

Datum
2025-06-27

Diarienummer
Utr. 2025/22

Ert diarienummer
Fi2025/00348

Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se

fi.ofa.sfo@regeringskansliet.se

Yttrande avseende En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag (SOU 2025:13)

Trafikanalys har erbjudits möjlighet att yttra sig över slutbetänkandet från Utredningen om en översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering. Utredningen lämnar ett antal olika förslag på organisationsförändringar, som rör myndigheter inom flera olika sektorer. I det här remissvaret ger Trafikanalys inledningsvis övergripande synpunkter på utredningens genomförande och betänkande. Därefter kommenterar vi förslaget att Trafikanalys ska inordnas i Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys), som blir en "myndighet med ett samlat ansvar för analyser och utvärderingar inom hållbar tillväxt och infrastruktur, särskilt transportinfrastruktur" och därtill kopplade förslag. Yttrandet avslutas med specifika reflektioner kring analysstödet inom transportområdet och några medskick om regeringen väljer att gå vidare med förslaget.

1. Övergripande synpunkter på utredningens betänkande

Utredningens uppdrag har varit mycket omfattande och utfördes under kort tid. Som en följd är utredningens analys i stora delar gjord på en alltför övergripande nivå. Flera beskrivningar och förslag är mycket knapphändigt redovisade och konsekvensutredningar saknas i flera delar.

1.2. Vilka behov av analyser och utvärderingar har staten?

Utredningens uppdrag innebar att analysera hur statens *behov* av utredningar kan samlas i färre myndigheter, varför behoven bör analyseras och utgöra utgångspunkten för formuleringen av förslag. Utredningen beskriver dock inte behoven av analyser och utvärderingar inom olika områden, och behoven utgör inte utgångspunkten för förslagen. Utredningen konstaterar t.ex. att det saknas en analys- och utvärderingsmyndighet för miljö-, klimat- och energipolitiken, men det framgår inte vilka behov av analyser och utvärderingar som finns inom dessa områden idag eller varför dagens ansvarsfördelning inte möter behoven. Även om utredningen lyfter fram att behovet av analysstöd på transportområdet har ökat saknar Trafikanalys en beskrivning av hur utredningens förslag möter behoven. Även en framåtblickande analys om vilka samhällsutmaningar och vilken utveckling som kommer att kräva analyser och utvärderingar framöver hade varit en användbar utgångspunkt.

1.3. Utredningen har ett övergripande teoretiskt perspektiv

Trafikanalys uppfattar att det till stora delar är oklart vad utredningens bedömningar grundar sig på. Kopplingen mellan de inledande teoretiska avsnitten och utredningens förslag är svag. Förslagen motiveras endast på en övergripande teoretisk nivå, t.ex. att det finns en koppling mellan tillväxt, transportinfrastruktur och miljö. Utredningens konsekvensanalys är också ofullständig och på en alltför övergripande nivå för att göra det möjligt att bedöma konsekvenserna av utredningens förslag. Det gäller så väl konsekvenser för analys- och utvärderingsförmågorna och de organisatoriska konsekvenserna, inklusive transaktionskostnaderna, som regeringens möjligheter att styra de föreslagna myndigheterna. Dessa brister medför ett behov av vidare utredning och analys inom flera områden.

1.4. Underskattade AI-risker i utredningen

Utredningen använde ChatGPT-baserade AI-assistenter utvecklade av Ekonomi- och styrningsverket för att analysera myndigheters verksamhet och relationer. Analysen låg till grund för vilka myndigheter som utredningen valde att analysera en sammanslagning av och är centrala för framtagandet av utredningens förslag. Det saknas dock en tydlig redovisning av hur klustren togs fram, t.ex. av vilken metod och vilket underlag som användes. Utredningen har i denna del flera brister, bland annat avsaknad av transparens och spårbarhet, oklara riskbedömningar och kvalitetskontroller. Utredningen har heller inte reflekterat kring AI-verktygets begränsningar, eller kring i vilken utsträckning användningen av AI-verktyget har styrt utredningens slutsatser i en viss riktning.

AI-assistenterna var till exempel anpassade efter specifika myndighetskluster. Tillväxtanalys och Trafikanalys ingick i sju¹ respektive sex² av sammanlagt 32 kluster. Inom transportområdet ingick endast Trafikanalys och Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI), medan övriga transportmyndigheter, dvs. Trafikverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket och Luftfartsverket, exkluderades. Även myndigheter som ansvarar för frågor om digitalisering och digital infrastruktur var exkluderade. På tillväxtområdet ingick däremot Tillväxtverket.³ Utredningens slutsatser är också i linje med hur de fördefinierade klustren har utformats, medan t.ex. kopplingar mellan fysisk och digital infrastruktur och betydelsen för transportsektorns automatisering, inte uppmärksammas i betänkandet. AI-stödet riskerar därför att ha förstärkt eventuella bias i underlag, analyser och förslag.

Mot denna bakgrund gör Trafikanalys den samlade bedömningen att AI-användningen i utredningen har brister när det gäller hanteringen av infrastruktur- och transportfrågor. Det har lett till att vissa frågor har fått oproportionerligt genomslag, medan andra har

¹ Tillväxt-1, Tillväxt-2, Utvärdering-Genomförande, Samhällsekonomisk analys, Miljö-Klimat-Energi, Produktivitet-Effektivitet och Utvärdering-Registerdata.

² Tillväxt-2, Transport, Utvärdering-Genomförande, Samhällsekonomisk analys, Miljö-Klimat-Energi, samt Produktivitet-Effektivitet.

³ Även andra stora myndigheter ingår i kluster, som t.ex. Boverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Polismyndigheten, Energimyndigheten, Jordbruksverket och Skolverket.

trängts undan. Vissa synergieffekter mellan myndigheter har överskattats, medan andra nyttor och kostnader har underskattats.

AI-assistenternas textunderlag baserades uteslutande på officiella styrdokument och myndigheternas självrapportering. Inga underlag ingick om faktisk användning av myndigheternas statistik, analyser och utvärderingar. AI-stödet har inte konfigurerats på ett sätt som tillåter nyanserade och rättvisande analyser av statens behov av kunskaps- och beslutsunderlag. Trafikanalys bedömer därför att AI-stödet inte har kunnat ge en tillräckligt nyanserad bild.

1.5. Om ytterligare uppgifter till Upphandlingsmyndigheten

Trafikanalys ser positivt på utredningens förslag att samordningen av de statliga ramavtalen överförs till Upphandlingsmyndigheten. Genom en sådan överföring kommer flertalet av de löpande upphandlingsfrågor som berör myndigheter att samlas hos en myndighet, vilket förenklar för övriga myndigheter i arbetet med upphandlingar. Övriga förslag i denna del av utredningen har Trafikanalys inga synpunkter på.

1.6. Om förslagen gällande ökad resurssamverkan

Utredningen lägger flera förslag kring ökad resurssamverkan inom staten, med syftet att öka effektiviteten och minska sårbarheten hos de mindre myndigheterna. Vi instämmer i att det finns en sårbarhet kopplad till storleken på myndigheterna, men vill understryka att det är angeläget att utgå ifrån myndigheternas behov vid utformningen av eventuella åtgärder. Behoven av samordning kan variera mellan myndigheter och områden (t.ex. ekonomi, lokaler, it och arkiv). Det är av denna anledning också angeläget att hålla en balans mellan införandet av tvingande gemensamma lösningar å ena sidan och myndigheternas egna bedömningar och mandat å andra sidan.

1.7. Om utvärdering av större reformer

Utredningen föreslår att det nya Statskontoret hanterar utvärderingar av större reformer. Här vill vi understryka att det är angeläget att regeringen använder de system som har byggts upp för analys och utvärdering, dvs. de specialiserade myndigheterna och det statliga utredningsväsendet, mot bakgrund av att denna modell säkerställer en hög sakkunskap om det som ska utvärderas. Det bör också noteras att utredningens förslag är att även den nya sammanslagna myndigheten med bl.a. Trafikanalys och Tillväxtanalys föreslås få som uppgift att utvärdera större reformer.

Trafikanalys noterar att utredningen inte heller på detta område presenterar någon konkret behovsanalys. Vår egen erfarenhet är att intresset från regeringen för ex post-utvärderingar av transportpolitiska åtgärder och reformer har varit begränsat. Denna bild får stöd av OECD:s bedömning att det finns brister i Sveriges arbete med både ex ante- och ex post-analyser av regelverk. Även om en ny förordning om konsekvensutredningar (ex ante) nyligen trätt i kraft, är det för tidigt att bedöma dess effekter i praktiken. Det kvarstår således ett betydande kunskapsgap kring analys- och utvärderingsverksamheten i statsförvaltningen. Flera centrala frågor förblir obesvarade:

- Hur ser efterfrågemönstret ut för analyser och utvärderingar inom olika politikområden?

- Hur skiljer sig behov och tillgång mellan sektorer?
- Hur ser det praktiska samarbetet mellan myndigheter ut i dag när det gäller analysuppdrag?
- Vilka är de faktiska styrkorna och svagheter med dagens struktur?
- Är den nuvarande myndighetsstrukturen ett hinder för fler eller andra typer av analys- och utvärderingsuppdrag från regeringen – och i så fall hur?

Innan dessa frågor har klargjorts, framstår förslagen om nya organisationsformer som hypotetiska snarare än behovsdrivna. Det finns därmed en risk att åtgärder som syftar till att effektivisera analysverksamheten i stället leder till ökad komplexitet eller fragmentering, snarare än till en mer ändamålsenlig struktur.

2. Om förslaget att bilda en ”myndighet med ett samlat ansvar för analyser och utvärderingar inom hållbar tillväxt och infrastruktur, särskilt transportinfrastruktur”

Trafikanalys bedömer att förslaget sammantaget skulle försämra regeringens analysstöd på transportområdet. Vi bedömer samtidigt att förslaget inte skulle medföra en effektivisering, utan snarare innebär ökade kostnader då arbetsuppgifter dubblas och beslutsvägar blir längre. Mot den bakgrunden avstyrker Trafikanalys utredningens förslag om inordning av Trafikanalys i Tillväxtanalys.

2.1. Skev beskrivning av de myndigheter som omfattas av förslaget

Trafikanalys bedömer att det finns en skevhet i hur myndigheterna som omfattas av förslaget beskrivs. Det framstår till exempel som att Tillväxtanalys är en större myndighet än Trafikanalys, trots att Tillväxtanalys har en lägre totalbudget än Trafikanalys och en avsevärt mindre omfattande statistikverksamhet. Vissa delar av Trafikanalys verksamhet nämns inte alls. Tillväxtanalys arbetssätt och styrning (analysplan) beskrivs mer detaljerat än Trafikanalys arbetssätt och verksamhetsplanering, vilket ger en bild av att Trafikanalys inte har en lika tydlig plan för arbetet – en bild vi inte delar. Det finns också skillnader i hur myndigheterna arbetar och vilken typ av resultat som myndigheternas arbete genererar. Även om båda myndigheterna arbetar med analys och utredning har Tillväxtanalys ett större fokus på forskning, medan Trafikanalys uppdrag till en del är mer policynära, med fokus på utveckling av underlag för policyutveckling eller granskning av beslutsunderlag. Det hade varit en fördel om utredningen hade beskrivit både hur behoven av analysstöd ser ut och vilken inriktning på verksamhetens analyser som den sammanslagna myndigheten förväntas ha.

2.2. Bristande behovsanalys och verksamhetsförståelse

Utredningen beskriver att en ny myndighet fortsatt skulle följa upp de transportpolitiska målen, men att utöver den uppföljning som sker idag skulle analyser ske även utifrån perspektivet av deras betydelse för en hållbar tillväxt och konkurrenskraft. Trafikanalys vill betona att de transportpolitiska målen inbegriper perspektiv som samhällsekonomisk effektivitet, hållbar utveckling och utvecklingskraft. Målen, som är beslutade av

riksdagen, balanserar aspekter som tillgänglighet, trafiksäkerhet och miljö. Att analyser på transportområdet utöver de transportpolitiska målen, och de transportpolitiska principerna, även ska genomföras utifrån näringspolitiska perspektiv dubblar således styrningen avseende tillväxtpolitiska aspekter och förändrar den grundläggande styrningen inom transportområdet.

Utredningen beskriver att andelen publikationer som är ett resultat av Trafikanalys egeninitierade studier ligger på ungefär en tredjedel, men varierar något mellan åren (sid. 241). Trafikanalys vill här framhålla att dessa studier utgör genomförandet av Trafikanalys instruktionsbaserade uppdrag. Trafikanalys har exempelvis i uppdrag att bedriva omvärldsbevakning och omvärldsanalys, samt att göra regelbundna beskrivningar av utvecklingen inom transportområdet. Denna del av myndighetens uppdrag genomförs i form av studier som historiskt har kategoriserats som egeninitierade i årsredovisningen.

Trafikanalys noterar att utredningen skriver att Tillväxtanalys, Trafikanalys och Konjunkturinstitutet alla har i uppgift att *utveckla modeller* inom sina respektive ansvarsområden. Trafikanalys vill understryka att Trafikanalys inte har i uppdrag att utveckla modeller. På transportområdet är det Trafikverket som har i uppdrag att "utveckla, förvalta och tillämpa metoder och modeller för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet, inklusive efterkalkylering och successiv kalkylering", medan Trafikanalys uppdrag innebär att "kontinuerligt följa Trafikverkets arbete med att utveckla modeller för samhällsekonomiska analyser och följa den internationella modellutvecklingen på området".⁴

2.3. Finns det behov av fler systemövergripande analyser?

Utredningen föreslår att den nya myndigheten ska göra analyser och utvärderingar utifrån ett systemperspektiv och stödja regeringen i dess behov av systemövergripande, heltäckande och tvärspektoriella analyser (sid. 176). Efterfrågan på, och behovet av, sådana systemövergripande analyser beskrivs dock inte i vare sig utredningens direktiv eller i utredningen. Trafikanalys ser också att det redan idag finns ett systemövergripande generellt analysstöd vid Statskontoret, som har i uppdrag att genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet och av övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt och bl.a. ge underlag för omprövning och utvärdera effekter.⁵

Trafikanalys bedömer att åtgärder med specifika syften och mål ofta behöver riktas mot specifika sektorer och då även lämpligen analyseras och utvärderas med utgångspunkt i dessa sektorer. En risk är att utredningens förslag leder till att kapaciteten att analysera

⁴ Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket och Förordning (2010:186) med instruktion för Trafikanalys.

⁵ Förordning (2007:827) med instruktion för Statskontoret. I instruktionen för nya Statskontoret. Förordning (SFS 2025:681) med instruktion för Statskontoret) finns motsvarande uppgifter, bl.a. avseende att genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet och av övergripande frågor om olika delar av den offentliga förvaltningens funktionssätt, samt att förse regeringen med underlag för bl.a. omprövning av verksamheter.

och utvärdera sektorsspecifika effekter försvagas, samtidigt som Statskontorets uppdrag till viss del dubblas.

Det är stora skillnader i det statliga åtagandet inom den föreslagna myndighetens områden. Sådana skillnader kan motivera olika behov av analyser och utvärderingar. Transportinfrastrukturen innebär t.ex. ett mycket stort statligt åtagande och genomförandemyndigheterna inom transportsektorn har vuxit kraftigt under de senaste tio åren. En betydande del av Trafikanalys verksamhet består därför i att följa och utvärdera andra myndigheters arbete. Noterbart är också att de statliga analyserna inom tillväxtområdet ofta har ett regionalt tillväxtperspektiv, medan analyser inom transport- och miljöekonomiområdena ofta har ett nationellt perspektiv.

2.4. Styrningen av den föreslagna myndigheten

Den föreslagna myndigheten föreslås styras genom en analysplan på motsvarande sätt som Tillväxtanalys styrs idag. Samtidigt föreslås behoven inom transportområdet hanteras genom styrning via särskilda regeringsuppdrag och stabsbiträde. En sådan modell riskerar att bli alltför kortsiktig och skapa svårigheter för myndigheten att långsiktigt upprätthålla nödvändig kompetens inom alla relevanta områden. Det kan också skapas obalanser i analysstödet till olika departement när flera politikområden behöver vägas mot varandra i myndighetens verksamhetsplanering.

Trafikanalys ser det också som problematiskt att utredningen, utan att närmare analysera hur Trafikanalys dialog med Regeringskansliet sker, eller hur Trafikanalys arbetar med verksamhetsplanering, framtagande av analysplan och färdplan för statistikutvecklingen, föreslår att det är Tillväxtanalys arbetssätt som ska vara utgångspunkten. Trafikanalys hade hellre sett att ett arbetssätt utvecklades gemensamt för att passa såväl myndigheter som berörda enheter i Regeringskansliet.

2.5. Ett omfattande uppdrag med små resurser

Den sammanslagna myndigheten förväntas täcka in energi, miljö inkl. klimat, transporter och tillväxt, vilka var för sig är mycket omfattande områden. Området är också betydligt bredare än de områden som myndigheterna som omfattas täcker in idag. Utredningen beskriver att omprioriteringar av de befintliga uppgifterna kommer att behöva göras och konstaterar att delar av det som görs idag "inte kommer att kunna genomföras på samma sätt, lika ofta eller med samma djup om den sammanslagna myndigheten ska kunna göra bredare och mer systemövergripande analyser" (sid. 318). Då omfattande nya uppgifter tillkommer, utan att resurser tillförs, bedömer Trafikanalys att förslaget innebär att resurserna till transportpolitisk analys minskar. Det är därför sannolikt att det stöd som Trafikanalys levererar till Landsbygds- och infrastrukturdepartementet behöver minska. Ett kraftigt utökat uppdrag utan tillräckliga resurser kan även leda till sämre kvalitet på leveranserna.

Trafikanalys delar utredningens bild av att det är av betydelse att den nya myndigheten har förmåga, tillräckliga resurser och kapacitet att genomföra såväl egeninitierade utredningar, som analyser och utvärderingar som genomförs på uppdrag av regeringen. Det förslag som utredningen har lämnat avseende uppgifts- och anslagsöverföring från Energimyndigheten är dock inte tillräckligt specifikt för att det ska vara möjligt att bedöma. Trafikanalys ser att det, eftersom förslaget endast är beskrivet på en mycket

övergripande nivå, finns en betydande risk att den nya myndigheten inte ges tillräckliga resurser för att genomföra det utökade breddade uppdraget.

2.6. Förslaget avseende energiområdet är ofärdigt

Utredningens föreslår att Energimyndighetens uppgift att analysera energimarknadens och energisystemets inverkan på och betydelse för näringslivets konkurrenskraft och den ekonomiska tillväxten överförs till den nya myndigheten. Vidare föreslår utredningen att den nya myndigheten ska få flera nya uppdrag som en översyn föreslaget bör ligga på Energimyndigheten. Det innebär bland annat ett utvidgat uppföljnings- och utvärderingsuppdrag där syftet är att få fram underlag för att utveckla samhällsekonomiskt effektiva styrmedel och åtgärder i arbetet med att ställa om till ett fossilfritt energisystem och en trygg energiförsörjning, samt ett uppdrag att vart fjärde år redovisa en samlad analys och bedömning av energiomställningen, med ett särskilt fokus på resultatet av statligt initierade satsningar och hur de har bidragit till de energi- och klimatpolitiska målen. Samtidigt menar utredningen att ansvaret för den officiella statistiken inom området framtagande av prognoser på detta område inte ska föras över till den nya myndigheten, utan ligga kvar på Energimyndigheten.

Trafikanalys delar utredningens bedömning att uppgifterna är motiverade, men bedömer till skillnad från utredningen att de bör utföras av Energimyndigheten eller av en sektorsspecifik analysmyndighet. Trafikanalys ser att förslaget att föra över stora uppdrag som rör analys av energimarknader, utveckling av styrmedel och uppföljning av åtgärder på energiområdet utan erforderliga resurser riskerar att innebära att den nya myndigheten får stora svårigheter att genomföra uppdraget med god kvalitet. Trafikanalys vill också betona vikten av att analys, utvärdering, måluppföljning och statistik, samt framtagande av vissa korttidsprognoser, är samlade i en myndighet. Utredningens förslag skulle innebära att den nya myndigheten inte ges samma förutsättningar, då analys, utvärdering och måluppföljning separeras från statistikansvaret. Samtidigt bedömer utredningen att det finns en risk att det i större utsträckning än i dag byggs upp parallella strukturer och därmed ökade sammantagna utgifter för analys- och utvärderingsverksamheten. Utredningen har inte haft möjlighet att analysera den förväntade omfattningen av detta. Trafikanalys bedömer att en sådan analys bör göras.

2.7. Dubblering av uppgifter inom miljö-, klimat- och energiområdena

Utredningen föreslår att den nya myndigheten får i uppgift att *utvärdera och analysera den samhällsekonomiska effektiviteten och måluppfyllelsen inom miljö-, klimat- energi- och transportpolitiken*. Trafikanalys har i uppdrag att årligen redovisa en uppföljning av de transportpolitiska målen. Uppföljningen av miljömålen involverar idag ett flertal myndigheter. Naturvårdsverket har en samordnande roll för uppföljningen och ska årligen samlat analysera, bedöma och redovisa resultatet av det närmast föregående årets statligt initierade satsningar och deras bidrag till måluppfyllelse, förutsättningarna att nå etappmålen, och utvecklingstenden för miljö kvalitetsmålen och generationsmålet. Därutöver ska Naturvårdsverket även minst en gång vart fjärde år redovisa en fördjupad utvärdering av möjligheterna att nå miljömålen och utifrån denna lämna förslag i syfte att

målen ska nås.⁶ Arbetet är omfattande och involverar flera avdelningar. Uppgiften att följa utvecklingen mot de energipolitiska målen ligger på motsvarande sätt hos Energimyndigheten.

Förslaget innehåller ingen överföring av resurser från Naturvårdsverket för genomförandet av analysen av måluppfyllelse för miljö- och klimatmålen. Utredningen har inte heller analyserat resursbehovet från Energimyndigheten för uppföljning av de energipolitiska målen. Den nya myndigheten kommer således att sakna resurser för detta, vilket kommer att innebära en stor utmaning och riskerar att tränga undan resurser för analyser på transportområdet. Utredningen har övervägt en överföring av uppgiften från Naturvårdsverket, men menar att Naturvårdsverkets uppföljning i allt väsentligt har ett annat perspektiv som på ett värdefullt sätt kan komplettera de analyser och utvärderingar som utredningen föreslår att den sammanslagna myndigheten ska ansvara för. Det framgår dock inte tydligt vad den uppföljning som utredningen föreslår att den nya myndigheten ska göra innebär, eller på vilket sätt den skiljer sig från myndigheternas nuvarande uppdrag. Trafikanalys ser det som tveksamt att uppdra åt två myndigheter att parallellt följa upp miljö- och klimatmålen och de energipolitiska målen.

Utredningen föreslår även att en eventuell ny myndighet ska ha i uppgift att göra miljöekonomiska analyser samt samhällsekonomiska analyser av miljö- och klimatpolitiska styrmedel (sid. 314). Trafikanalys noterar att Naturvårdsverket enligt instruktion ska samråda med andra myndigheter och utveckla, följa upp och utvärdera tillämpningen av samhällsekonomiska analyser inom miljömålssystemet. Naturvårdsverket gör också redan idag sådana analyser av styrmedel. Utredningen föreslår ingen överföring av detta ansvar till den sammanslagna myndigheten, utan förslaget innebär en dubblering. Utredningen beskriver inte heller närmare hur dessa analyser görs idag eller på vilket sätt myndigheter samverkar på området.

2.8. Kan synergier mellan statistik och analys säkerställas?

Utredningen föreslår att den nya myndigheten fortsatt ska vara statistikansvarig myndighet inom det som motsvarar Tillväxtanalys och Trafikanalys nuvarande ansvarsområden. Trafikanalys statistikverksamhet är i nuläget mer omfattande än för Tillväxtanalys, se tabell nedan:

Myndighet	Ämnesområde	Statistik- områden, antal	Statistik- produkter, antal	Årsarbetskrafter, antal	Kostnad MSEK
Trafikanalys	Transporter och Kommunikationer	8	18	6,8	24,3
Tillväxtanalys	Näringsverksamhet	3 (fr o m 2025, 2)	6	1,7	4,1

Källa: [Sveriges officiella statistik 2024 del 1. Årsrapport .pdf](#)

Trafikanalys delar utredningens bedömning att en sammanslagning kan förbättra förutsättningarna att förvalta och utveckla statistiken då sårbarheten i verksamheten minskar något. Samtidigt är det ingen betydande förändring för Trafikanalys del. Det

⁶ Förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket.

finns dock styrkor i arbetssättet på statistikavdelningen vid Trafikanalys som kan fortsätta att tillämpas och utvecklas vid en ny myndighet.

De två myndigheterna, Trafikanalys och Tillväxtanalys, har olika processer, plattformar och tekniska lösningar för att tillgängliggöra statistiken på webben. Detta medför att det inledningsvis kommer innebära parallell förvaltning av två olika system. Över tid kan det ske en överflyttning till ett och samma system, men ett systembyte medför kostnader som kräver resurser.

Det är en stor fördel för en analysmyndighet att också ha statistikansvaret för den berörda sektorn. Den nationella och europeiska statistiken, med krav på objektivitet och oberoende, har en naturlig hemvist i Trafikanalys. Det finns också synergier mellan de verksamheter som bedrivs inom Trafikanalys. Det är effektivt att statistiken hanteras i samma myndighet som även ansvarar för övergripande uppföljningar som t.ex. årliga uppföljningar av de transportpolitiska målen. I det fallet är det ett övergripande utfall i transportsystemet som ska beskrivas, inte avgränsat till en specifik utförarmyndighets ansvarsområde. Andra exempel på Trafikanalys uppgifter som har synergier med statistiken är uppdraget att granska underlagsdata och prognoser för klimatpåverkande utsläpp, uppdraget att följa sjöfartens utveckling och utvärdera effekterna av svenskt sjöfartsstöd samt uppdraget att följa Trafikverkets arbete med analys- och prognosmodeller. Även i särskilda regeringsuppdrag kan tillgången till statistik vara en viktig faktor, t.ex. vid utvärderingen av avregleringen av persontransporter på järnväg och införandet av den nya kollektivtrafiklagen. Synergierna innebär inte bara att utredningarna drar nytta av statistiktillgången, statistiken kan också utvecklas i kontakt med dess användning i utredningar, inte minst med avseende på statistikens relevans. Ett bredare ansvarsområde kan innebära att det uppkommer behov av annan/ny statistik som underlag till analyser, vilket inte tas upp i utredningen. Trafikanalys ser också att tillgången till statistik blir ojäm i den föreslagna myndigheten, då den kommer att sakna tillgång till statistik på miljö-, klimat- och energiområdet. Trafikanalys hade gärna sett att utredningen även hade belyst denna aspekt utförligare.

2.9. Stordriftsfördelar eller lägre effektivitet?

Trafikanalys ser att det kan finnas vissa fördelar med en större myndighet, som exempelvis en bredare kompetens och minskat personberoende, fler möjligheter för medarbetarna, ökade möjligheter till kompetensutveckling och metodutveckling, vissa skalfördelar och större möjligheter till exempelvis inköp av programvaror. Det kan också finnas en fördel med ensade bedömningar och tillvägagångssätt, till exempel genom likartade bedömningskriterier och tillvägagångssätt i genomförandet av analyser.

En av Trafikanalys främsta styrkor idag är att vi är en liten myndighet, som erbjuder ett flexibelt analysstöd för Regeringskansliet. Trafikanalys ser inte att en sammanläggning av Trafikanalys och Tillväxtanalys leder till någon större effektivisering. En större myndighet kan i stället bli mer trögarbetad och mer hierarkisk och kontakterna med uppdragsgivaren mer omständliga. Utredningen belyser inte heller de fördelar som organisering av analys- och utvärderingsresurser i mindre myndigheter innebär. En myndighet i Trafikanalys storlek innebär korta beslutsvägar och mindre byråkratiska hinder.

3. Risk att regeringens analysstöd på transportområdet försämras

Trafikanalys delar utredningens uppfattning att Trafikanalys uppgift och verksamhet är ett motiverat statligt åtagande, liksom utredningens bedömning att uppgifterna är än mer motiverade idag än när myndigheten bildades, då regeringens behov av analysstöd på området har ökat (sid. 176). Utredningen lyfter att genomförandemyndigheterna har blivit större och att transportsystemet står inför stora utmaningar, bl.a. avseende elektrifiering och underhåll av infrastruktur, som skäl till att regeringens behov av analysstöd är större idag än när Trafikanalys bildades år 2010. Trafikanalys anser dock, i motsats till utredningen, att regeringens ökade behov av analysstöd inom transportområdet inte bör hanteras genom att flytta det befintliga analysstödet till en myndighet som i huvudsak kommer att vara verksam inom ett annat område.

För att förstå konsekvenserna av de föreslagna organisationsförändringarna är det viktigt att också ha en förståelse för bakgrunden till den nuvarande organiseringen av myndigheterna på transportområdet, och därmed också kunna bedöma om värden som förloras vägs upp av de fördelar som den föreslagna organisationsförändringen skulle kunna innebära. Trafikverksutredningen låg till grund för bildandet av Trafikanalys. Utredningen föreslog att en fristående utvärderings- och analysfunktion till stöd för regeringens arbete skulle bildas. Den föreslog också en förstärkning av de enheter i Regeringskansliet som ansvarar för transportpolitik (med tio helårsarbetskrafter) för att säkerställa en tydligare styrning och uppföljning av verksamheten i Trafikverket. Regeringen bedömde dock att en ny analysmyndighet i stället "kunde tillföra regeringens arbete den ytterligare kvalitetsförstärkning och sakkunskap som behövdes för en effektiv uppföljning och styrning av Trafikverkets verksamhet". Regeringen menade även att Trafikanalys skulle tillgodose "regeringens behov av en stödfunktion".⁷ Ett argument för att placera resursförstärkningen vid en myndighet snarare än i Regeringskansliet var att Regeringskansliet inte bör växa, samt att resurserna för analys fredas från den dagliga ärendehantering.

Ett genomförande av utredningens förslag skulle innebära att det inte längre finns en sektorsspecifik analys- och utvärderingsmyndighet för transportområdet. Kontaktytorna på transportområdet skulle därmed minska. Såväl de sammanhang där myndighetens ledning samverkar med andra myndigheter som regeringens styrning av myndigheten, skulle ske inom och med utgångspunkt i ett annat politikområde (näringspolitik). De delar av Regeringskansliet som har behov av analysstöd på transportområdet skulle, även om en ökad möjlighet till inlån av personal skulle införas, förlora den förstärkning av analysstödet som vid bildandet av Trafikanalys betraktades som en förutsättning för att hantera styrningen av Trafikverket. Utredningen föreslår att detta vägs upp genom t.ex. tydliga uppdrag i instruktion och förankring av analysuppdrag på fler departement. Trafikanalys bedömer dock att förändringen, även om sådana åtgärder vidtas, otvivelaktigt kommer att öka avståndet till övriga transportmyndigheter och till det statsråd, den statssekreterare och de enheter i Regeringskansliet som ansvarar för transportpolitiken. Nära kontakter med Regeringskansliet är viktiga för att säkerställa

⁷ Prop. 2009/10:59 Ny myndighetsstruktur på transportområdet.

verksamhetens policyrelevans och att myndighetens kunskaper och analyser kommer till nytta. Trafikanalys bedömer därför att utredningens förslag kommer att minska förmågan att bistå regeringen med relevanta underlag på transportområdet och att det behov av analyser som var en av utgångspunkterna för Trafikanalys bildande därmed inte längre kommer att kunna tillgodoses.

3.1. Betydelsen av att vara en transportmyndighet

Trafikanalys har ett nära samarbete med övriga transportmyndigheter, bland annat inom statistikverksamheten där Trafikverket och Transportstyrelsen är dataproducenter som levererar dataunderlag till delar av den officiella statistiken som Trafikanalys publicerar. Trafikanalys är en oberoende myndighet med ansvar för den officiella statistiken, vilket innebär att kravet på objektivitet och integritet gentemot de utförande verksamheterna i de andra transportmyndigheterna uppfylls. Att Trafikanalys är en av sex transportmyndigheter är dock en styrka och gör oss till en tydlig avsändare gentemot uppgiftslämnare inom transportsektorn (tågoperatörer, åkerier, hamnar, transportköpare, regionala kollektivtrafikmyndigheter med flera). Vi vill understryka att det, om myndigheten inte längre betraktas som en transportmyndighet, finns en risk för att den självklara närheten till transportsektorn försämras. Det kommer då att uppstå behov av att skapa kännedom om och bygga upp trovärdighet för den nya myndigheten som en statistikmyndighet inom transportområdet. Detta kommer bl.a. att kräva kommunikationsinsatser riktade till uppgiftslämnande företag.

En statistikansvarig myndighet har också till uppgift att sprida och tillgängliggöra statistiken för de som kan tänkas använda den och det finns också en målsättning om närhet till användarna. Enligt målbilden för den officiella statistiken ska det vara "lätt att hitta rätt" statistik. Vid en förändring av vilken myndighet som är ansvarig för publicering och står som avsändare kommer det också behövas kommunikationsinsatser för att nå ut till målgrupperna för transportstatistiken.

3.2. Transportspecifik kompetens kan förloras

Organisering av statens analys- och utvärderingsresurser i sektorsövergripande myndigheter medför en risk att möjligheterna att erbjuda ett specialiserat analys- och utvärderingsstöd minskar. När perspektivet blir brett, systemövergripande, heltäckande och tvärsektoriellt är risken stor att den typ av sektorsspecifik kompetens som Trafikanalys idag kan erbjuda över tid försvinner. Utredningens förslag på tydlig inriktning mot näringspolitiska frågor gör också att dessa troligen kommer att dominera den nya myndighetens uppdrag. Om personalen upplever att den sammanslagna myndigheten saknar närhet till transportsektorn och transportpolitiken, kan det leda till kompetensflykt och minskat verksamhetsfokus på transportfrågor. I sammanhanget är det också av vikt att notera att utredningen fokuserar på den del av Trafikanalys uppdrag som rör infrastruktur för väg och järnväg, samhällsekonomisk analys, liksom frågor kopplade till energi och miljö. Trafikanalys ser en risk att den sammanslagna myndigheten på sikt tappar kompetens och kunskap i andra transportpolitiska frågor, som inte specifikt anknyter till dessa områden. Det kan t.ex. röra frågor om luftfart, sjöfart eller kollektivtrafik, liksom frågor som digitalisering, trafiksäkerhet eller tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.

4. Alternativa förslag

Trafikanalys delar utredningens bedömning att det på miljö-, klimat- och energiområdet kan behövas fristående analys- och utvärderingskapacitet. Trafikanalys bedömer att en sådan myndighet behöver finnas inom berörd sektor och ha de resurser som krävs för att kunna bli en kunskapsmyndighet på området. En sådan myndighet skulle med fördel kunna bildas av vissa delar av Naturvårdsverket, däribland statistikansvaret för klimat- och miljöområdet, och eventuellt de delar av Konjunkturinstitutet som hanterar miljöekonomiska analyser. Motsvarande upplägg skulle kunna genomföras för energiområdet. Utredningen har dock valt att inte närmare analysera bildandet av en sådan myndighet.

5. Processen för den föreslagna sammanslagningen

Utredningen föreslår att den sammanslagna myndigheten skapas genom att Trafikanalys i sin helhet, samt Konjunkturinstitutets miljöekonomiska verksamhet, inordnas i Tillväxtanalys för att det bedöms underlätta genomförandeprocessen. Utredningen motiverar inte förslaget att inordna Trafikanalys i Tillväxtanalys, framför att inordna Tillväxtanalys i Trafikanalys. Utredningen lyfter fram att ett alternativ vore att avveckla båda myndigheterna och bilda en helt ny myndighet, vilket utredningen menar försvårar och fördröjer genomförandet.

När det gäller processen för bildande av en ny sammanslagen myndighet delar Trafikanalys utredningens bedömning att sammanslagning är det lämpligaste tillvägagångssättet. Samtidigt är det viktigt att utgångspunkten är att det ska skapas en ny myndighet. Det innebär att det bör vara jämbördiga myndigheter som tillsammans utvecklar en ny verksamhet och där ambitionen är att skapa något ännu bättre tillsammans. Det bör också utredas utförligare hur en eventuell sammanslagning bör ske, inklusive vilken myndighet som bör inordnas i den andra och varför.

Utredningens förslag är i detta avseende ofullständigt. Trafikanalys bedömer att förslaget inte är tillräckligt utförligt och genomarbetat för att nästa steg skulle kunna vara ett uppdrag till myndigheterna att lämna förslag på hur genomförandet ska ske. Innan ett sådant uppdrag är lämpligt bör det noggrannare analyseras vilka uppgifter som bör ingå i uppdraget och hur stora resurser uppdraget kräver.

Om en sammanslagning ska genomföras är det samtidigt viktigt att det blir en förhållandevis kort process, så att en ny organisation kan etableras så snabbt som möjligt. Det kan också finnas utmaningar med att inordna en myndighet i en annan, t.ex. organisationskultur, vilket bör beaktas.

Det är också viktigt att vara medveten om att stora organisationsförändringar kräver resurser och kommer att leda till att berörda myndigheter behöver fokusera inåt på den egna verksamheten i högre utsträckning än normalt. Medarbetare inom verksamhetsstöd kommer att behöva hantera ytterligare arbetsuppgifter, men även medarbetare i kärnverksamheten kommer att behöva involveras på olika sätt. Chefer kommer behöva agera förändringsledare och lägga tid och kraft på arbetet med organisationsförändringen. Det kommer att innebära ett minskat fokus på utveckling av den befintliga

verksamheten och skulle få verksamhetsmässiga konsekvenser på kort och medellång sikt. Trafikanalys bedömer att förslaget skulle innebära utmaningar när det gäller att upprätthålla resultat både på kort och medellång sikt, samt att det finns risk för påverkan på leveransförmågan i analysverksamheten.

Trafikanalys vill också lyfta att vi ser en risk för att den löpande publiceringen av transportstatistiken kan komma att påverkas negativt avseende aktualitet och punktlighet, dvs. när i tiden statistiken kan publiceras, under den period som en organisatorisk förändring sker. Det utvecklingsarbete som pågår för att med hjälp av statistiken kunna beskriva omställningen i form av elektrifiering av transporter kan komma att försenas då en sammanslagning av de två statistikverksamheterna kommer kräva tid och resurser från båda myndigheterna.

5.1. Risk med att endast genomföra en del av förslaget

Utredningen har valt att lämna två förslag avseende organisering av analys- och utvärdering inom tillväxt, energi, transport och miljö samt klimat. Det första förslaget omfattar en sammanläggning av Tillväxtanalys, Trafikanalys och KI:s miljöekonomiska verksamhet och det andra kompletterande förslaget innebär även en uppgifts- och anslagsöverföring från Energimyndigheten. Utredningen argumenterar för att det första förslaget kan genomföras utan att den andra delen genomförs. Trafikanalys ser att det finns stora risker att den nya myndigheten inte har kompetens och resurser för att genomföra det tänkta uppdraget, t.ex. avseende uppföljning av miljö-, klimat- och energimålen, utan en större anslagsöverföring.

Generaldirektör Mattias Viklund har beslutat i detta ärende efter föredragning av avdelningschef Anna Ullström. I beredningen av ärendet har också avdelningschef Sofie Orrling, avdelningschef Andreas Tapani, samt avdelningschef Eva Pettersson deltagit. Samtliga medarbetare vid myndigheten har beretts möjlighet att inkomma med synpunkter.

Mattias Viklund

Generaldirektör