



SIKA:s långsiktiga verksamhetsinriktning

Förändringar i omvärlden, i problembilden för transportsektorn och i den politiska agendan har föranlett en intern översyn av SIKAs verksamhet. Den nya inriktningen är avsedd att vägleda verksamheten på SIKA under de närmaste tre till fem åren. Detta dokument redovisar den nya inriktningen och huvudtankarna bakom den.

En modern expertmyndighet

Den nya inriktningen syftar till att skapa förutsättningar för SIKA att leva upp till *rollen som en modern expertmyndighet* inom transportsektorn, alltså en myndighet som regelbundet bidrar med kvalificerat och relevant underlag till den transportpolitiska diskussionen, nationellt och inom unionen. Inom ramen för sitt myndighetsansvar och sin nya inriktning ska SIKA också granska och belysa andra inlägg och bidrag till den transportpolitiska utvecklingen. Detta sker genom remissyttranden men även genom förhållningspapper till inspel, t.ex. från andra myndigheter och intresseorganisationer.

Den nya inriktningen innebär en höjd ambitionsnivå och ett ändrat arbetssätt. Väsentliga förändringar är att SIKAs projekt blir mer problemorienterade och att SIKA i högre grad än hittills tar egna utrednings- och analysinitiativ.

Inriktningsförändringen skapar också förutsättningar för SIKA att fungera väl i sina andra roller, nämligen i samarbetsrollen, i rollen som statistikansvarig och i servicerollen. Samtidigt som SIKAs traditionella samordningsroll tonas ned öppnas förutsättningar för en *samarbetsroll* i förhållande till trafikverken. Därutöver ska SIKA, som hittills, fullgöra sin roll som *ansvarig för den officiella transport- och kommunikationsstatistiken*. De frågeställningar som identifieras som centrala för transportsektorn kommer att bli viktiga för att öka relevansen i den officiella statistiken. Inriktningsförändringen innebär också en utveckling av *servicerollen* genom att SIKA mer systematiskt tillhandahåller transportpolitiskt relevanta fakta och analyser, som ger en överblick av förhållandena i transportsektorn till gagn för politikerna och allmänheten.

Den nya inriktningen innebär också en förskjutning i de *frågeställningar och problemområden* som ska prioriteras, se vidare nedan.

Ett viktigt skäl för att tona ned samordningsrollen är att den tar resurser i anspråk för samordningskompetens snarare än för kompetens i sakfrågor. Den nya linjen är att ta fram resultat som genom sin kvalitet leder till en effektiv samverkan. Detta är också mycket lättare att förena med statsförvaltningens självständiga verk och med ett över tiden flexibelt förhållningssätt till hur infrastrukturplaneringen bör bedrivas.

Det övergripande målet för transportpolitiken, som riksdagen lagt fast, är utgångspunkt för SIKAs verksamhet. Målet är att uppnå ett långsiktigt hållbart och samhällsekonomiskt effektivt transportsystem – något som förutsätter en avvägning mellan olika transportpolitiska delmål. Detta innebär att SIKA som hittills ska utgå från ett helhetsperspektiv och söka lösningar på transportsektorns problem som är oberoende av partsintressen.

SIKA kommer även fortsättningsvis att utnyttja samhällsekonomiska analysmetoder som en grund för sina utredningar och analyser. Andra ämnesperspektiv kommer dock i högre grad än tidigare att förekomma och vara relevanta för SIKA. En viss perspektivbreddning ses som angelägen, t.ex. för att öka förståelsen av drivkrafterna bakom utvecklingen mot en ökad rörlighet och för att kunna identifiera lämpliga sätt att komma till rätta med de olika problem som bedöms vara kopplade till transportsektorns utveckling.

SIKA:s roller i den nya inriktningen

Expertrollen

SIKAs främsta roll är alltså att som expertmyndighet stödja regeringens arbete med att utveckla transportpolitiken och att bidra med kvalificerat och relevant underlag inom det transportpolitiska fältet för såväl fackorgan som en intresserad allmänhet. Inom ramen för sitt myndighetsansvar och sin inriktning (instruktion) granskar och belyser SIKA också andra inlägg och bidrag till den transportpolitiska utvecklingen genom remissyttranden och genom förhållningspapper till inspel, t.ex. från andra myndigheter och intresseorganisationer.

Samarbetsrollen

SIKA samarbetar i olika former med trafikverken och andra myndigheter inom sektorn, t.ex. för metodutveckling. Etablerande av sådant samarbete styrs av att parterna gemensamt bedömer samarbetet som fördelaktigt. Samordningseffekter uppkommer antingen genom att resultaten av SIKAs arbete beaktas av verken eller genom att regeringen föreskriver att rekommendationer m.m. som ges ut av SIKA ska beaktas av verken.

Rollen som statistikansvarig

SIKA:s roll som statistikansvarig myndighet för området transporter och kommunikationer kvarstår i den nya inriktningen. I lagen om den officiella statistiken med tillhörande förordning anges att ”officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning”. SIKA har också ansvar för rapportering av statistik som styrs av rättsakter från EU. Vidare ska SIKA samordna nationella

undersökningar av transporter och andra kommunikationer och göra regelbundna beskrivningar av nuläget i sektorn.¹

Servicerollen – att skapa överblick och insikt

SIKA har en viktig återkommande uppgift i att genom nulägesbeskrivningar, prognoser, omvärldsanalyser etc. ge politikerna och allmänheten god överblick över och förståelse för förhållandena i transportsektorn. I så stor utsträckning som är möjligt och med hänsyn till lagkrav ska statistikfunktionen inriktas för att stödja nulägesanalyser. Statistikfunktionen har också en betydelsefull roll för att följa och analysera sambandet mellan IT-utvecklingen och de fysiska transporterna.

Underlag för transportpolitiska beslut på nationell och europeisk nivå

En central uppgift för SIKA är att bidra med sådant underlag som gör det möjligt för regeringen att genomföra transportpolitiken i enlighet med de mål och principer som riksdagen beslutat om. SIKA arbetar därför med att följa upp de transportpolitiska målen och tar fram underlag för ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av transportinfrastrukturen.

SIKA bidrar även med underlag som kan ligga till grund för den löpande utvecklingen av transportpolitiken. En viktig uppgift för SIKA är att problematisera, tolka och precisera centrala transportpolitiska begrepp, principer och föreställningar, som t.ex. ett långsiktigt hållbart transportsystem, transportkonsumenternas valfrihet, effektiv konkurrens och trafikslagsövergripande samverkan (till skillnad från ”sektorstänkandet”). SIKA strävar efter att belysa alternativa handlingsmöjligheter inom transportpolitiken.

En central återkommande uppgift för SIKA har varit att ta fram ett underlag för beslut om inriktningen av infrastrukturåtgärder och att samordna inriktningsplaneringen. I sina analyser förskjuter SIKA nu sitt fokus i riktning *från* infrastrukturhållningens enskilda projekt och verksamheter *mot* övergripande strategiska och strukturella frågor och sambanden med den samlade arsenalen av styrmedel. Sett i relation till uppläggningsplaneringen av den senaste inriktningsplaneringen innebär det en ökad betoning av analys av strategiska områden och belysning av strategiska handlingsmöjligheter på grundval av denna analys.

Svensk transportpolitik är numera i hög grad en del av EU:s transportpolitik. Genom föregripande agerande finns goda möjligheter för Sverige att påverka denna politik. Inom ramen för EU:s transportpolitik finns inom olika områden större eller mindre möjligheter för Sverige att ”subsidiärt” utveckla och tillämpa transportpolitiska principer som beslutats i EU-samarbetet. Det är en central uppgift för SIKA att bidra med underlag som är relevant för att bestämma svenska positioner i olika internationella förhandlingsprocesser. Vi talar då inte bara om processer av direkt betydelse för det transportpolitiska regelverket inom unionen, utan även om

¹ För att kunna fullgöra skyldigheterna som statistikansvarig myndighet har SIKA rätt att utfärda föreskrifter om uppgiftslämnarskyldighet, behandla personuppgifter och hantera sekretesskyddade data. Därför ska enligt förordningen verksamhet för framställning av statistik vara organiserad så att den är avgränsad från myndighetens verksamhet i övrigt.

olika processer inom andra internationella organisationer som IMO, ICAO, ECMT osv.

SIKA:s statistikansvar för transporter och kommunikationer erbjuder ytterligare möjligheter för SIKA att bidra till att statistik, som ligger till grund för såväl den transportpolitiska debatten som transportpolitik och transportforskning, inom Sverige och på EU-nivån, är relevant och håller en hög kvalitet. Det är av stor vikt att denna möjlighet tas tillvara genom att den officiella statistiken prioriteras för att på olika sätt stödja olika aktörers analyser av transportsektorns nyckelfrågor. De centrala frågeställningar som SIKA identifierar bör kunna ge god vägledning vid denna prioritering, eftersom de i princip inte bör avvika från motsvarande frågeställningar för den officiella statistiken. En naturlig följd av detta synsätt är att såväl den officiella statistiken som annan statistik måste anpassas till krav också från forskning och andra kvalificerade analyser av transportsektorn och transportpolitiken. Detta inkluderar de krav som ställs på analyser som genomförs av SIKA, antingen i egen regi eller genom externa resurser i SIKA:s nätverk.

Centrala frågeställningar för SIKA:s verksamhet

SIKA har identifierat följande frågeställningar som centrala för verksamheten under de närmaste åren:

1. Hur bör transportsystemet och transportpolitiken utformas med hänsyn till klimatfrågan och kravet på minskade koldioxidutsläpp samt med hänsyn till lokala miljö- och hälsoaspekter?
2. Hur kan vi nå det transportpolitiska målet om en halvering av antalet döda i vägtrafiken och närma oss nollvisionen? Är samhället berett att ta konsekvenserna?
3. Vilken är den sociala och kulturella betydelsen av den ökade rörligheten?
4. Vilka hinder för jämställdhet inom transportsektorn finns, och hur ska kvinnors värderingar få genomslag i olika former av transportpolitiska beslutsprocesser och -underlag?
5. Hur ska problem med arbetsmarknadernas funktion och arbetslöshet inom Sverige och i EU-perspektivet behandlas i transportpolitiken?
6. Hur bör den ekonomiska tillväxten nationellt, regionalt och inom EU stödjas av transportpolitiken?
7. Vilken utveckling av infrastrukturen är strategisk för att transportpolitikens övergripande mål ska uppnås? Vilken roll kan alternativa mobilitetssystem spela?
8. Hur kan och bör utbyggnaden av transportinfrastrukturen finansieras?
9. Vilken betydelse får IT-utvecklingen för transportsektorn (logistik, positioneringssystem, debitering och statistik m.m.) och dess omfattning?
10. Vilka förutsättningar finns att utveckla en fungerande konkurrens mellan trafikutövare och trafikgrenar på olika transportmarknader?

SIKA:s nya verksamhetsinriktning innebär att problemområdena ovan är de centrala och att de relateras till mera övergripande samhälleliga frågor. Utifrån dessa frågor förhåller sig SIKA fritt när det gäller att diskutera och analysera hur olika transportpolitiska medel kan användas och kombineras inom olika delområden. SIKA anlägger ett trafikslagsövergripande perspektiv.

Utgångspunkter för SIKA:s arbete inom olika problemområden

Transportfrågor på EU-nivå

För att SIKA ska kunna spela sin roll att analysera och belysa alternativa handlingsmöjligheter, när det gäller såväl att påverka den transportpolitiska utvecklingen på EU-nivån som svensk tillämpning av beslutad politik, är det nödvändigt att *SIKA i mycket högre grad än hittills följer och analyserar den transportpolitiska utvecklingen på EU-nivån*. Endast då ges realistiska förutsättningar att med tillräcklig framförhållning utveckla alternativa svenska förhållningssätt till den transportpolitiska utvecklingen inom EU och att ge underlag för att bestämma svenska positioner till EU-lagförslag i olika beredningsskedena. På liknande sätt är det nödvändigt för SIKA att också följa, analysera och belysa hur Sverige som del av EU påverkas av utvecklingen i andra internationella fora (som IMO, ICAO och ECMT).

Helhetssyn på transportpolitiken

Trots en uttalad strävan efter ”helhetssyn” i transportpolitiken finns det tydliga tendenser att dela in transportpolitikens medel i olika specialiteter, t.ex. infrastruktur, avgifter, skatter, regler och normer och att i olika analyser av transportpolitiken betrakta dessa delar som mer eller mindre oberoende av varandra. Under årens lopp har SIKA successivt utvecklat ett synsätt som innebär mer av helhetssyn (”integrerade åtgärdsanalyser”). Det har såväl inom forskning som inom transportpolitisk praktik vuxit fram en viss medvetenhet om att det i många fall är nödvändigt att tillämpa denna typ av helhetssyn över olika transportpolitiska medel. SIKA kommer därför *att ytterligare utveckla metoder för och genomföra analyser som belyser hur olika kombinationer av ekonomiska och andra styrmedel kan användas vid utveckling av transportpolitiken i relation till de centrala problemområdena*.

Transportsektorns infrastruktur

Infrastrukturen har mycket lång varaktighet – den kräver ofta mycket lång tid för att utvecklas och förverkligas, den kan inte flyttas och låser därmed samhällets fysiska struktur för lång tid. Vidare representerar den ett betydande samhällskapital som måste vårdas och har sannolikt en betydande inverkan på samhällets förflyttningmönster. Det är inte helt givet vad man egentligen ska mena med infrastruktur och hur den ska avgränsas i förhållande till andra typer av fysiska anläggningar och i förhållande till immateriella strukturer. I praktiken definierar tradition den svenska transportinfrastrukturens avgränsning och även olika aktörers roll när det gäller ansvar för infrastrukturens utveckling, vidmakthållande och finansiering. Infrastrukturens centrala roll inom transportpolitiken gör det nödvändigt att SIKA även fortsättningsvis engagerar sig mycket när det gäller analyser inom detta område. Inriktningen bör dock i högre grad vara *att analysera strategiska frågor om organisation, finansiering och metoder/principer för planering av infrastrukturen inom transportsektorn*.

Transportsektorn i förhållande till andra sektorer

Transportsektorn befinner sig i ett nära samspel med och berör andra samhällssektorer, t.ex. den fysiska planeringen, näringslivet, medborgarna, den fysiska/ekologiska miljön samt landets och EU:s regionala strukturer. Det betyder att transportpolitiken också blir en viktig arena för intressen inom dessa sektorer. Även om transportpolitikens signum kan sägas vara just ambitionen att fånga upp och balansera alla dessa intressen finns inte desto mindre en betydande kritik mot att transportpolitiken inte är tillräckligt lyhörd för andra sektors krav. Ett reellt helhetsperspektiv i SIKAs verksamhet kräver *fördjupade kunskaper och insikter i andra sektors förhållanden och synsätt och kanske också nya metoder att beakta denna kunskap i SIKAs analyser i relation till de centrala problemområdena.*

Den tekniska utvecklingen

Den tekniska utvecklingen inom transportområdet är en viktig strategisk faktor för transportpolitiken och därmed för SIKAs att beakta. Det är viktigt att inse att den tekniska utvecklingen inte främst sker "autonomt" utan i en process som långsiktigt betingas av de incitament som styr företag och teknisk forskning. Man kan också konstatera dels att tekniken idag är global, dels att det svenska direkta inflytandet på denna utveckling är litet. För att eventuella politiskt beslutade incitament för den internationella tekniska utvecklingen ska påverka denna utveckling krävs samverkan mellan många länder, som tillsammans representerar en tillräcklig marknad. Mot denna bakgrund ska SIKAs *följa, analysera och bedöma hur den internationella tekniska utvecklingen och särskilt utvecklingen inom IT-området samspelar med och påverkar utvecklingen inom transportsektorn samt om och hur transportpolitiken (EU och Sverige) kan påverka teknikutvecklingen.*

Rörlighetens mekanismer

Transportpolitiken handlar ytterst om förflyttningar – rörlighet för personer och varor. Möjligheter och begränsningar i rörligheten har effekter på välfärden och påverkar samhällsstrukturen på lång sikt. Transportpolitiken måste därför utgå från en djup förståelse av landets demografiska förhållanden och av rörlighetens mekanismer och drivkrafter, eller med andra ord vilka mekanismer som bestämmer efterfrågan på förflyttningar av olika slag och på olika sikt. Det är också nödvändigt att väl förstå hur såväl enskilda individers välfärd som företagets villkor samspelar med möjligheter och villkor för förflyttningar. En sådan förståelse är nödvändig, oavsett om man med transportpolitikens medel vill begränsa rörligheten eller om man vill vidga den. SIKAs har en lång tradition när det gäller att utveckla och använda efterfrågemodeller i sin analys- och utredningsverksamhet. För det mera strategiska perspektivet i analysarbetet, som SIKAs nu vill betona, är det viktigt att fundera över *hur efterfrågeanalysen i olika tidsperspektiv och för olika syften måste stödjas av skilda typer av modeller och analysverktyg.*

Transportpolitikens medel

Transportpolitiken omfattar många tillgängliga medel för att hantera och påverka olika förhållanden:

- Direkta resursinsatser i form av infrastrukturhållning inklusive investeringar
- Skatter och andra ekonomiska styrmedel, subventioner
- Regleringar och normer

- Bestämning av rollfördelning beträffande organisation och finansiering
- Bestämning av konkurrensvillkor och konkurrensregler inom olika delar av transportsektorn
- Forskning och utveckling

Till detta kommer den påverkan som sker genom s.k. frivilliga överenskommelser, samverkansavtal, partnerskap, sektorsåtgärder etc. inom transportsektorn. *SIKA arbetar som framhållits med hela bredden av tänkbara åtgärder inom transportpolitikens område.*

Kraftsamling kring tre ramprojekt

Under de närmaste åren kommer SIKA att kraftsamla kring tre stora ramprojekt, som vardera rymmer ett antal olika självständiga projekt.

Transportsektorn och klimatmålen

Detta ramprojekt syftar till att belysa förutsättningarna att genom olika typer av styrning anpassa den svenska transportsektorn till över tiden skärpta klimatpolitiska mål. Projektet utgår från de prognoser för utvecklingen av de svenska person- och godstransporterna till 2010 och 2020, som SIKA ska lämna till regeringen under hösten 2005. Projektet ska även analysera förutsättningarna för att anpassa transportsektorn till mer långsiktiga klimatpolitiska krav, i första hand avseende år 2050.

Arbetet i projektet ska integrera olika perspektiv, t.ex. EU-dimensionen, vidare internationella aspekter, den tekniska utvecklingen, förhållandet till andra samhällssektorer samt sociala, ekonomiska och kulturella konsekvenser. Analysen bör omfatta möjligheter och begränsningar när det gäller att utnyttja en bred arsenal av styrmedel, på olika geografisk nivå, inklusive mekanismer för självreglering. I analyserna ska bland annat modellverktygen Sampers och Samgods användas. Genom projektets uppläggning kommer ett systematiskt arbete med att ta fram nulägesbeskrivningar och prognoser att initieras.

Effektivitet i det svenska godstransportsystemet

Det finns olika synsätt på hur problemen ser ut idag i Sverige och Europa när det gäller godstransporter och logistik. Ett sådant är att begränsningar i t.ex. infrastrukturens kapacitet och en alltför låg prioritering av godstransporter vid investering och trafikering skapar flaskhalsar samt att ineffektiva regelsystem och ineffektiva monopol på ett olyckligt sätt begränsar utvecklingen av de mest effektiva transportlösningarna.

Ett annat synsätt är att godstransporterna i dag är alltför omfattande och/eller att de transporter som sker genomförs på ett ineffektivt sätt när det gäller val av transportlösning, transportsätt, vägval m.m. Enligt detta synsätt borde andra lösningar än de som i dag väljs föredras med hänsyn till godstransporternas externa effekter, t.ex. trängsel, olyckor, utsläpp till luft och buller.

Båda dessa synsätt återspeglas i den aktuella politiska debatten och i den politik som förs i Sverige och inom övriga EU. De bägge problembeskrivningarna ger

uttryck för skilda, men var för sig legitima, farhågor och bör rimligen leda fram till skilda politiska prioriteringar.

Den svenska och även den europeiska transportpolitiken anvisar emellertid i princip en möjlig väg för att på ett konsistent sätt finna en balanspunkt mellan dessa två synsätt. Denna principiella lösning är att med olika styrmedel internalisera de externa effekter som godstransporter och logistik ger upphov till, vilket under vissa förhållanden ger en väl avvägd lösning mellan transporternas nytta och de totala kostnader som transporterna förorsakar samhället. Samtidigt adresseras problemet med otillräcklig kapacitet och defekter i logistiksystemens funktionssätt, som minskar den potentiella ekonomiska tillväxten och välfärden, genom en väl avvägd investeringspolitik och genom att andra centrala förutsättningsskapande åtgärder vidtas av staten på svensk nationell nivå, genom gemensamma åtgärder på EU-nivån eller i andra internationella samarbeten.

De projekt som definieras i detta ramprojekt har en direkt koppling till denna sammansatta och dualistiska problembeskrivning.

Systemet för planering av transportinfrastrukturen

Det finns en betydande mängd kritisk litteratur från senare år om infrastrukturplaneringens tillkortakommanden – föregivna eller verkliga. I anslutning till denna litteratur har också förslag väckts om mer eller mindre ambitiösa reformer av planeringen. Vissa av dessa studier har tillkommit på initiativ av SIKA. Senast har t.ex. principerna för miljöprovningen av infrastrukturprojekt kritiserats av Banverket i anslutning till utvecklingen av Botniabanan.

Många av de reformförslag som kommit fram ter sig alltför begränsade och fokuserade på enstaka företeelser i planeringssystemet, t.ex. kostnadsuppskattningar eller metoder för val av projekt, tids- och resursförbrukning i planeringsprocessen. Dessa reformförslag tenderar att förbise eller förminska den betydelse grundläggande incitament har – oberoende av planeringens metodmässiga ramverk.

Syftet med detta ramprojekt är att jämföra och värdera olika sätt att lägga upp planeringen av transportinfrastrukturen. Särskild vikt läggs vid frågan om alternativa sätt att lägga upp den s.k. inriktningsplaneringen. Olika modeller för inriktningsplanering definieras och jämförs med varandra. Förutsättningarna att med hjälp av olika modeller styra infrastrukturens utveckling mot en omfattning och inriktning som är samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar ska analyseras.

Sammanfattning

- Det övergripande transportpolitiska målet, som riksdagen slagit fast, är utgångspunkt för SIKA:s verksamhet.
- SIKA har flera viktiga roller – som expert, samarbetspart, statistikansvarig och som tillhandahållare av service.
- Samordningen av och med trafikverken och övriga myndigheter sker dels efter överenskommelse, dels på direkta regeringsuppdrag.

- SIKA formulerar en agenda för transportpolitisk analys grundad i både gällande transportpolitik och nya problem.
- SIKA:s analysagenda konkretiseras i tio prioriterade frågeställningar och projekt kopplade till dessa.
- SIKA analyserar problem utifrån en djupare och bredare förståelse av relevanta fakta, institutionella förhållanden (t ex legala förutsättningar och begränsningar) och andra sakförhållanden.
- SIKA publicerar och redovisar i ökande utsträckning nulägesbeskrivningar, nulägesanalyser och prognoser. Dessa täcker in traditionella redovisningar som uppföljningen av de transportpolitiska målen men också t.ex. redovisning av estimat av marginalkostnader eller kalkylvärden (ASEK-värden).
- SIKA förhåller sig aktivt till den internationella utvecklingen. Det gäller särskilt utvecklingen av transporter och transportpolitik inom EU och i det nordeuropeiska närområdet men också till den bredare internationella utvecklingen.
- SIKA kraftsamlar kring tre stora ramprojekt – om transportsektorn och klimatmålen; om effektivitet i det svenska godstransportsystemet samt om system för planering av transportinfrastruktur.
- Resultatredovisning och spridning görs både mera aktiv och interaktiv för att fungera i olika processer, fora och sammanhang.

Den nya verksamhetsinriktningen förutsätter ett brett kontaktnät, ett förtroendefullt samarbete med andra myndigheter inom sektorn, med statlig och kommunal förvaltning i övrigt och med olika intresseorganisationer.

Den nya verksamhetsinriktningen förutsätter vidare en både djup och bred kunskap om transportsektorn, om teknisk och ekonomisk utveckling, demografi, sysselsättning, utrikeshandel och andra förhållanden som utifrån påverkar transportsektorn.