruktur och trafik har betydelse för vilka res- och transportmönster som skapas.²⁹ Planeringen kan användas för att bidra till önskvärda res- och transportmönster, genom att skapa praktiska förutsättningar för dessa. På så sätt kan planering ses som ett (främjande) styrmedel. Inom det transportpolitiska området har den nationella infrastrukturplaneringen en central roll för denna styrmedelskategori.

Förutsättningar för t.ex. mindre klimatpåverkande resor och transporter kan skapas genom att kommunerna anlägger bl.a. bättre gång- och cykelinfrastruktur samt tätare och mer funktionsblandad bebyggelse.³⁰ Det senare kan bidra till kortare res- och transportsträckor, att det blir lättare att välja trafikslag som gång och cykel, och till bättre resandeunderlag för kollektivtrafiken. När det gäller den statliga infrastrukturplaneringen kan t.ex. ökad kapacitet hos och bättre underhåll av järnvägar öka möjligheterna för järnvägsoperatörer att förbättra sitt utbud, vilket i sin tur underlättar för resenärer och godstransportörer att byta transportsätt från bil och lastbil till tåg, något som ofta ses som önskvärt från politiskt håll av bl.a. klimatskäl.

Även själva tillhandahållandet av en attraktiv kollektivtrafik ingår i denna styrmedelskategori.³¹ Den kollektivtrafik som sker i offentlig regi kan i och för sig ses som en grundläggande samhällstjänst (där andra exempel är t.ex. skolor, sjukhus, fjärrvärmesystem etc), men också som ett styrmedel i den mån den avser att påverka medborgarnas resvanor (t.ex. att minska

²⁹ Boverket (2010)

³⁰ Kommunerna har s.k. planmonopol, vilket innebär att de själva bestämmer hur mark skall användas och bebyggas inom kommunen. Staten kan dock genom lagstiftning – främst via plan- och bygglagen (2010:900) – sätta upp ramarna för hur planeringen får gå till.

³¹ Ansvar för att tillhandahålla offentligt finansierad kollektivtrafik ligger på kommuner och landsting, enligt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Staten finansierar dock viss "transportpolitiskt motiverad" interregional kollektivtrafik med buss, tåg, flyg och färja, på sådana platser där det inte finns förutsättningar för kommersiell drift.

andelen resor med bil för att minska trängsel samt miljö- och klimatpåverkan).³² Även andra resmöjligheter som tillhandahålls av det offentliga, i syfte att påverka individers resbeteende i önskvärd riktning, kan räknas hit. Exempel på detta kan vara lånecykelsystem, eller kommunala bilpooler som är öppna för allmänheten.

Förutom att *främja* önskvärda beteenden så kan samhälls- och trafikplanering även utformas för att *försvåra* icke önskvärda beteenden. Ett exempel på detta är farthinder och gångfartsområden, som används för att få vägtrafikanter att sänka hastigheten och därmed öka trafiksäkerheten. Ett annat exempel är när städer planerar för färre parkeringsplatser, i syfte att minska bilanvändningen och därmed uppnå olika miljömål.

Boverket (2010) påpekar att strategisk fysisk planering, andra fysiska åtgärder, ekonomiska incitament och informationsspridning kan utgöra samordnade verktyg för att påverka transportmönster. Den fysiska planeringen fungerar som ett styrmedel på egen hand, men dess effekter kan förstärkas genom samverkan med andra typer av incitament. Boverket ser också samhällsplanering som ett styrmedel som har stor påverkan på längre sikt³³, medan andra typer av styrmedel har mer betydelse på kort sikt.

³² Motiven för det offentliga kollektivtrafikåtagandet är enligt SOU 2009:39 flera. För det första är det ett sätt att skapa grundläggande tillgänglighet genom en tillfredsställande trafikförsörjning i hela landet. Alla invånare oavsett inkomst, funktionshinder etc ska kunna ta sig till jobb, skola osv. För det andra kan kollektivtrafiken bidra till minskad miljöpåverkan från transportsystemet, samt minskad trängsel etc. Dessutom bidrar kollektivtrafiken till bättre arbetskraftsförsörjning.

³³ Detta gäller främst bebyggelseplanering. Andra typer av samhällsplaneringsåtgärder, t.ex. parkeringsstrategier, kan ge snabbare effekt.

8 Förhandlingar och överenskommelser



Staten (eller andra offentliga instanser) kan påverka aktörers agerande genom att förhandla med och därefter träffa överenskommelser med aktörerna ifråga. Vid denna form av styrning betonas frivillighet och förtroende istället för hierarkiska och auktoritära inslag från det offentligas sida.

Överenskommelser används ofta när det offentliga har en vilja att styra men där möjligheterna att styra med t.ex. detaljerad reglering är begränsade. Detta "mjukare" sätt att styra anses ha blivit vanligare på senare år, och ett gängse sätt att beskriva förändringen är att den offentliga (framförallt statliga) styrningen har rört sig från government till fler inslag av governance, där governancebegreppet beskriver just ett skifte från hierarkisk styrning till mer interaktiv dito. Studier visar att detta beror på att staten har fått det allt svårare att styra enbart på traditionellt sätt, och att den statliga styrningen därför kommit att handla allt mer om samordning.³⁴

Ett aktuellt exempel på överenskommelser inom transportområdet är de som träffats mellan stat och kommuner inom den s.k. Sverigeförhandlingen. Sverigeförhandlingen har haft regeringens uppdrag att möjliggöra ett snabbt genomförande av nya höghastighetsjärnvägar i Sverige, samt att förhandla om kollektivtrafikåtgärder och ökat bostadsbyggande i storstäderna. Berörda kommuner har fått lämna in bud som anger bl.a. antalet bostäder som kommunen förbinder sig att bygga samt medfinansiering av järnvägen, baserat på värdeökning. Förhandlingarna har resulterat i överenskommelser med alla kommuner längs den tänkta höghastighetsjärnvägen och avtal om kollektivtrafiks- och bostadssatsningar i Stockholmsregionen och Skåne.

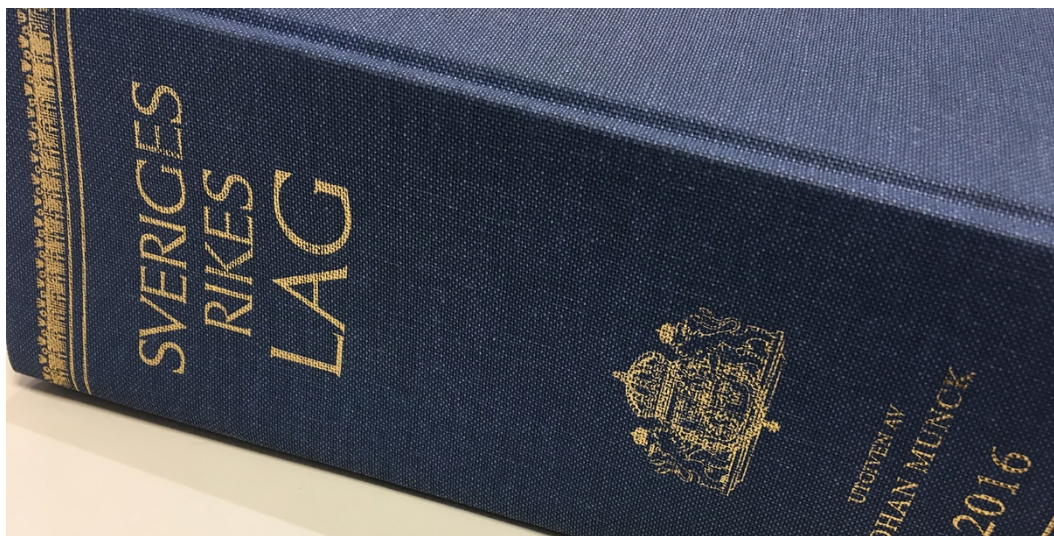
³⁴ Se t.ex. Pierre och Sundström (red) (2009)

I kapitel 4 nämndes stadsmiljöavtalen som ett exempel på ett ekonomiskt styrmedel. Stadsmiljöavtalen kan dock även betraktas som överenskommelser mellan stat och kommun, där överenskommelsen innehåller ett ekonomiskt bidrag. Det är vanligt förekommande att överenskommelser innehåller sådana riktade bidrag, vilket stärker styreffekten.³⁵

I fallet med både Sverigeförhandlingen och stadsmiljöavtalen är det kommunernas agerande som styrs (av staten). Det förekommer dock även att staten (eller andra offentliga instanser) sluter överenskommelser med privata aktörer. Ett exempel är den s.k. trepartsöverenskommelse som slöts på 1990-talet mellan Sjöfartsverket, Sveriges hamnar och Svensk sjöfart. Överenskommelsen beskrev hur dessa tre parter skulle dela på kostnaderna förknippade med miljöförbättrande åtgärder inom sjöfarten.

³⁵ Statskontoret (2014)

9 Offentlig upphandling



Det offentliga upphandlar varor och tjänster för att man har behov av dessa i sin verksamhet, men upphandlingen i sig kan också fungera som ett styrmedel. De aktörer som styrs är då de företag (eller andra organisationer) som verkar på marknaden för de varor eller tjänster som handlas upp.

Enligt Upphandlingsmyndigheten är offentlig upphandling ett viktigt styrmedel för att nå samhällspolitiska mål.³⁶ Krav som ställs i upphandlingen, t.ex. miljö- eller trafiksäkerhetskrav, eller krav på handikappanpassning, kan påverka berörda branscher att förändra sin produktion i enlighet med kraven (på samma sätt som privatkonsumenters krav kan skapa ett tryck på företag att anpassa sin produktion så att den möter kraven). Detta gäller särskilt om den offentliga sektorn är en viktig kund för branschen eller företaget ifråga, så att sektorn kan påverka den totala efterfrågan på de aktuella varorna eller tjänsterna. Den efterfrågan som det offentliga skapar på t.ex. miljöanpassade transporter kan också leda till att nya leverantörer etablerar sig på området, vilket i sin tur har potential att leda till ökad konkurrens och sänkta priser på sikt.³⁷ De varor och tjänster som upphandlas kan vara bl.a. fordon, drivmedel, taxiresor, kollektivtrafik, anläggning och drift av infrastruktur eller kommunala eller regionala transporter av t.ex. avfall eller livsmedel. Det kan också handla om att ställa krav på hur andra typer av inköpta varor transporteras.

Upphandlingsmyndigheten beskriver också hur offentlig upphandling kan fungera som ett *informativt* styrmedel. De krav som det offentliga ställer i sina upphandlingar kan bli normbildande för den privata sektorn och allmänheten, och på så sätt påverka marknaden. Genom att kommunicera sina initiativ och resultat kan upphandlande myndigheter visa att det är möjligt att ställa krav av detta slag, och att det kan leda till positiva resultat. Det kan uppmuntra den privata sektorn till att använda t.ex. miljö- eller trafiksäkerhetskrav i sina egna upphandlingar. När det gäller miljörelaterade krav kan dessa också öka miljömedvetenheten

³⁶ www.upphandlingsmyndigheten.se

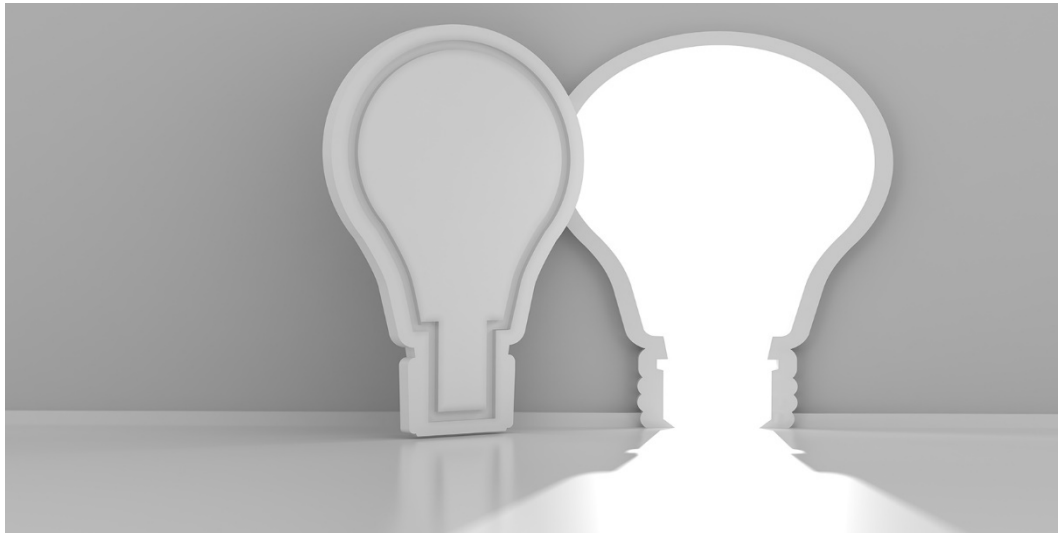
³⁷ www.upphandlingsmyndigheten.se

bland användare och leverantörer av tjänsten. Detta kan ske genom att det offentliga identifierar miljöpåverkan av en viss produkt eller tjänst för hela dess livscykel, och belyser de fördelar som miljövänligare alternativ skulle medfört. Upphandling av t.ex. elbilar till den kommunala fordonsflottan kan också påverka attityderna (till elbilar) hos de kommunanställda som sedan använder bilarna i tjänsten.

På transportområdet ger Upphandlingsmyndigheten råd om hur offentliga organisationer kan ställa krav på t.ex. miljö och trafiksäkerhet när de upphandlar fordon och transporter samt däck och drivmedel. När det gäller myndigheters upphandling av bilar (och vissa kollektivtrafiktjänster) finns också en lag³⁸ som ställer uttryckliga krav på att miljökrav måste ställas i upphandlingen. Här använder alltså staten ett *juridiskt* styrmedel för att styra andra delar av den offentliga sektorn till att i sin tur styra marknadens aktörer via offentlig upphandling.

³⁸ Lagen (2011:846) om miljökrav vid upphandling av bilar och vissa kollektivtrafiktjänster.

10 Forskning och innovation



Forskning och innovation sker både inom privat och offentlig sektor, och handlar om att generera ny kunskap, ny teknik och hitta nya lösningar på problem och utmaningar. Detta kapitel handlar om hur offentlig sektor främjar och styr andra aktörers verksamhet inom forskning och innovation, i syfte att öka möjligheterna att nå transportpolitiska mål.

Det offentliga kan främja och styra forskning och innovation på flera sätt, varav det främsta är att ge finansiellt stöd till prioriterade områden (t.ex. förnybara drivmedel, logistiklösningar, autonoma fordon eller vad det nu kan vara)³⁹. För den svenska transportsektorns del är det inte bara den svenska statens finansieringsinsatser som är viktiga utan också de gemensamma europeiska forsknings- och innovationsprogrammen såsom t.ex. Horisont 2020⁴⁰. Offentliga aktörer kan också knyta samman olika forsknings- och utvecklingsaktörer i olika former av samverkan, som bl.a. gör att dessa gemensamt kan investera i forskning och innovation som ingen enskild aktör annars hade tagit risken att göra.

Ett specifikt sätt att finansiera innovation, som kan förtjäna ett särskilt omnämnande här, är *innovationsupphandling*. En innovationsupphandling är en upphandling, som det offentliga genomför, av i förväg okända eller oprövade lösningar på ett definierat problem eller behov.⁴¹

Trafikverket har t.ex. arbetat med en sådan upphandling när det gäller elvägar, ett område där det i mångt och mycket saknas färdiga, beprövade tekniska lösningar. Om upphandlingen är tillräckligt stor ger den incitament till tillverkare att ta fram nya lösningar, speciellt i de fall en viss försäljningsvolym garanteras. I begreppet innovationsupphandling ingår även s.k. katalytisk upphandling, som administreras av en myndighet som inte gör inköpen för eget behov utan istället samordnar leverantörer och kunder.⁴²

³⁹ Det offentliga ger också stöd till ren grundforskning, som höjer kunskapsnivån i samhället och i förlängningen kan bidra till bättre underlag för beslutsfattare. Sådant stöd utgör dock inget styrmedel (åtminstone inte ett transportpolitiskt sådant), och tas därför inte upp här.

⁴⁰ Horisont 2020 är EU:s ramprogram för forskning och innovation.

⁴¹ SOU 2010:56

⁴² Dalhammar och Leire (2012)

Katalytisk upphandling kan beskrivas just som en katalytisk process i syfte att stimulera fram nya lösningar med avsikt att dessa ska spridas på marknaden.⁴³ Det är vanligt att s.k. beställargrupper bildas, där flera olika beställare kan göra en gemensam upphandling.

Stöd till forskning och innovation betraktas ofta som en typ av styrmedel⁴⁴, varför vi väljer att beskriva det som en egen styrmedelskategori även i denna promemoria. Denna styrmedelskategori innebär dock en längre väg mellan det offentliga insats och de slutliga beteendeförändringarna i transportsystemet, jämfört med t.ex. juridiska och ekonomiska styrmedel. Man skulle också kunna argumentera för att offentligt stöd till forskning och innovation egentligen utgör en kombination av flera andra typer av styrmedel.

Om man accepterar stöd för forskning och innovation som en egen styrmedelskategori, kan man säga att styrningen inom denna kategori sker på två olika nivåer:

- Genom att det offentliga prioriterar vilka forskningsområden man vill satsa på och hur mycket, och sätter upp olika villkor för finansieringen, styrs agerandet hos de aktörer som utför forsknings- och innovationsverksamheten. På så sätt ser det offentliga till att tillräckligt mycket, och tillräckligt bra, forskning och innovation sker på områden som samhället prioriterar.⁴⁵ På den här nivån kan de offentliga insatserna för forskning och innovation betraktas som ett ekonomiskt styrmedel, med inslag av styrning via samverkan och partnerskap.
- Stöd till forskning och innovation kan leda till att nya transportrelaterade lösningar utvecklas och görs tillgängliga för transportsystemets aktörer. Att nya transportinnovationer förs ut på marknaden kan förbättra förutsättningarna för resenärer och transportköpare att välja mer trafiksäkra eller miljöanpassade sätt att resa och transportera gods, i det fall tidigare lösningar saknats eller inte varit tillräckligt attraktiva. På så sätt kan forsknings- och innovationsstöd styra på ett liknande sätt som samhälls- och trafikplanering (se kap 7), nämligen genom att underlätta för transportsystemets aktörer att bete sig på ett sätt som ökar möjligheterna att nå de transportpolitiska målen.

⁴³ SOU 2010:56

⁴⁴ Se t.ex. Santos et al (2010) och Naturvårdsverket (2012). Se dock även Energimyndigheten (2007), där statligt stöd till forskning, utveckling och demonstration beskrivs som ett *ekonomiskt* styrmedel.

⁴⁵ Enligt Santos et al (2010) är den nytta som samhället får ut av forskning och innovation dessutom betydligt större än nyttan i den privata sektorn, vilket leder till att de privata investeringarna i FoU är lägre än vad som är optimalt ur ett samhällsperspektiv. Finansiellt stöd till FoU är bl.a. ett sätt att kompensera för denna underinvestering inom den privata sektorn.

11 Slutord

I denna promemoria presenteras ett förslag till kategorisering av styrmedel som är relevanta för det transportpolitiska området. Förhoppningen är att kategorierna, och beskrivningarna av desamma, ska underlätta diskussioner om styrning och styrmedel genom att erbjuda ett gemensamt ramverk att utgå från. Det finns dock många möjliga sätt att definiera och kategorisera styrmedel, och Trafikanalys gör inte anspråk på att presentera det slutgiltiga, korrekta sättet. Myndigheten välkomnar en fortsatt diskussion om terminologi, begrepp och systematisering av styrmedel, och tar gärna emot synpunkter och förbättringsförslag för att vidareutveckla detta dokument.

12 Referenser

- Boverket (2010). *Planer som styrmedel för att minska samhällets klimatpåverkan*.
- Dales, J.H. (1968). *Description of pollution, property and prices*.
- Dalhammar, C och Leire, C. (2012). *Miljöanpassad upphandling och innovationsupphandling som styrmedel*. IIIIEE rapport 2012:01.
- Egebark, J. och Ekström, M. (2016). Can Indifference Make the World Greener? *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 76, s. 1–13.
- Energimyndigheten (2007). *Underlagsrapporter 2 - Styrmedel i klimatpolitiken. Delrapport 2 i Energimyndighetens och Naturvårdsverkets underlag till Kontrollstation 2008*. Rapport ER2007:28.
- Howlett, M. och Ramesh, M. (1995). *Studying public policy: Policy cycles and political sub-systems*.
- Hydén, H. och Hydén, T. (2011). *Rättsregler. En introduktion till juridiken*.
- Johnson, E. J. och Goldstein, D. (2003). Do defaults save lives? *Science*, vol. 302, s. 1338–1339.
- Johansson, V. (2012). *Tillsyn och effektivitet: statliga inspektörers yrkesroller och strategival*.
- Kahneman, Daniel (2011). *Thinking, fast and slow*.
- Kallbekken, S. och Sælen, H. (2013). "Nudging" hotel guests to reduce food waste as a win-win environmental measure. *Economic letters*, vol. 119, s. 325–327.
- Lindgren, L. (2012). *Terminologihandbok för utvärdering*.
- Mont, Oksana; Lehner, Mattias och Heiskanen, Eva (2014). *Nudging. Ett verktyg för hållbara beteenden?* Naturvårdsverket rapport 6642.
- Naturvårdsverket (2012). *Styrmedel för att nå miljö kvalitetsmålen – en kartläggning*. Rapport 6415.
- Nyborg, K., Howarth, R.H. och Brekke, K.A. (2003). *Green consumers and public policy: On socially contingent moral motivation*. Memorandum nr 31/2003, Department of Economics, University of Oslo.
- Pierre, J. och Sundström, G. (red.). (2009). *Samhällsstyrning i förändring*.
- Pihl, H. (1992). *Miljöekonomi för en hållbar utveckling*.
- Proposition 1990/91:90. *En god livsmiljö*.
- Proposition 2008/09:93. *Mål för framtidens resor och transporter*.
- Proposition 2008/09:162. *En sammanhållen klimat- och energipolitik – klimat*.
- Santos, G., Behrendt, H. och Teytelboym, A. (2010). Policy instruments for sustainable road transport. *Research in Transportation Economics*, vol. 28, s. 46–91.

- Schneider, A. och Ingram, H. (1990). Behavioral assumptions of policy tools. *Journal of Politics*, vol. 52, nr. 2, s. 510–529.
- SOU 2008:128. *Tydligare uppdrag – istället för sektorsansvar*. Delbetänkande av Trafikverksutredningen.
- SOU 2009:39. *En ny kollektivtrafiklag*. Delbetänkande av utredningen om en ny kollektivtrafiklag.
- SOU 2010:56. *Innovationsupphandling*.
- Statskontoret (2014). *Överenskommelser som styrmedel*.
- Stern, P.C. (1999). Information, incentives, and proenvironmental consumer behaviour. *Journal of consumer policy*, 22:461–478.
- Söderholm, P. och Hammar, H. (2005). *Kostnadseffektiva styrmedel i den svenska klimat- och energipolitiken? Metodologiska frågeställningar och empiriska tillämpningar*. Energimyndighetens rapport ER 2005:30.
- Thøger Sørensen, A., Isaksen, K.E., Christiansen, M.M., Timmermann, M.V., Stampe Hansen, R. (2013). *Tallerkenspild på restauranter*. Magisteruppsats i humanistisk teknologi vid Roskilde Universitet.
- Trafikverket (2012). *Styrmedel för ett effektivare transportsystem*. Rapport 2012:106.
- Vedung, E. (1998). *Policy instruments: Typologies and theories*. Kapitel i Bemelmans-Videc, M-L, Rist, R.C. och Vedung, E. (ed). Carrots, sticks and sermons: Policy instruments & their evaluation.
- Vedung, E. (2009). *Utvärdering i politik och förvaltning*.
- Von Borgstede, C., Dahlstrand, U. och Biel, A. (1999). From ought to is: Moral norms in large-scale dilemmas. *Göteborg Psychological Reports*, vol 29, nr 5.
- Åstrand, K. (2006). *Energy policy instruments. Perspectives on their choice, combination & evaluation*. Doktorsavhandling vid Institutionen för teknik och samhälle, Lunds tekniska högskola (LTH).
- Åström, K. (1982). *Styrmedel i samhällsplaneringen*. Byggforskningsrådet rapport R25:1982.

Webbsidor

Upphandlingsmyndigheten, www.upphandlingsmyndigheten.se

Trafikanalys är en kunskapsmyndighet för transportpolitiken. Vi analyserar och utvärderar föreslagna och genomförda åtgärder inom transportpolitiken. Vi ansvarar även för officiell statistik inom områdena transporter och kommunikationer. Trafikanalys bildades den 1 april 2010 och har huvudkontor i Stockholm samt kontor i Östersund.