

Transportinfrastruktur i Sverige, Finland og Danmark - Forvaltning og organisering

En kartlegging

Rapport 2011:10

ISSN 1890-6583

Forord

På oppdrag fra Samferdselsdepartementet har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) foretatt en kartlegging av forvaltningen og organiseringen av transportinfrastruktur i Sverige, Finland og Danmark.

Vi takker informanter i Trafikanalys i Sverige, Trafikverket og Kommunikationsministeriet i Finland og Transportministeriet i Danmark som velvillig har bidratt med sin tid og kunnskap i intervjuer.

Difi står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Eivor Bremer Nebben har vært prosjektansvarlig. Prosjektet er utført av Anette Kristiansen, Sidsel Søvik og Tormod Rødsten (prosjektleder)

Oslo, 21. oktober 2011



Hans Christian Holte
direktør

Innhold

1	Sammendrag	1
2	Innledning	7
2.1	Bakgrunn	7
2.2	Mandat.....	7
2.3	Metode.....	9
2.3.1	Dokumentstudier	9
2.3.2	Intervjuer	9
2.4	Organisering av arbeidet	9
3	Om forvaltning og organisering av transportinfrastruktur	10
3.1	Generelt om forvaltning og organisering	10
3.1.1	Sentrale begreper og avgrensinger	10
3.1.2	Oppgaver i forvaltning av transportinfrastruktur	10
3.1.3	Organisering av forvaltningen.....	11
3.2	Forvaltning og organisering av transportinfrastruktur i Norge	11
3.2.1	Statens vegvesen	12
3.2.2	Jernbaneverket.....	13
3.2.3	Kystverket	14
3.2.4	Avinor.....	15
3.2.5	Statens jernbanetilsyn.....	16
3.2.6	Luftfartstilsynet	17
3.2.7	Samordning - Nasjonal transportplan (NTP)	17
3.2.8	Nøkkeltall for infrastrukturenes omfang og bruk.....	18
4	Forvaltning og organisering i Sverige	19
4.1	Organiseringen i dag	19
4.1.1	Nøkkeltall for infrastrukturenes omfang og bruk.....	19
4.1.2	Oversikt over organiseringen	19
4.1.3	Trafikverket.....	21
4.1.4	Sjöfartsverket	24
4.1.5	Luftfartsverket - LFV	25
4.1.6	Swedavia AB.....	26
4.1.7	Transportstyrelsen	26
4.1.8	Trafikanalys.....	28
4.1.9	Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI).....	29
4.1.10	Svevia AB	30
4.1.11	InfraNord AB:	30
4.2	Hovedtrekk i utvikling de siste 5-10 år	30
4.2.1	Veg	31
4.2.2	Jernbane.....	31
4.2.3	Luftfart	32
4.2.4	Behov for oversikt og forandringer	33
5	Forvaltning og organisering i Finland	35
5.1	Organiseringen i dag	35
5.1.1	Nøkkeltall for infrastrukturenes omfang og bruk.....	35

5.1.2	Oversikt over organiseringen	35
5.1.3	Trafikverket	36
5.1.4	Finavia Abp	38
5.1.5	Nærings-, trafikk- og miljøsentralene – ELY-sentralene	38
5.1.6	Trafiksäkerhetsverket (Trafi)	39
5.1.7	Meritaito	41
5.2	Hovedtrekk i utvikling de siste 5-10 år	41
5.2.1	Utviklingen frem til 2010	41
5.2.2	Forvaltningsreformen i 2010	43
6	Forvaltning og organisering i Danmark.....	46
6.1	Organiseringen i dag	46
6.1.1	Nøkkeltall for infrastrukturenes omfang og bruk.....	46
6.1.2	Oversikt over organiseringen	46
6.1.3	Vejdirektoratet.....	47
6.1.4	Banedanmark.....	48
6.1.5	Kystdirektoratet	48
6.1.6	Farvandsvæsenet	49
6.1.7	Trafikstyrelsen.....	49
6.1.8	Andre sentrale organer	51
6.2	Hovedtrekk i utviklingen de siste 10-15 år	52
6.2.1	Kommunalreformens betydning for vegforvaltning	52
6.2.2	Jernbane.....	53
6.2.3	Luftfart	53
6.2.4	Om dannelsen av Trafikstyrelsen.....	53
6.2.5	Infrastrukturkommissionen	53
7	Komparativ beskrivelse av organiseringen.....	55
7.1	Nærmere om sammenligningen	55
7.2	Generelle utviklingstrekk	55
7.3	Dagens organisering	56
7.3.1	Strukturforskjeller	56
7.3.2	Forvaltning av eierskap, drift og utvikling av lufthavner.....	57
7.3.3	Samordning gjennom sammenslåing	57
7.3.4	Departementstilknytning	58
7.4	Finansiering og styring.....	59
7.4.1	Generelt om finansiering	59
7.4.2	Styring av forvaltningsorganer.....	60
	Vedlegg	61
	Referanser.....	61

1 Sammendrag

Bakgrunn

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har utredet organiseringen av forvaltningen av transportinfrastruktur i Sverige, Finland og Danmark og hovedtrekk i utviklingen i organiseringen i de senere år. Utredningen er gjort på oppdrag fra Samferdselsdepartementet. Utredningen omfatter organiseringen av de svenske, finske og danske virksomhetene som har oppgaver i forbindelse med forvaltning av infrastruktur på områdene veg, jernbane, sivil luftfart, havner og farleder, og der infrastrukturen i Norge forvaltes av henholdsvis Statens vegvesen, Jernbaneverket, Avinor AS og Kystverket. Vesentlige likheter og forskjeller i organiseringen mellom landene og sammenholdt med Norge er beskrevet.

Kartleggingen er i hovedsak basert på studier av sentrale dokumenter (nettsider) i tillegg til intervjuer av sentrale personer i noen av virksomhetene i Sverige, Finland og Danmark. Det er som utgangspunkt for den komparative beskrivelsen gitt en kort beskrivelse av organiseringen i Norge.

Utredningen inngår som et underlag for Samferdselsdepartementets vurdering av mulighetene for å styrke samordningen mellom ulike transportetater gjennom eventuelle sammenslåinger eller andre organisatoriske grep. Det vises til Statsbudsjettet Prop. 1 S (2011–2012), Samferdselsdepartementet, avsnitt 6.5 Organisering og forvaltning av transportsektoren.

Forvaltning og organisering av transportinfrastruktur i Norge

Forvaltningen av statens transportinfrastruktur i Norge er fordelt på transportetatene Statens vegvesen, Jernbaneverket, Kystverket og Avinor. Det er to transporttilsyn: Statens jernbanetilsyn og Luftfartstilsynet.

Statens vegvesen er et forvaltningsorgan med ca. 5 500 ansatte og er underlagt Samferdselsdepartementet. Oppgaver: planlegging, bygging, drift og vedlikehold av riks- og fylkesvegnettet, herunder fergetilbudet, kontroll av kjøretøy, tilsyn med trafikkopplæring og gjennomføring av førerprøver. Statens vegvesen består av Vegdirektoratet og fem regioner.

Jernbaneverket er et forvaltningsorgan med ca 3 250 ansatte og er underlagt Samferdselsdepartementet. Oppgave: planlegging, bygging, drift og vedlikehold av jernbanenettet, inkludert stasjoner og terminaler. Jernbaneverket tilbyr togselskapene et trafikksystem.

Kystverket er et forvaltningsorgan med ca. 1000 ansatte og underlagt Fiskeri- og kystdepartementet. Oppgave: Utvikling og vedlikehold av farleder og fiskerihavner, statlig beredskap mot akutt forurensning og havnesikkerhet. Det er kommunene som eier og driver offentlige havner/ trafikkhavner.

Avinor AS er et aksjeselskap heleid av staten ved Samferdselsdepartementet, og med ca. 3000 ansatte. Oppgave: eierskap og drift av 46 lufthavner, herunder flysikringstjenesten for sivil og militær luftfart.

Statens jernbanetilsyn er et forvaltningsorgan med om lag 40 ansatte og er underlagt Samferdselsdepartementet. Oppgave: tilsyn med at utøvere av jernbanevirksomhet, trikk og T-bane oppfyller kravene til sikkerhet, og markedsovervåking for å sikre konkurranse på like vilkår.

Luftfartstilsynet er et forvaltningsorgan med 170 ansatte og underlagt Samferdselsdepartementet. Oppgave: sertifikater, tillatelser og godkjenninger samt tilsyn med alle aktørene i luftfartssystemet.

Forvaltning og organisering i Sverige

Det er fem statlige virksomheter som er de sentrale forvaltere av transportinfrastruktur:

Trafikverket er et forvaltningsorgan med et styre og tilknyttet Näringsdepartementet og med 6500 ansatte. Oppgave: den langsiktige planleggingen av transportsystemet for alle trafikkslag, og for bygging, drift og vedlikehold av statlige veger og jernbane samt kunnskapsprøver og kjørerprøver for førerkort og taxi og tilsvarende.

Sjöfartsverket er et statlig "affärsverk" med et styre og tilknyttet Näringsdepartementet og med ca. 1170 ansatte. Oppgave: sikkerhet og framkommelighet til sjøs samt bygging, drift og vedlikehold av sjøfartens infrastruktur, sikre og miljøtilpasse farleder, lostjenester og sjøtrafikkinformasjon samt sjø- og flyredningstjenesten.

Swedavia AB et heleid statlig aksjeselskap underlagt Finansdepartementet og har ca 2500 ansatte. Oppgave: å eie, utvikle og drive det nasjonale basistilbudet av flyplasser som omfatter 13 flyplasser.

Luftfartsverket er et statlig affärsverk med et styre og underlagt Näringsdepartementet og ca 1400 ansatte. Oppgave: flytrafikkjenester for sivile og militære fly og sikkerhet i det nasjonale luftrummet.

Transportstyrelsen er et forvaltningsorgan med et styre, underlagt Näringsdepartementet og med ca. 1600 ansatte. Oppgaver: tilsyn med vegtransportssystemet, jernbane-, tunnelbane- og sporveissystemene, sjøfart (sikkerhet) og med luftfart (sikkerhet), forvalter registre i forbindelse med jernbaneinfrastruktur, jernbanekjøretøy, luftfartøy, skip og sjømenn og vegtrafikk samt utformer regler, utsteder kjørekort og sertifikat, registrerer eierbytter og forvalter trengselskatt og kjøretøyskatt.

Trafikanalys og **Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI)** er ikke infrastrukturforvaltere, men har begge en rolle og særskilte oppgaver: De er statens sentrale miljøer for alle transportgrener når det gjelder utredninger, analyser, statistikk og evalueringer av beslutningsgrunnlag og tiltak, samt forsknings- og utviklingsarbeid. Begge er forvaltningsorganer med styre og underlagt Näringsdepartementet og har henholdsvis ca. 30 og ca. 200 ansatte.

Forvaltning og organisering i Finland

Det er fire statlige virksomheter som er de sentrale forvaltere av transportinfrastruktur.

Trafikverket et forvaltningsorgan under Kommunikationsministeriet og har ca 600 ansatte. Oppgave: overgripende utvikling av trafikksystemet, forvaltning av statens veger og jernbanenett og farleder, herunder planlegging, vedlikehold og bygging.

ELY-sentralene er regionale forvaltningsorganer under Arbets- og næringsministeriet. Av i alt 15 slike nærings-, trafikk- og miljøsentraler er det ni som har oppgaver i forvaltning av veger. I vegforvaltningen er det ca 600 ansatte.

Finavia er et statlig selskap under Kommunikationsministeriet og har ca 2500 ansatte. Oppgave: forvaltning av 25 flyplasser og flytrafikk-tjenesten.

Trafiksäkerhetsverket (Trafi) er et forvaltningsorgan under Kommunikationsministeriet og har ca 500 ansatte. Oppgave: regulering og tilsyn på områdene veg, jernbane, sjøfart og luftfart, særlig mht sikkerhet.

Forvaltning og organisering i Danmark

Det er seks statlige virksomheter som er de sentrale forvaltere av transportinfrastruktur.

Vejdirektoratet er et forvaltningsorgan under Transportministeriet og har 900 ansatte. Oppgave: planlegging, prosjektering, anlegg samt drift, vedlikehold og utbygging av statsveinettet.

Banedanmark er et forvaltningsorgan under Transportministeriet og har 2130 ansatte. Oppgave: planlegging, utvikling, drift og vedlikehold av statens jernbanenett.

Kystdirektoratet er et forvaltningsorgan under Transportministeriet og har ca 115 ansatte. Oppgave: kystbeskyttelse, stormflodberedskap, oppmåling og opprensning i havner og farleder og vedlikehold av moloer.

Farvandsvæsenet er et sivilt forvaltningsorgan under Forsvarsministeriet og har ca. 830 ansatte. Oppgave: å sikre trygg ferdsel i farvannene omkring Danmark, Færøyene og Grønland, herunder merking av farleder, kystredningstjeneste, lostjeneste, hydrografi og oseanografi.

Sund & Bælt Holding AS er en bygg- og driftsherreorganisasjon som eies av staten ved Transportministeriet. Oppgave: forvaltning av visse infrastrukturprosjekter på området veg og jernbane.

Trafikstyrelsen er et forvaltningsorgan under Transportministeriet og har ca. 400 ansatte. Oppgave: regulering og tilsyn på områdene vei, jernbane og luftfart med vekt på

velfungerende markeder, trafiksikkerhet, sammenhengende transport og grønn transport.

Komparativ beskrivelse

Transportsektoren i Sverige, Finland og Danmark har på tilsvarende måte som i Norge vært gjenstand for store organisatoriske endringer i løpet av de siste 15-20 årene. Utviklingen har spesielt vært kjennetegnet ved økt vekt på å skille mellom statens ”sørge-for-ansvar” og rollen som tjenesteprodusent og tilsyn, utskilling av oppgaver fra forvaltningsorganer til statlig eide selskaper og en gradvis og økende konkurranseutsetting av oppgaver som tidligere ble utført i statlig regi. Statsforvaltningens rolle som bestiller er blitt mer utviklet og tydeligere.

Hvilke løsninger som er valgt og hvor omfattende organisatoriske endringer som er gjennomført i hvert land varierer. Finland har gått vesentlig lengre enn de andre landene som omfattes av kartleggingen i å konkurranseutsette oppgaver som tidligere var løst i statsforvaltningen, og i å utvikle statsforvaltningens rolle som bestiller av leveranser fra eksterne leverandører.

Variasjoner i ansvarsforhold og arbeidsdeling mellom ulike aktører

Omfanget og sammensetningen av den statlige transportinfrastrukturen varierer mellom de fire landene. I tillegg kommer at ansvaret for forvaltningen av den statlige transportinfrastruktur er fordelt på ulike måter og etter ulike prinsipper både mellom forvaltningsnivåer og virksomheter.

Kartleggingen viser at Norge har en relativt stor statlig forvaltning, målt i antall ansatte. Forskjellen er minst i forhold til Sverige. Sverige har imidlertid, gjennom sammenslåing av tidligere transportetater, valgt å organisere sin forvaltning av statlig transportinfrastruktur på en annen måte enn Norge,

Både Norge og Sverige har en større forvaltning målt i antall ansatte enn Finland og Danmark. Organiseringen i Finland har flest likhetstrekk med organiseringen i Sverige. Finland har imidlertid gått vesentlig lengre enn Sverige mht å skille ut virksomheter fra staten.

Danmark skiller seg ikke bare fra Norge, men også fra Sverige og Finland, ved at forvaltning av eierskap, drift og utvikling av lufthavner ikke er et statlig ansvar, slik tilfelle er i de andre landene. Et annet forhold som bør tas i betraktning, er at store deler av forvaltningen av vegnettet i Danmark er overlatt til kommunene.

Ulike grader av samordning gjennom sammenslåing av transportetater

Et særtrekk ved organiseringen i Norge er at alle de sentrale forvalterne av statlig infrastruktur er organisert etter sektor. Forskjellen er størst i forhold til Sverige og Finland. Både Sverige og Finland har slått sammen tidligere transportetater med ansvar for planlegging, drift og utbygging av transportinfrastruktur. Sverige, Finland og Danmark har dessuten gått vesentlig lengre enn Norge når det gjelder å organisere tilsynsoppgaver i egne

myndigheter, og å samordne ulike tilsynsfunksjoner gjennom sammenslåing av tidligere sektortilsyn.

De sammenslåtte virksomhetene er ulike både med hensyn til ansvar og oppgaver. Virksomhetenes størrelse, målt i antall ansatte, varierer også betydelig innenfor tilsynelatende like områder.

Variasjoner i antall sysselsatte i de sammenslåtte transportetatene

Det er store forskjeller i størrelse målt i antall ansatte på de sammenslåtte virksomhetene i de tre landene. Dette kommer blant annet tydelig til uttrykk når man sammenlikner det svenske og det finske Trafikverket. Trafikverket i Sverige har om lag 6500 ansatte. Trafikverket i Finland har til sammenlikning om lag 600 ansatte. Virksomhetenes størrelse, målt i antall ansatte, reflekterer blant annet viktige forskjeller med hensyn til hvilke oppgaver som utføres i egenregi og hvilke som er overlatt til markedet.

Sammenligninger med Norge indikerer at den samlede sysselsettingen i Statens vegvesen og Jernbaneverket er høy sammenholdt med Trafikverket og andre relevante transportetater i Sverige.

Statlige lufthavner eies og forvaltes i Norge, Sverige og Finland av statlige selskaper

Ansvar for forvaltningen av den statlige infrastruktur innen luftfartsektoren er i Norge, Sverige og Finland lagt til statlig eide selskaper. I Sverige har man dessuten valgt å videreføre noen oppgaver i Luftfartsverket. Den svenske løsningen avviker på dette området noe fra de løsningene som er valgt i Norge og Finland. Danmark skiller seg fra de andre landene ved at staten kun har forvaltningsansvaret for én lufthavn. Forvaltningsansvaret er lagt til Transportstyrelsen.

Organisasjonsform

I alle de fire landene er forvaltningsoppgaver delegert fra overordnet departement til underliggende forvaltningsorganer eller selskaper. De fleste er organisert som forvaltningsorganer, dvs at de er del av staten som juridisk person. Et viktig unntak er selskapene på luftfartsområdet i Norge, Sverige og Finland. Selskapene, Avinor i Norge, Swedavia i Sverige, og Finavia i Finland, drives på forretningsmessig basis, men styres også ut fra sektorpolitiske mål.

Departementstilknytning

I Norge har Samferdselsdepartementet ansvaret for sentrale infrastrukturforvaltere innenfor veg, jernbane og luftfartsektoren, mens Kystverket er underlagt Fiskeri- og kystdepartementet. I Sverige er forvaltningsorganene på transportområdet underlagt Näringsdepartementet. Statlig eide selskaper er tilknyttet Finansministeriet. I Finland er forvaltningsorganene Trafikkverket og Trafiksäkerhetsverket og selskapet Finavia (flyplasser) underlagt Kommunikationsministeriet, mens de regionale nærings-, trafikk og miljøsentralene er underlagt Arbets- og næringsdepartementet. I Danmark er forvaltningsorganene underlagt

Transportministeriet med unntak av Farvandsvæsenet som er underlagt Forsvarsministeriet.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn

Samferdselsdepartementet (SD) er opptatt av god koordinering av luftfarts-, sjøtransport-, veg- og jernbanepolitikken for å legge til rette for effektiv ressursbruk og å løse samfunnets transportbehov for personer og gods på en god måte. Det er viktig å se transportformene i sammenheng. Et nærmere samarbeid eller sammenslåing av statlige transportetater og virksomheter er mulige virkemiddel for bedre samordning av langsiktig planlegging og utbygging av transportinfrastrukturen. Spørsmålet om sammenslåing av Statens vegvesen (SVV) og Jernbaneverket (JBV) er bl.a. tatt opp i Dok. 8: 175 S (2009-2010). SD uttaler i sitt svarbrev av 20.10.2010 til Stortingets transport- og kommunikasjonskomité at departementet har satt i gang et arbeid med å vurdere samordning og organisering av samferdselssektoren. Som et første steg i dette arbeidet med å vurdere samordning og en eventuell sammenslåing av transportetatene, vil SD få utredet og dokumentert utviklingen i organiseringen av forvaltningen av infrastrukturen for transport i Sverige, Finland og Danmark. SD har gitt Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) i oppdrag å utrede denne organiseringen.

2.2 Mandat

Målet med utredningen er å kartlegge fakta om organisering av forvaltningen av infrastruktur for transport i Sverige, Finland og Danmark og om hovedtrekk i utviklingen i organiseringen i de senere år. SD har gitt følgende mandat for utredningen:

- Utredningen skal gi et grunnlag for å vurdere om det er aktuelt å utrede mulighetene for og konsekvensene av å etablere en transportetat etter modell fra Sverige og Finland med ansvar for veg, kollektivtransport, jernbane, luftfart og sjøtransport i en og samme virksomhet, for å sikre helhetlig planlegging, vedlikehold og utbygging innen transportsektoren.
- Utredningen skal omfatte organiseringen av de svenske, finske og danske virksomhetene som har oppgaver i forbindelse med forvaltning av infrastruktur på områdene
 - veg
 - jernbane
 - sivil luftfart
 - havner og farleder

og der infrastrukturen i Norge forvaltes av henholdsvis Statens vegvesen, Jernbaneverket, Avinor AS og Kystverket. Det skal legges særlig vekt på å beskrive den svenske organisasjonsmodellen

- Utredningen skal bestå av en kartlegging med beskrivelse for hvert land av:
 - *Utvikling i organisering fra 90-tallet til i dag*
 - En oversikt over hovedtrekkene i utviklingen i organiseringen med hovedvekt på endringene i de senere årene, herunder oppgavefordeling mellom ulike organer og virksomheter

- Hovedbegrunnelser for endringene
- *Dagens organisering*
 - Ansvars- og oppgavefordeling mellom ulike organer og virksomheter, herunder eventuell regional arbeidsdeling
 - Ansvars- og oppgavefordeling internt i den enkelte virksomhet i den grad det er relevant og vesentlig i en komparativ analyse.
 - Hvilke fullmakter virksomhetene har i forhold til regjering/departement og nasjonalforsamling
 - Samarbeidsrelasjoner eller samordningsmekanismer mellom virksomhetene
 - Vesentlige likheter og forskjeller i organiseringen mellom landene og sammenlignet med Norge skal beskrives. Dette gjelder også forutsetninger som ligger til grunn for valgte løsninger.
 - Hvilke resultater er oppnådd av foretatte organisatoriske endringer mht. eksempelvis:
 - planprosesser
 - ressursbruk
 - beslutningsprosedyrer
 - samhandling på tvers av sektorer
- *Organiseringen av myndighetenes tilsyn*

For et helhetlig bilde av organiseringen av forvaltningen av infrastrukturen, skal hovedprinsippene i organiseringen av tilsynet med sikkerhet knyttet til infrastrukturen kort beskrives. Det skal legges vekt på likheter og ulikheter mellom land.
- Kartleggingen av dagens organisering skal bl. a. innebære at følgende belyses:
 - Hvilke virksomheter som har ansvar innenfor veg, jernbane, sivil luftfart og havner/farleder, og når virksomhetene er etablert.
 - For hver virksomhet skal det klargjøres om den er et forvaltningsorgan, dvs. en virksomhet som er en del av staten, eller om den er et eget rettssubjekt, f eks et foretak, selskap eller annet.
 - Om dagens organisering er et resultat av en sammenslåing og/eller oppsplitting av en eller flere tidligere infrastrukturforvaltere, og med begrunnelser og hvilke resultater (positive og negative) som er oppnådd.
 - Ansvar og oppgaver som er tillagt de ulike virksomhetene, omfanget av oppgaver og hvordan oppgavene er organisert (horisontalt og vertikalt).
 - Fakta om regulering, finansiering og størrelse (antall ansatte, budsjetter).
 - Hvordan ansvaret for utredning/analyse, planlegging, utbygging, drift og vedlikehold er organisert innen de ulike sektorer, og hvordan arbeidet skjer i praksis (bestiller – utfører- roller).
 - Hvordan virksomhetene samarbeider med andre fagmiljøer, de viktigste samarbeidspartnere.
 - Styringssystemet for de ulike virksomhetene fra overordnet departement/regjering og nasjonalforsamling.
 - Erfaringer med dagens organisering i ut fra målene.

- De viktigste utfordringene i dagens situasjon, og om organisatoriske tiltak vurderes som aktuelle for å sikre formåls- og kostnadseffektivitet når det gjelder helhetlig planlegging, drift, vedlikehold og utbygging.
- Eventuelle forestående omorganiseringer og begrunnelse for disse skal kartlegges
- Kartleggingen dokumenteres i en rapport som beskriver og sammenfatter de funn som er gjort.

2.3 Metode

Prosjektet er en kartlegging gjennom i hovedsak studier av sentrale dokumenter. I tillegg er noen sentrale personer i virksomhetene i Sverige, Finland og Danmark intervjuet.

2.3.1 Dokumentstudier

Prosjektet har gjennomgått en rekke dokumenter som i hovedsak er tilgjengelig på nettsidene til de involverte virksomhetene. Dokumentoversikten følger av vedlegget.

2.3.2 Intervjuer

Formålet med intervjuer har vært

- å kvalitetssikre informasjonen innhentet fra Internett og på annen måte
- å supplere med utfyllende og ny informasjon, herunder sentrale dokumenter
- å få erfaringer med og synspunkter på valg av organisasjonsmodell

Det er foretatt intervjuer med representanter i følgende virksomheter:

- Trafikanalys i Sverige
- Trafikverket og Kommunikationsministeriet i Finland
- Transportministeriet i Danmark

2.4 Organisering av arbeidet

Prosjektet er utført av Difi ved

- seniorrådgiver Tormod Rødsten (prosjektleder)
- seniorrådgiver Sidsel Sjøvik
- seniorrådgiver Anette Kristiansen

Avdelingsdirektør Eivor Bremer Nebben har vært prosjektansvarlig i Difi.

3 Om forvaltning og organisering av transportinfrastruktur

Med utgangspunkt i mandatet foretar vi i dette kapitlet en klargjøring og avgrensning av noen sentrale begreper som transportinfrastruktur, organisering og forvaltning, jf avsnitt 3.1. Forvaltning av transportinfrastruktur innebærer organisering av ansvar og oppgaver som generelt beskrives. I avsnitt 3.2 belyses dette med Norge som eksempel.

3.1 Generelt om forvaltning og organisering

3.1.1 Sentrale begreper og avgrensinger

Kartleggingen er avgrenset til å omfatte den transportinfrastrukturen som i Norge forvaltes av henholdsvis Statens vegvesen, Jernbaneverket, Avinor AS og Kystdirektoratet. Begrepet transportinfrastruktur omfatter her anlegg som er tilgjengelig for alminnelig ferdsel gjennom bruk av kjøretøyer som f.eks. bil, tog, fly og båt. Til sammen danner disse anleggene et transportnett, inkludert tilknyttede anlegg, og som består av

- transportkorridorer – veger, jernbanelinjer, farleder og luftkorridorer
- transportknutepunkter – godsterminaler, jernbanestasjoner, flyplasser og havner

Denne kartleggingen er avgrenset til den infrastrukturen som staten forvalter.

I snever forstand omfatter forvaltning av infrastruktur bare de virksomheter som har et eierskap eller på annen direkte måte har ansvar for utformingen og bruken av infrastrukturen.

Det er offentlig regelverk som stiller krav som regulerer utformingen av og egenskapene til selve infrastrukturen av hensyn til bl.a. sikkerhet og miljø, i tillegg til at det stilles krav til både transportmidlene og til fører av transportmiddel. Oppfyllelsen av slike krav gir tillatelse til bruk av infrastrukturen. I regelverket er det også bestemmelser om statlige tilsynsordninger. Slike tilsynsordninger innebærer kontroll av eiers og brukers etterlevelse av regelverket.

Med forvaltning av transportinfrastruktur inkluderer vi også regulering av og tilsyn med sikkerhet for både fysiske anlegg og bruken av infrastrukturen (trafikken).

Alle landene i denne kartleggingen har uavhengige havarikommisjoner som undersøker alvorlige transportulykker og som gir anbefalinger til myndighetene. Slike kommisjoner er her ikke omfattet av begrepet forvaltning.

3.1.2 Oppgaver i forvaltning av transportinfrastruktur

De generelle oppgavene i statens forvaltning av transportinfrastruktur kan inndeles i:

- utvikling av infrastrukturen som et transportsystem
- planlegging
- produksjon/bygging

- drift og vedlikehold
- trafikkovervåkning og trafikkstyring
- tillatelser til bruk: transportmiddel/kjøretøy og fører av slike
- regulering av og tilsyn med sikkerhet knyttet til infrastruktur og bruk

Transportinfrastrukturen utvikles som et system der anlegg planlegges, produseres eller bygges, drives og vedlikeholdes slik at de kan brukes etter sine forutsetninger. Bruken er generelt basert på ulike former for trafikkovervåkning og trafikkstyring.

3.1.3 Organisering av forvaltningen

Forvaltning av transportinfrastruktur innebærer organisering av ansvar og oppgaver, herunder regulering, finansiering og samordning mellom virksomheter. De generelle oppgavene som er beskrevet i avsnitt 3.2 kan organiseres på ulike måter. Det overordnede ansvaret for transportinfrastruktur kan tilligge ett eller flere departementer, mens det operative ansvaret kan være fordelt på flere underlagte virksomheter. Oppgavene fordeles på ulike måter mellom virksomhetene. Det vanlige i de nordiske landene er at oppgavene er fordelt på flere virksomheter: noen er organisert som *forvaltningsorganer*, altså som en del av statsforvaltningen, og noen er organisert som *selskaper*. Det er ulike former for selskaper, og som på ulike formelle måter kan være tilknyttet staten, som f eks statsaksjeselskaper eller andre former for statlige selskaper som er opprettet særskilt for formålet.

Det kan også være andre forvaltningsorganer eller statlige selskaper som har oppgaver som på direkte og indirekte måter har en faglig rolle i forvaltningen av transportinfrastruktur. Det siktes her til organer som offentlige kommisjoner som gransker transportulykker og til FOU-virksomheter med særskilt kompetanse på transport.

Etablering og utvikling av et lands transportsystem berører mange samfunnssektorer og krever mekanismer for *samordning*, og som vil ha som mål å avveie ulike interesser og hensyn, slik at investeringer, drift og vedlikehold skjer på en balansert måte til størst nytte for samfunnet. Denne samordningen vil skje både internt i transportsektoren, dvs. mellom de ulike infrastrukturforvaltere, og mellom denne sektoren og andre samfunnssektorer. Den enkelte infrastrukturforvalter vil for sine planer og tiltak ha et ansvar for samordning med andre berørte virksomheter og interesser. I tillegg vil det være behov for en samordning på nasjonalt nivå. Dels kan denne være tillagt et bestemt organ, f eks en sentral infrastrukturforvalter, eller den kan være ivarettatt gjennom særskilte prosedyrer, samhandlingsformer og dokumenter, og som involverer de sentralt berørte.

3.2 Forvaltning og organisering av transportinfrastruktur i Norge

Forvaltningen av statens transportinfrastruktur i Norge er fordelt på transportetatene Statens vegvesen, Jernbaneverket, Kystverket og Avinor. Det er to særskilte myndigheter på transportområdet med transporttilsyn oppgaver: Statens jernbanetilsyn og Luftfartstilsynet

3.2.1 Statens vegvesen

Statens vegvesen er både statens og fylkeskommunenes fagetat for veg og vegtrafikk og har ansvar for tilsyn og kontroll med dem som ferdes på vegene.

Oppgaver

Oppgavene omfatter planlegging, bygging, drift og vedlikehold av riks- og fylkesvegnettet, og fergetilbudet på riks- og fylkesvegene. Statens vegvesen er byggherre for alle plan- og byggeprosjekt og for drift og vedlikehold på riks- og fylkesvegnettet.

Statens vegvesen har også tilsynsoppgaver:

- kontroll av kjøretøy
- tilsyn med trafikkopplæring og gjennomføring av førerprøver

Statens vegvesen bidrar gjennom ulike forsknings- og utviklingsprosjekt til å utvikle og forbedre vegnettet. Statens vegvesen deltar i en rekke internasjonale fora og bidrar med erfaring og kompetanse til blant annet land i Sør-Amerika, Afrika og Asia.

Organisering, styring og finansiering

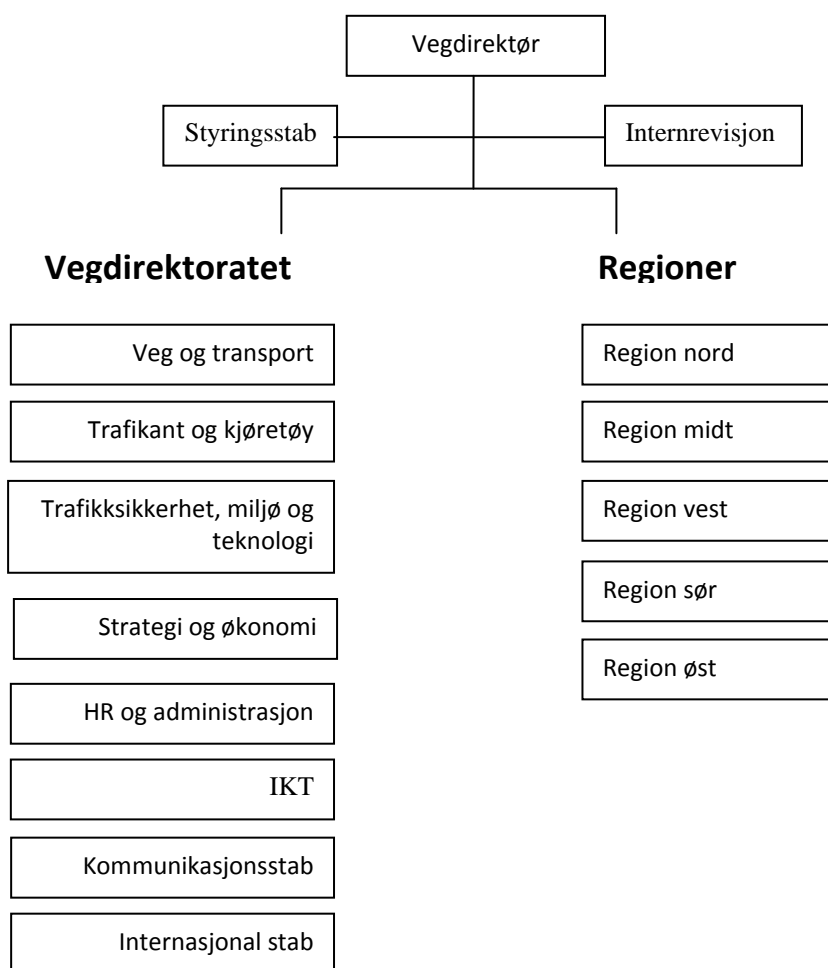
Statens vegvesen er et forvaltningsorgan med ca. 5 500 ansatte og er administrativt underlagt Samferdselsdepartementet. I saker som gjelder fylkesvegene er Statens vegvesen faglig sett underlagt fylkeskommunene.

Statens vegvesen er organisert i to forvaltningsnivåer: Vegdirektoratet og fem regioner (Region nord, - midt, vest, - sør og - øst), og har 72 trafikkstasjoner fordelt over hele landet. Regionvegkontorene er vegadministrasjon for staten i riksvegsaker, og vegadministrasjon for fylkeskommunene i fylkesvegsaker. Regionene bistår både fylkene og staten med tilrettelegging av politiske beslutninger, investering, drift, vedlikehold og forvaltningsoppgaver. Regionene er et utøvende ledd for staten, kommuner, fylkeskommuner, brukergrupper og enkeltbrukere.

Forvaltning av veginfrastrukturen finansieres dels med bevilgninger over statsbudsjettet, og dels med bompenger (avgift, gebyr). Driften av Statens vegvesen finansieres med bevilgninger. I 2010 omsatte Statens vegvesen for ca. 33,5 mrd. kroner til riks- og fylkesvegformål. De samlede inntektene fra salg, gebyrer og div. refusjoner var ca. 640 mill. kroner.

Den interne organiseringen av Statens vegvesen fremgår av figur 3.1

Figur 3.1 Intern organisering av Statens vegvesen



3.2.2 Jernbaneverket

Jernbaneverket er et fagorgan for jernbanevirksomhet.

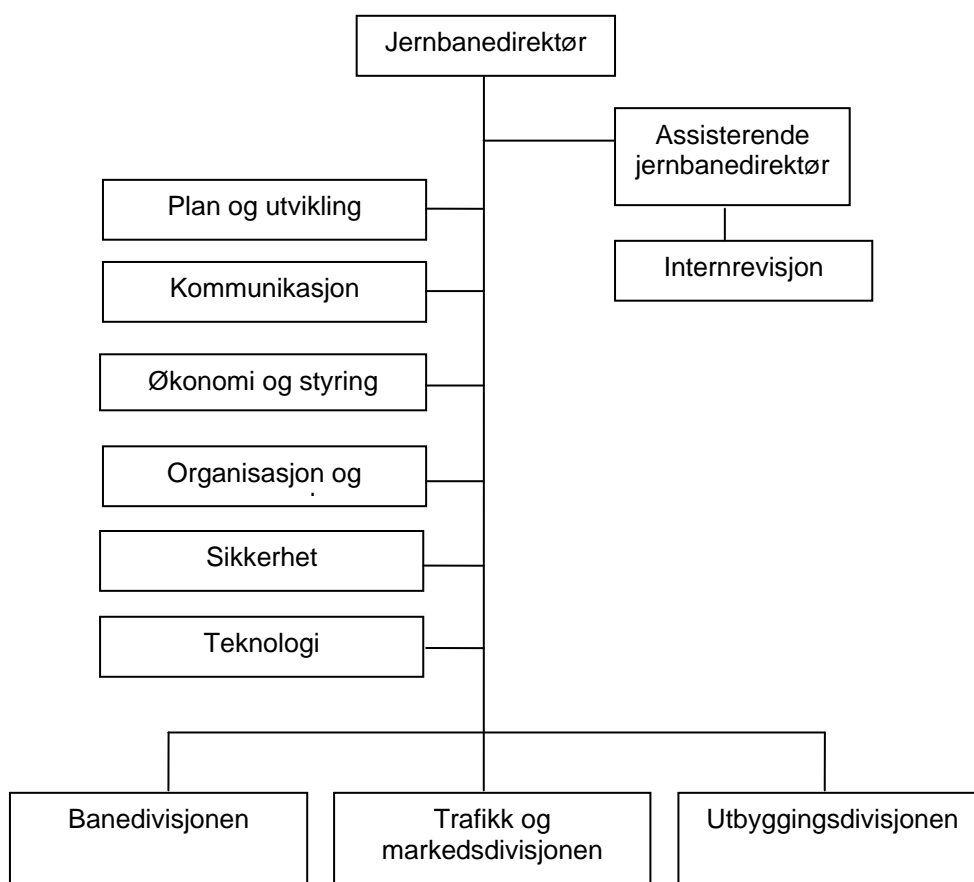
Oppgaver

Jernbaneverket planlegger, bygger, driver og vedlikeholder jernbanenettet, inkludert stasjoner og terminaler, og ivaretar byggherrerollen for store jernbaneutbygginger fra detaljplanlegging til ferdigstilte anlegg. Jernbaneverket tilbyr togselskapene i Norge et trafikksystem, herunder operativ trafikkstyring, ruteplanlegging og informasjon til kundene.

Organisering, styring og finansiering

Jernbaneverket er forvaltningsorgan med ca 3 250 ansatte og er underlagt Samferdselsdepartementet. Virksomheten finansieres med bevilgninger over statsbudsjettet. I 2010 ble det bevilget ca 4,5 milliarder kroner til drift og vedlikehold og ca. 3,9 milliarder kroner til investeringer. Jernbaneverkets interne organisering fremgår av figur 3.2

Tabell 3.2 Jernbanelinjen sin interne organisering



3.2.3 Kystverket

Kystverket er et fagorgan for sjøtransport, sjøsikkerhet, havner og beredskap mot akutt forurensning.

Oppgaver

De viktigste oppgaver er:

- Utvikling og vedlikehold av farleder og fiskerihavner
- Fyr- og merketjenester
- Trafikksentraltjenester
- Lostjenester
- Meldingstjenester og navigasjonsvarsler
- Statlig beredskap mot akutt forurensning
- Myndighetsutøvelse
- Utredning og transportplanlegging
- Havnesikkerhet

Kystverket samarbeider med andre offentlige etater med ansvar for sikkerhet, transport og beredskap. Kystverket bidrar også i internasjonalt arbeid.

Det offentlige har både et drifts og tilsynsansvar for deler av havnestrukturen. Det er kommunene som eier og driver offentlige havner/ trafikkhavner.

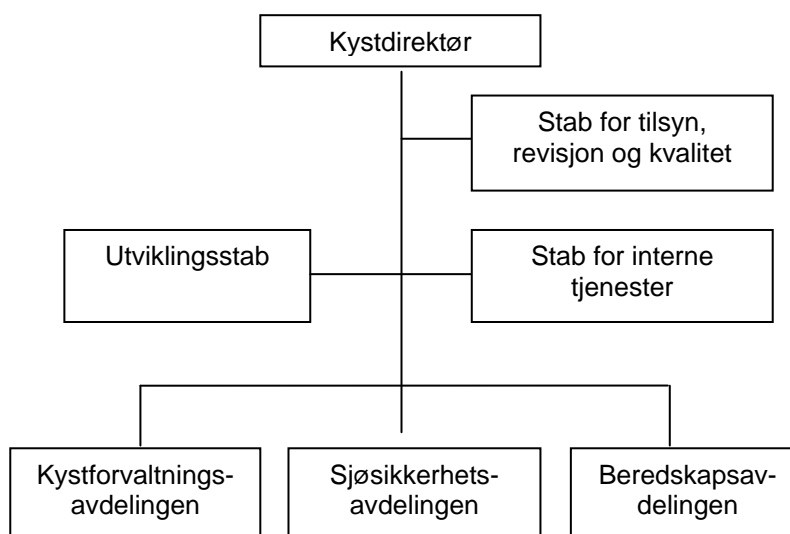
Organisering, styring og finansiering

Kystverket er et forvaltningsorgan underlagt Fiskeri- og kystdepartementet med ca. 1000 ansatte. Hovedkontoret er i Ålesund, og det er fem regionale kontorer.

Kystverket er dels brukerfinansiert og dels finansiert over statsbudsjettet. I 2010 var driftsutgiftene ca 1 308 mill. kroner og inntektene ca 120 mill. kroner.

Den interne organiseringen av Kystverket fremgår av figur 3.3

Figur 3.3 Intern organisering av Kystverket



3.2.4 Avinor

Avinor har ansvar for de statlige lufthavnene og flysikringstjenesten.

Oppgaver

Hovedoppgavene omfatter

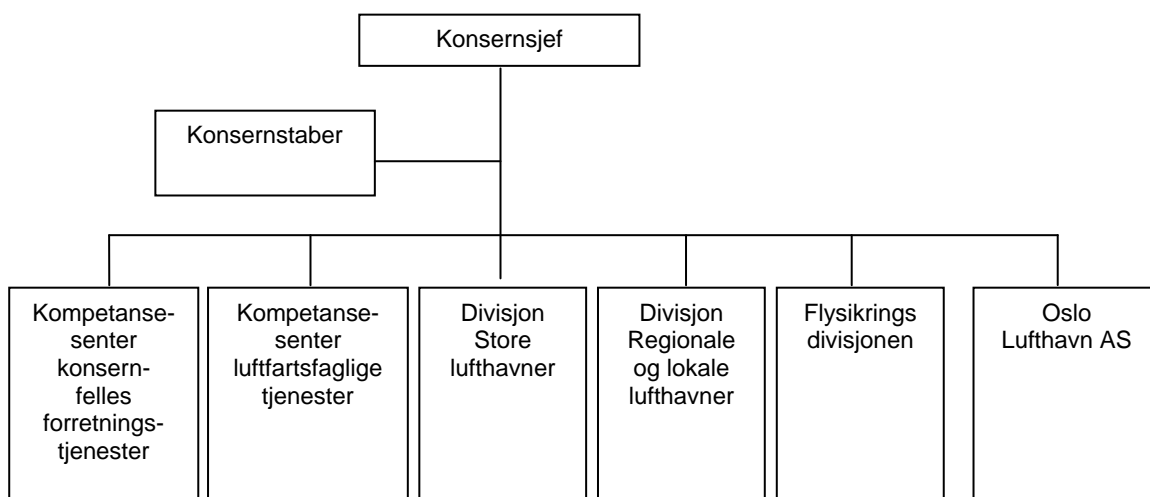
- Eierskap og drift av et landsomfattende nett av lufthavner som omfatter 46 lufthavner samt kontrolltårn, kontrollsentraler og annen teknisk infrastruktur for sikker flynavigasjon. Dette omfatter også flyplasshoteller, parkeringsanlegg, taxfree-butikker, servering og andre servicetilbud til flypassasjerene.
- Flysikringstjenesten for sivil og militær luftfart. Denne tjenesten består av lufttrafikkstjenesten og flynavigasjonstjenesten, herunder installasjon og drift av teknisk utstyr, og utdanning av flygeledere.

Organisering, styring og finansiering

Avinor er et aksjeselskap med ca. 3000 ansatte og hovedkontor i Oslo. Selskapet er heleid av staten ved Samferdselsdepartementet som forvalter statens eierskap. Selskapet finansieres i hovedsak gjennom luftfartsavgifter og kommersielle inntekter knyttet til drift av flyplassene. Avgiftene fastsettes av Samferdselsdepartementet.

Den interne organiseringen av Avinor fremgår av figur 3.4

Figur 3.4 Intern organisering av Avinor AS



3.2.5 Statens jernbanetilsyn

Statens jernbanetilsyn er kontroll- og tilsynsmyndighet for jernbanevirksomheter, inkludert trikk og T-bane.

Oppgaver

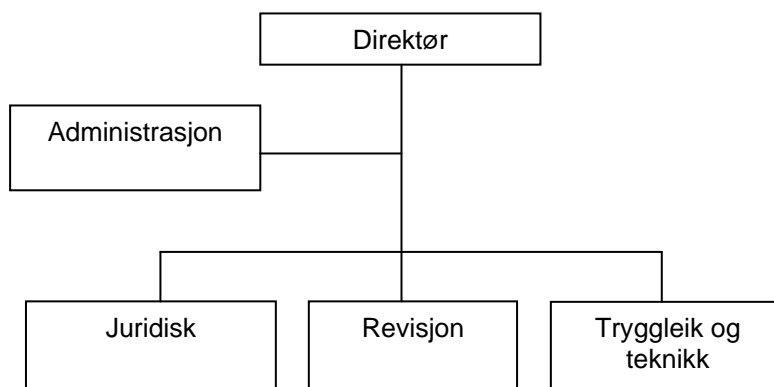
Statens jernbanetilsyn fører tilsyn med at utøvere av jernbanevirksomhet oppfyller krav til sikkerhet etter jernbanelovgivningen. I tillegg skal tilsynet overvåke markedet for å sikre konkurranse på like vilkår og se til at rettene til passasjerene blir ivaretatt.

Tilsynet har også ansvar for å utarbeide forskrifter, gi tillatelse til å drive jernbanevirksomhet og godkjenne rullende materiell og infrastruktur.

Organisering, styring og finansiering

Statens jernbanetilsyn er et forvaltningsorgan lokalisert i Oslo med om lag 40 ansatte og er underlagt Samferdselsdepartementet. Aktivitetene blir finansiert over statsbudsjettet. Det ble bevilget ca 52 mill. kroner til driften i 2010. Den interne organiseringen fremgår av figur 3.5.

Figur 3.5 Intern organisering av Statens jernbanetilsyn



3.2.6 Luftfartstilsynet

Luftfartstilsynet er tilsynsmyndighet for sivil luftfart.

Oppgaver

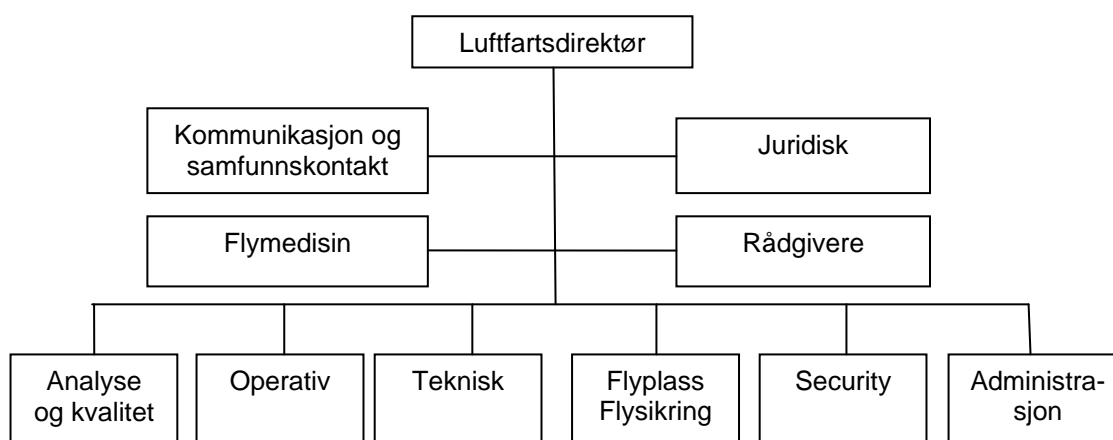
Luftfartstilsynet utsteder sertifikater, tillatelser og godkjenninger innen sivil luftfart og fører tilsyn med at alle aktørene i luftfartssystemet, utøver virksomheten i henhold til lover og forskrifter. Det er fire kjerneoppgaver:

- Adgangskontroll – kontroll før et tilsynsobjekt blir godkjent og et rettighetsdokument utstedt, og gjelder organisasjoner, luftfartøy, materiell og personer
- Virksomhetstilsyn – i hovedsak planlagte inspeksjoner av ulike grupper tilsynsobjekter
- Regelverksutvikling – hovedandelen av regelverksutviklingen skjer i internasjonale samarbeidsfora
- Informasjon – et viktig ledd i det forebyggende flysikkerhetsarbeidet

Organisering, styring og finansiering

Luftfartstilsynet er et forvaltningsorgan med 170 ansatte lokalisert i Bodø, og underlagt Samferdselsdepartementet. Virksomheten er finansiert over statsbudsjettet. I 2010 var driftsutgiftene på ca 187 mill. kroner og gebyrinntektene på ca 109 mill. kroner. Den interne organiseringen fremgår av figur 3.6

Figur 3.6 Intern organisering av Luftfartstilsynet



3.2.7 Samordning - Nasjonal transportplan (NTP)

Statens vegvesen, Jernbaneverket, Avinor og Kystverket utarbeider det faglige grunnlaget for departementenes arbeid med regjeringens transportpolitikk. Det faglige grunnlaget presenteres gjennom et felles, tverretattlig plandokument "Forslag til Nasjonal Transportplan (NTP)". Dette faglige grunnlaget har blitt rullert hvert 4. år. Dokumentet omtaler transport til sjøs, på veg, på jernbane og i luften, og skal se disse transportformene i sammenheng. Samordningen har betydning for planlegging, produksjon/investeringer, drift og vedlikehold.

Nasjonal transportplan (NTP), som blir vedtatt av Stortinget hvert fjerde år, gir grunnlaget for årlige prioriteringer. Sammen med statsbudsjettet, bompenger og

bevilginger til fylkesvegene, setter NTP rammene for aktiviteten til de nevnte etatene.

3.2.8 Nøkkeltall for infrastrukturenes omfang og bruk

Organiseringen av forvaltning av transportinfrastruktur vil generelt også være bestemt ut fra infrastrukturenes omfang og bruk (trafikkmengder). Tallene gjelder infrastruktur der de statlige transportvirksomhetene på ulike måter er involvert i forvaltningen.

Omfanget av infrastruktur

- Veg: 54 600 km – hvorav 44 200 km er fylkesveger
- Jernbane: 4100 km
- Luftfart: 46 lufthavner
- Havner og farleder: 60 trafikkhavner og 800 fiskerihavner

Trafikkomfang

- *Godstransportarbeid (mill. tonnkilometer)*
 - Veg 16 109
 - Jernbane 2 804
 - Sjø 15 837
 - Luft 18
- *Persontransportarbeid (mill. personkilometer)*
 - Veg 64 014
 - Jernbane 807
 - Sjø 3 601
 - Luft 4 496

4 Forvaltning og organisering i Sverige

Først beskrives *dagens situasjon*, når det gjelder organisasjonsstruktur, herunder ansvar, roller og oppgavefordeling mellom de ulike virksomheter, finansiering, størrelse og regulering. Det vises til kapittel 4.1.

I kapittel 3.2 beskrives *hovedtrekkene i utvikling de siste 5-10 år* når det gjelder struktur og system med vekt på

- sammenslåing eller utskilling av enheter/virksomheter
- endringer i organisasjonsform og eierskap
- bakgrunn og begrunnelser for viktige endringer

4.1 Organiseringen i dag

Organiseringen av forvaltningen av transportinfrastruktur vil generelt henge sammen med infrastrukturenes omfang og bruk. I punkt 4.1.1 presenteres noen utvalgte nøkkeltall for omfang og bruk.

I punkt 4.1.2 gis en oversikt over organiseringen, og i punktene 4.1.3 - 4.1.11 beskrives den enkelte virksomhet.

4.1.1 Nøkkeltall for infrastrukturenes omfang og bruk

Tallene gjelder infrastruktur der de statlige transportvirksomhetene på ulike måter er involvert i forvaltningen.

Omfanget av infrastruktur

- Veg: 98 400 km
- Jernbane: 11 900 km
- Luftfart: 11 lufthavner
- Havner og farleder: 50 havner

Trafikkomfang

- *Godstransportarbeid (mill. tonnkilometer)*
 - Veg 40 000
 - Jernbane 18 000
 - Sjø 33 000
 - Luft – (oppgave mangler)
- *Persontransportarbeid (mill. personkilometer)*
 - Veg 81 444
 - Jernbane 9 100
 - Sjø 652
 - Luft 2050

4.1.2 Oversikt over organiseringen

Det er fem statlige virksomheter som er de sentrale forvaltere av transportinfrastruktur. Tabell 4.1 gir en oversikt over disse.

Tabell 4.1 Statlige forvaltere av transportinfrastruktur. Sverige

Virksomhet	Hovedoppgaver	Antall ansatte	Styrende departement
Trafikverket	<i>Planlegging av transportsystemet for vegtrafikk, jernbanetrafikk, sjøfart og luftfart samt for bygging, drift og vedlikehold av statens veger og jernbaner</i>	6500	Näringsdepartementet
Sjöfartsverket	<i>Sikkerhet og fremkommelighet til sjøs samt bygging, drift og vedlikehold av sjøfartens infrastruktur.</i>	1200	Näringsdepartementet
Swedavia AB	<i>Eier og driver lufthavner</i>	2500	Finansdepartementet
Luftfartsverket	<i>Flytrafikk kontroll/flysikringen</i>	1400	Näringsdepartementet
Transportstyrelsen	<i>Regulering og tilsyn – veg, sjø, jernbane og fly, forvalter køskatt og kjøretøysavgifter/skatter</i>	1600	Näringsdepartementet

Trafikverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket og Transportstyrelsen er alle forvaltningsorganer (betegnes generelt på svensk som myndigheter), mens Swedavia AB er et statlig aksjeselskap. Transportstyrelsen har rollen som et reguleringsorgan med hovedoppgaver å sette formelle rammer for utformingen og bruken av transportinfrastrukturen, og å kontrollere etterlevelsen av reglene.

Alle virksomhetene er tilknyttet Näringsdepartementet, unntatt Swedavia AB som er tilknyttet Finansdepartementet¹. Antall ansatte er i alt ca. 13 200.

Det er også to sentrale virksomheter (myndigheter) som ikke forvalter infrastruktur, men som har en definert rolle og særskilte oppgaver på området, se tabell 4.2.

Tabell 4.2 Andre statlige virksomheter med oppgaver innen transportinfrastruktur. Sverige

Virksomhet	Hovedoppgaver	Antall ansatte	Styrende departement
Trafikanalys	<i>Undersøkelser, evaluering, analyse og offisiell transportstatistikk</i>	30	Näringsdepartementet
Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI)	<i>Forsknings- og utviklingsarbeid for alle transportgrener</i>	190	Näringsdepartementet

Trafikanalys og Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) er statens sentrale miljøer for alle transportgrener når det gjelder utredninger, analyser,

¹ I Sverige er det vanlig at statsaksjeselskaper som driver etter *forretningsmessige prinsipper* er tilknyttet Finansdepartementet.

statistikk og evalueringer av beslutningsgrunnlag og tiltak, samt forsknings- og utviklingsarbeid. Begge er tilknyttet Näringsdepartementet og har i alt ca. 220 ansatte.

I tillegg er det to kommersielle, statlige aksjeselskaper som leverer entreprenørtjenester i utbygging, drift og vedlikehold av henholdsvis veger og jernbaneskiner, se tabell 4.3.

Tabell 3.3 Statlige selskaper med oppgaver innen transportinfrastruktur. Sverige

Selskap	Hovedoppgaver	Antall ansatte	Styrende departement
Sveviva AB	<i>Utbygging, drift og vedlikehold av veger</i>	2800	<i>Finansdepartementet</i>
InfraNord AB	<i>Utbygging, drift og vedlikehold av jernbaneskiner</i>	3000	<i>Finansdepartementet</i>

Svevia AB og InfraNord AB er tilknyttet Finansdepartementet og har til sammen ca 5 800 ansatte.

4.1.3 Trafikverket

Trafikverket ble opprettet 1.4. 2010 for å ivareta

- en overgripende tilnærming som omfatter alle transportgrener
- et tydeligere kundeperspektiv
- en sterk regional forankring
- en mer effektiv organisasjon
- understøttelse av innovasjon og produktivitetsforbedring i anleggsbransjen

Trafikverket skal oppfylle transportpolitikens overordnede mål som er å sikre et samfunnsøkonomisk effektivt og langsiktig bærekraftig transporttilbud for innbyggerne og næringslivet i hele landet. Det legges vekt på en utvikling fra rollen som infrastrukturforvalter til rollen som samfunnsutvikler.

Virksomheten utgår fra det tidligere Banverket, Vägverket, deler av SIKA (Statens institut för kommunikationsanalys), Sjöfartsverket og Transportstyrelsen. Trafikverket overtok Rikstrafikens oppgaver 1.1.2011, dvs. blant annet kjøp av transporttjenester.

Etableringen av Trafikverket har skjedd gjennom en virksomhetsoverdragelse der oppgaver og ansatte er overført fra en statlig virksomhet til en ny. Det er satt et mål om at den interne ressursbruken i virksomheten skal ned fra 2013.

Oppgaver

Trafikverket er ansvarlig for den langsiktige planleggingen av transportsystemet for alle trafikkslag, og for bygging, drift og vedlikehold av statlige veger og jernbane. Trafikverket tar seg også av gjennomføringen av kunnskapsprøver og kjørerprøver for førerkort og taxi og tilsvarende.

Trafikverkets oppgaver omfatter:

- veganleggenes tekniske utførelse
- å innhente og sammenstille opplysninger fra samtlige infrastrukturforvaltere for å beskrive det samlede svenske jernbanenettet
- å innhente og spre kunnskap og informasjon om tilgjengelighet, fremkommelighet, miljø, helse og sikkerhet på sitt ansvarsområde
- å utvikle og forvalte metoder og modeller for samfunnsøkonomiske analyser på transportområdet
- trafikkprognoser
- dypdestudier av samtlige vegtrafikkulykker som har medført dødsfall
- å bestille, dokumentere og spre forsknings-, utviklings- og forsøksvirksomhet innom transportområdet begrunnet i Trafikverkets oppgaver
- å overvåke og delta i internasjonalt samarbeide og arbeide for internasjonale transportløsninger
- infrastrukturforvalter for jernbanenettet som tilhører staten, om ikke annet bestemmes
- i rollen som bestiller å arbeide særskilt for at produktiviteten og effektiviteten øker på markedene for investeringer, drift og vedlikehold
- å ha godt fungerende rutiner, arbeidsmåter og samhandlingsformer som ivaretar og muliggjør nasjonal, regional og lokal innflytelse
- å arbeide for kollektivtrafikkens utvikling
- å medvirke i gjennomføringen av det regionale arbeidet for vekst

Trafikverket skal samvirke med andre aktører og gjennom dette treffe tiltak for å nå de transportpolitiske målene. Tiltakene skal være effektive mhp måloppnåelsen. Hvilke tiltak som treffes og med hvilke kostnader og effekter, skal årlig rapporteres.

Trafikverket skal også

- redegjøre årlig for produktiviteten for drift-, vedlikeholds- og byggetiltak på eget ansvarsområde
- følge opp årlig og redegjøre for regjeringen gjennomførte tiltak i den nasjonale planen for transportinfrastruktur og i länsplaner for regional transportinfrastruktur i de deler verket har gjennomføringsansvar for
- bistå årlig Trafikanalys når det gjelder anvendelsen av databaser og analyseverktøy
- aktivt medvirke i regjeringens arbeid med søknader om finansielle bidrag innen det transeuropeiske nettverket for transporter (TEN-T) i henhold til EUs regelverk, og årlig redegjøre for resultatet av søknadsprosessen
- påse at regelverk og rutiner er kostnadseffektive og enkle for innbyggere og foretak

Trafikverket kan drive oppdrags-, utleie- og salgsvirksomhet som er forenlig med verkets oppgaver. I dette inngår

- å utføre oppdrag innenfor bane, elektro- og signalområdet, tilby drift av IT-systemer og drive andre elektroniske kommunikasjonstjenester.
- innkjøp og tilbud av materiell for jernbaneinfrastruktur
- å tilby fergevirksomhet

- å tilby utdanningsvirksomhet

Organisering, styring og finansiering

Trafikverket er et forvaltningsorgan tilknyttet Näringsdepartementet (Infrastrukturministeren) og med et styre på åtte personer.

Trafikverket har hovedkontor i Borlänge og har 6 regionkontorer² i henholdsvis Eskilstuna, Gävle, Göteborg, Kristianstad, Luleå och Stockholm. Det er ca. 6500 ansatte.

Virksomheten styres generelt av en egen instruks gitt av Näringsdepartementet og mottar årlig fra departementet et *regleringsbrev* (tilsvarende tildelingsbrev i norsk statsforvaltning) om mål, tiltak og finansiering. Trafikverket har et virksomhetsvolum på om lag 47 mrd. svenske kroner, 10 pst. er finansiert med gebyrer/avgifter, resten over statsbudsjettets utgiftsside og med lån. 15 mrd. kroner går til drift og vedlikehold av infrastruktur, mens 26 mrd. svenske kroner går til investeringer. Ca. 1,5 milliarder svenske kroner går til administrative oppgaver og planlegging.

Virksomheten er organisert i åtte sentrale funksjoner og fem virksomhetsområder, samt internrevisjon. Den interne organiseringen som vises i figur 3.1 nedenfor, vektlegger oppgaver fremfor sektor, jf. avdelingsinndelingen; Samhålle, Trafik, Investering, Stora prosjekt og Resultatenheter.

Figur 4.1 Intern organisering av Trafikverket



Trafikverket har ni resultatenheter og selskaper: Färjerederiet, Førerkort, ICT, Järnvägsskolan, Materialservice, Swedish National Road Consulting AB, Trafikverkets museer, Tunnelpersonalen i Malmö AB, Vägsektorns utbildningcentrum. Fra 1.1.2011 overtok man også Rikstrafikens og Råderinemndens oppgaver.

² En region omfatter ett eller flere län

SweRoad

SweRoad er et statlig eid selskap som forvaltes av Trafikverket. Selskapet har som oppgave å utvikle og drive internasjonal oppdragsvirksomhet innenfor alle Trafikverkets områder. SweRoad utfører konsulenttjenester i utlandet, særlig innenfor områdene veger, veg-transporter og trafikksikkerhet.

Konsulenttjenestene gjennomføres i nært interessefelleskap med Trafikverket og fremmes utenfor Sverige. SweRoad skal gjøre svensk veg- og vegtrafikkkunnskap tilgjengelig for omverdenen og tilføre Trafikverkets ansatte nye muligheter og stimulanser gjennom utenlandsarbeid. Selskapet drives på forretningsmessig basis. SweRoad hadde 31 ansatte ved utgangen av 2010.

4.1.4 Sjöfartsverket

Sjöfartsverkets oppgaver omfatter generelt sikkerhet og framkommelighet til sjøs samt bygging, drift og vedlikehold av sjøfartens infrastruktur. Arbeidet med å sikre og miljøtilpasse farleder er en av hovedoppgavene, herunder å sørge for navigasjonshjelpemidler samt vedlikehold, planlegging og forbedring. I tillegg ytes lostjenester og sjøtrafikkinformasjon. Sjöfartsverket har også til oppgave å planlegge, lede og organisere den svenske sjø- og flyredningstjenesten.

Organisering, styring og finansiering

Sjöfartsverket er et statlig *affärsverk*³ tilknyttet Näringsdepartementet med et styre på 12 personer. Virksomheten styres generelt av en egen instruks gitt av Näringsdepartementet og mottar årlig fra departementet et *regleringsbrev*⁴ om mål, tiltak og finansiering.

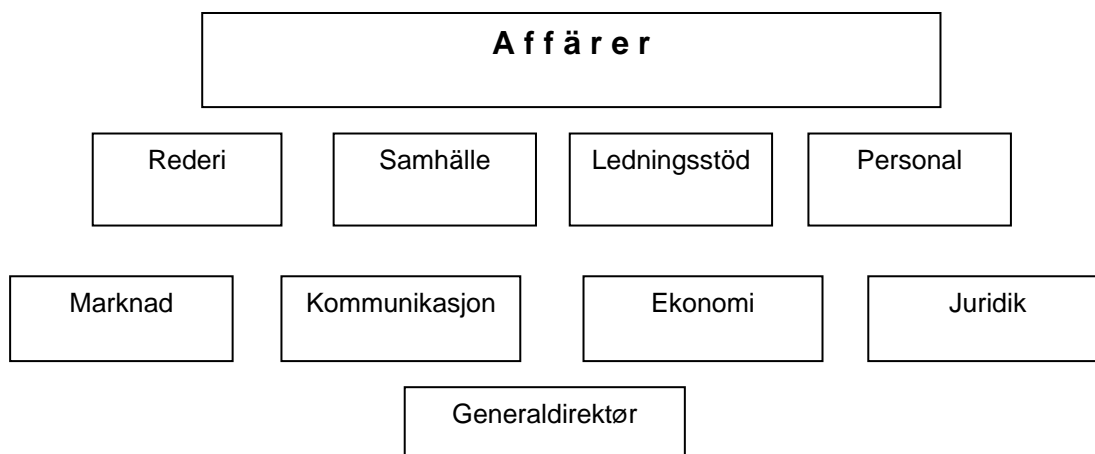
Sjöfartsverket finansieres i hovedsak med kostnadsdekning gjennom gebyrer/avgifter som betales av handelssjøfarten. Farledsavgiftene utgjør ca. en milliard svenske kroner og losavgiftene ca 370 millioner svenske kroner per år. Noe av virksomheten bl a i tilknytning til farleder og sjøredning, finansieres over statsbudsjettets utgiftsside. Sjöfartsverket kan også oppta lån for å finansiere virksomhet.

Sjöfartsverket har hovedkontor i Norrköping og i alt ca. 1170 ansatte, hvorav ca. 320 på hovedkontoret. Den operative ledelsen av sjø- og flyredningstjenesten er i Göteborg. Den operative virksomheten er inndelt i seks forretningsområder: lostjenester, transport- og farledsservice, sjøkommunikasjon, bygg og teknikk, sjøgeografi og Trollhättan Kanal. Den interne organiseringen vises i figur 3.2.

³ Er juridisk sett et forvaltningsorgan og tilsvarer det som i Norge benevnes forvaltningsbedrift, og som drives etter forretningsmessige prinsipper.

⁴ Tilsvarer tildelingsbrev i norsk statsforvaltning, ref. økonomireglementet

Figur 4.2 Intern organisering av Sjöfartsverket



4.1.5 Luftfartsverket - LFV

Luftfartsverkets (LFV) oppgaver er flytrafikkjenester for sivile og militære fly og sikkerhet i svensk luftrom. Dette omfatter flysikringstjenester og flynavigasjonstjenester.

Organisering, styring og finansiering

Luftfartsverket er et statlig *affärsverk*⁵ tilknyttet Näringsdepartementet med et styre på 8 personer. Virksomheten styres generelt av en egen instruks gitt av Näringsdepartementet og mottar årlig fra departementet et *regleringsbrev*⁶ om mål, tiltak og finansiering.

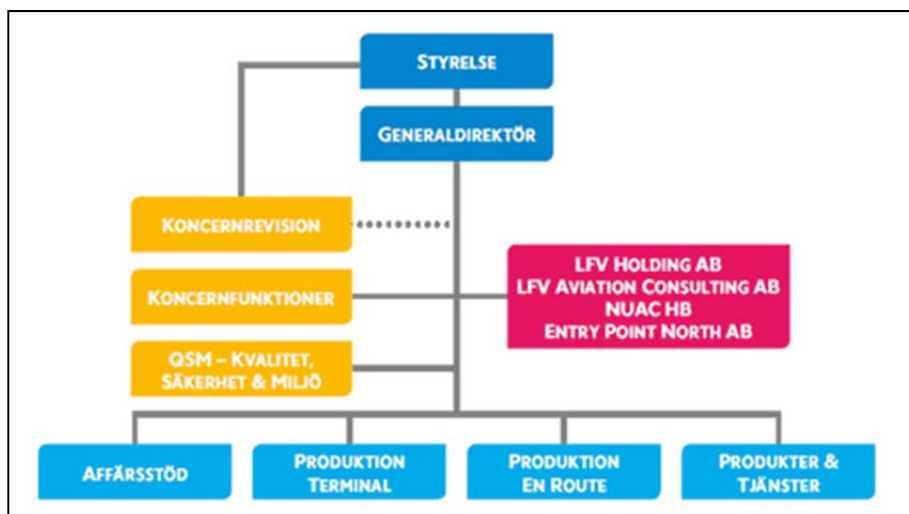
Forretningsvirksomheten finansieres med gebyrer/avgifter som Luftfartsverket fastsetter, inntektene disponeres direkte av Luftfartsverket. Luftfartsverkets investeringer finansieres dels med internt tilførte midler, f.eks avgifter og dels med lån i *Riksgäldskontoret*.

LFV har ca 1400 ansatte og omsetter for i overkant av 2 mrd. svenske kroner årlig. Hovedkontoret ligger på Vikboplan, men LFV driver virksomhet ved 40 ulike steder i Sverige. Den interne organiseringen fremgår av figur 4.3

⁵ Er juridisk sett et forvaltningsorgan og tilsvarer det som i Norge benevnes forvaltningsbedrift, og som drives etter forretningsmessige prinsipper.

⁶ Tilsvarer tildelingsbrev i norsk statsforvaltning, ref. økonomireglementet

Figur 4.3 Intern organisering av Luftfartsverket



4.1.6 Swedavia AB

Swedavia AB ble etablert som et heleid statlig aksjeselskap 1. april 2010 med oppdrag å eie, utvikle og drive det nasjonale basistilbudet av flyplasser i Sverige. Eierskapet forvaltes av Finansdepartementet. Etableringen skjedde gjennom en oppsplitting og utskilling av oppgaver fra Luftfartsverket.

Swedavia drives på forretningsmessig basis, men skal også ivareta samfunnsmessige mål. Samfunnsoppdraget innebærer blant annet at selskapet ikke kan legge ned eller overlate noen av de flyplassene de har ansvaret for til andre, uten at dette er godkjent av regjeringen.

Swedias forvalteransvar omfatter 13 flyplasser. Selskapet hadde i 2010 om lag 2 500 ansatte. Nettoomsætningen var på om lag 3.3 mrd svenske kroner.⁷ Ca halvparten av selskapets inntekter kom i 2010 direkte eller indirekte fra flytrafikken via avgifter. Resten av inntektene kom fra andre kommersielle tjenester knyttet til selskapets drift av flyplassene.

4.1.7 Transportstyrelsen

Transportstyrelsen utformer regler og kontrollerer hvordan de etterleves, utsteder kjørekort og sertifikat, registrerer eierbytter og forvalter trengselskatt og kjøretøyskatt.

Transportstyrelsen ble dannet 1.1.2009. Virksomheten består av det tidligere Järnvägsstyrelsen, Luftfartstyrelsen, Sjöfartsinspektionen, Vägtrafikinspektionen og deler av Länsstyrelsen og Vägverket. Dette førte til en samling i én myndighet av ansvaret for regulering av og tilsyn med jernbane-, veg-, sjø- og lufttransport, og gjorde det mulig å se disse transportområdene i sammenheng og forbedre planlegging og samordning, forbedre relasjonene til innbyggere og næringsliv i tillegg til å effektivisere virksomheten.

Transportstyrelsens oppgaver omfatter tilsyn med:

⁷ Oppgaver for perioden april-desember 2010

- vegtransportsystemet
- jernbane-, tunnelbane- og sporveissystemene
- sjøfarten, særlig knyttet til sikkerhet
- luftfarten, særlig knyttet til sikkerhet

Transportstyrelsen har også ansvar for spørsmål om;

- krav i forbindelse med infrastruktur, kjøretøy, fartøy og fly
- kompetansekrav og sertifikater/tillatelser
- krav til infrastrukturforvaltere, trafikkorganisatorer og transportselskaper
- trafikkregler, bruk av infrastruktur, anlegg og service
- vilkår for markedsadgang og konkurransevilkår
- vilkår for reisende og de som kjøper godstransporttjenester

Videre har Trafikstyrelsen ansvar for registre i forbindelse med jernbaneinfrastruktur, jernbanekjøretøy, luftfartøy, skip og sjømenn og vegtrafikk.

Organisering, styring og finansiering

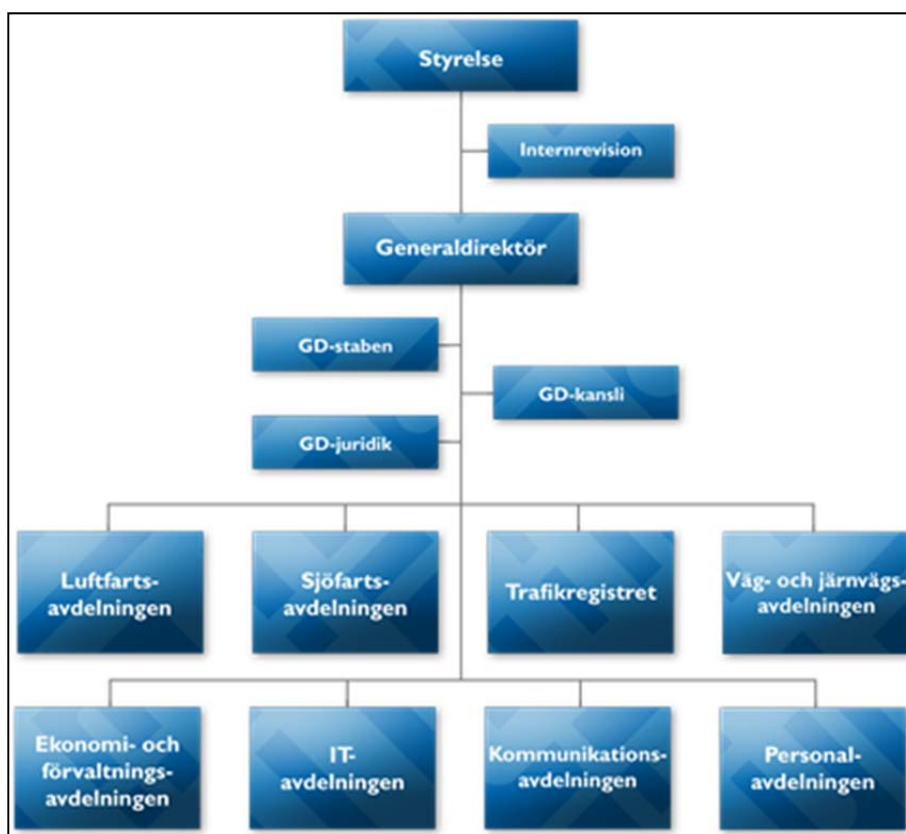
Transportstyrelsen er et forvaltningsorgan (myndighet) tilknyttet Näringsdepartementet med et styre på 8 personer. Virksomheten styres generelt av en egen instruks gitt av Näringsdepartementet og mottar årlig fra departementet et *regleringsbrev*⁸ om mål, tiltak og finansiering.

Store deler av Transportstyrelsens virksomhet finansieres av ulike avgifter/gebyrer og andre inntekter. Virksomhet som dreier seg om tillatelser, tilsyn og registrering finansieres i hovedsak med avgifter/gebyrer, mens regelarbeid og stabsoppgaver finansieres direkte på statsbudsjettet. Virksomheten disponerer et budsjett på omlag 2,5 mrd. svenske kroner; hvorav ca 10 pst. fra avgifter.

Transportstyrelsen har ca 1600 ansatte fordelt på 15 steder. Hovedkontoret ligger i Norrköping. Virksomheten er inndelt i fire avdelinger: Luftfartsavdelingen, Sjøfartsavdelingen, Trafikregistret og Veg- og jernbaneavdelingen. I tillegg kommer egne avdelinger for økonomi, kommunikasjon, IT og personale. Organisasjonskartet viser at sektorinndelingen er ivaretatt i avdelingsstrukturen, se figur 4.4.

⁸ Tilsvarende tildelingsbrev i norsk statsforvaltning, ref. økonomireglementet

Figur 4.4 Intern organisering av Transportstyrelsen



4.1.8 Trafikanalys

Trafikanalys er et forvaltningsorgan etablert 1. april 2010 med ca 30 ansatte og med hovedkontor i Stockholm og kontor i Östersund. Trafikanalys er en kunnskapsmyndighet for transportpolitikken.

Med utgangspunkt i de transportpolitiske målene er Trafikanalys hovedoppgaver å:

- rapportere om effekter av foreslåtte og gjennomførte tiltak på transportområdet
- innsamle, sammenstille og formidle statistikk på transportområdet
- bistå regjeringen med underlag og anbefalninger

Deloppgavene består i å:

- foreta undersøkelse av reisevaner og varestrømmer
- gjøre regelmessige beskrivelser av utviklingen på transportområdet
- bistå Produktivitetskommittén (N2009:10) i sitt arbeide med å følge opp og analysere de statlige bestillerens tiltak for å forbedre produktiviteten og innovasjonsgraden i anleggsbransjen
- foreta overvåkning og analyse av omverden på transportområdet med særskilt vekt på transportsystemets utvikling på EU-området og virkninger for Sverige
- følge kontinuerlig Trafikverkets arbeid med å utvikle modeller for samfunns-økonomiske analyser og følge den internasjonale utviklingen på området.

- rapportere hvert år oppfølgingen av de transportpolitiske målene
- utvikle trafikkslagsovergripende evalueringsmetoder
- ha ansvar for at resultatene av innsamlet statistikk oversendes til EU-kommisjonen dersom innsamlingen skjer på grunnlag av forskrifter som kommisjonen har gitt
- analysere transportsektorens samfunnsøkonomiske kostnader i relasjon til skatte- og avgiftsordninger i ulike deler av den svenske og europeiske transportsektoren
- drive med forskning på grunnlag av statistisk materiale på sitt område
- påse at myndighetenes regelverk og rutiner er kostnadseffektive og enkle for innbyggere og foretak
- formidle sine kunnskaper, erfaringer og resultater til andre myndigheter og interessenter, deriblant regionale aktører med ansvar for sysselsettingsvekst.
- samhandle med andre myndigheter med ansvar for evalueringer og analyser
- utføre oppdrag innenfor sitt område for planansvarlige myndigheter og organer, forutsatt at det ikke påvirker tilliten til virksomhetens selvstendige stilling

Trafikverkets samordningsgruppe for samfunnsøkonomiske analyser har ansvar for utviklingen i bruk av samfunnsøkonomisk metode, og for at denne utviklingen granskes av det vitenskaplige rådet ved Trafikanalys før metoden fastsettes og implementeres. Trafikanalys har også til oppgave å granske ferdige beslutningsunderlag fra Trafikverket, såkalte ”second opinion”.

Organisering, styring og finansiering

Trafikanalys er et forvaltningsorgan (myndighet) tilknyttet Näringsdepartementet. Virksomheten styres generelt av en egen instruks gitt av Näringsdepartementet og mottar årlig fra departementet et *regleringsbrev*⁹ om mål, tiltak og finansiering.

Virksomheten ledes av en generaldirektør og er inndelt i 3 avdelinger: Analys och granskning, Utvärdering, nulägesanalys och statistik og Verksamhetsstöd.

Trafikanalys har et vitenskapelig råd med oppgave å kvalitetssikre de metoder virksomheten anvender og tilpasser, samt bidra til metodenes utvikling. Det vitenskapelige rådet består av generaldirektøren, som er rådets leder, og inntil fem andre eksterne medlemmer som utpekes av generaldirektøren.

Trafikanalys finansieres over utgiftsiden på statsbudsjettet – ca 60 millioner svenske kroner.

4.1.9 Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI)

Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) er et forvaltningsorgan (myndighet) under Näringsdepartementet, og har rollen som et selvstendig

⁹ Tilsvarende tildelingsbrev i norsk statsforvaltning, ref. økonomireglementet

forskningsinstitutt innenfor transportsektoren med forsknings- og utviklingsarbeid som omfatter alle transportgrener. VTI har ca. 200 medarbeidere med hovedkontor i Linköping.

Instituttet er det største transportforskningsmiljøet i Sverige, og har en bred kompetanseprofil med kjernekompetanse innenfor områdene sikkerhet, økonomi, miljø, trafikk og transportanalyse, kollektivtrafikk, samspillet mellom menneske-kjøretøy-transportsystem samt innenfor vegkonstruksjon, drift og vedlikehold.

Organisering, styring og finansiering

Virksomheten styres generelt av en egen instruks gitt av Näringsdepartementet og mottar årlig fra departementet et *regleringsbrev*¹⁰ om mål, tiltak og finansiering.

VTI finansieres dels over utgiftsiden på statsbudsjettet og dels via oppdragsforskning med henholdsvis ca 40 mill. svenske kroner og 143 mill. svenske kroner. Trafikverket er en av de største oppdragsgiverne.

VTI er internt organisert i tre avdelinger: Samhälle, miljö och transporter, Trafik och trafikant og Infrastruktur, i tillegg til en administrasjonsavdeling og en kommunikasjonsavdeling.

4.1.10 Svevia AB

Svevia AB ble etablert som frittstående statlig eid aksjeselskap 1.1. 2009. Virksomheten driver med utbygging, drift og vedlikehold av veinettet, og er Sveriges ledende driftsentreprenør og den 4. største veg- og anleggsvirksomhet i landet. Det statlige eierskapet forvaltes av Finansdepartementet. Virksomheten har om lag 2800 ansatte og hadde en årsumsetning på om lag 7,9 mrd. svenske kroner i 2009.

4.1.11 InfraNord AB:

Banverket Produktion ble statlig selskap fra 2010 under navnet InfraNord AB. Virksomheten driver med utbygging, drift og vedlikehold av skinnegangene i jernbanenettet. Det statlige eierskapet forvaltes av Finansdepartementet.

Infranord er Sveriges ledende jernbaneentreprenør og leverer komplette jernbanetekniske tjenester og entrepriser med Sverige som basis. Selskapet har etableringer på ca 80 steder i Sverige. Selskapet har også datterselskaper i henholdsvis Oslo og København. Infranord AB hadde i 2010 vel 3000 ansatte og en nettoomsetning på 4,5 mrd. svenske kroner.

4.2 Hovedtrekk i utvikling de siste 5-10 år

I dette kapitlet vil vi beskrive hovedtrekkene i utviklingen de senere årene med hovedvekt på veg, bane og luft.

¹⁰ Tilsvarende tildelingsbrev i norsk statsforvaltning, ref. økonomireglementet

4.2.1 Veg

Vägverket ble dannet i april 1983 som en statlig myndighet for å forvalte det statlige vegnettet. I 1990 ble det besluttet å dele *Vägverket* i en bestiller- og utførerdel. *Vägverket Division Produktion* starter opp i 1992. Fra samme tidspunkt ble 24 vegforvaltningsenheter slått sammen til syv regionale enheter. Disse regionale enhetene fungerte som selvstendige vegforvaltere. Virksomheten drev også forretningsenheten *Vägverket Färjerederiet* med ansvar for fergetrafikken innenlands.

Trafiksäkerhetsverket (etablert i 1968) som hadde ansvar for bl a bilregistret, førerkortsregistret, førerprøver samt spørsmål om førerutdanning, ble i 1993 innlemmet i *Vägverket*. I 1996 ble *Vägverket Konsult* egen forretningsvirksomhet.

Vägtrafikinspektionen ble opprettet i 2003 som en selvstendig organisatorisk del av *Vägverket* med ansvar for å drive inspeksjonsvirksomhet på vegtrafikkområdet. *Vägtrafikinspektionen* hadde intet tilsynsmandat eller virkemidler for å styre aktører til å gjennomføre tiltak.

Fra 1. juli 2008 bestod *Vägverkets* organisasjon av:

- Hovedkontor i Borlänge
- Ni virksomhetsområder: Samfunn inkludert de regionale myndighetene Region Nord, Region Midt, Region Mälardalen, Region Stockholm, Region Sydøst, Region Vest og Region Skåne
- Tre forretningsenheter: *Vägverket Produktion*, *Vägverket Konsult* og *Vägverket Färjerederiet* (etter 2009 bare *Färjerederiet*)
- Selskapet Sweroad som utviklet *Vägverkets* internasjonale oppdragsvirksomhet

Vägverket Produktion ble i 2009 omdannet til selskapet Svevia AB. Samme år ble *Vägverket Konsult* og *Banverket Projektering* slått sammen og omdannet til Vectura Consulting AB.

Vägverket ble nedlagt 31. mars 2010 og virksomheten ble en del av det nye Trafikverket.

4.2.2 Jernbane

Statens Järnveger (SJ) ble i 1988 omorganisert og splittet, og togtrafikken ble delvis deregulert. Banverket ble dannet og fikk ansvar for driften av den største delen av jernbanenettet. Togoperatører fikk mot en avgift adgang til å bruke dette nettet til å frakte gods og personer. Også planlegging og bygging av jernbanestrekninger ble en oppgave for Banverket. Til Banverket hørte også Järnbaneskolen, Sveriges Järnbanemuseum, Banverket ICT og Banverket Materialservice.

På begynnelsen av 1990-tallet startet en diskusjon om å omdanne SJ til et selskap. I perioden 1992-93 ble SJ Kombi, som var et eget forretningsområde i godstransportdivisjonen, omdannet til selskapet Rail Combi AB. Selskapet er nå integrert i det norske godstrafikkselskapet Cargo Net (tidligere NSB Gods). I 1998 ble Banverket Projektering en egen divisjon. Fra og med 2001 opphørte store deler av virksomheten i Statens Järnveger. De seks divisjonene som verket

da bestod av ble omdannet til egne aksjeselskaper, der de to første var heleid av staten:

- *SJ AB* (tidligere SJ Resor), persontrafikk
- *Green Cargo AB* (tidligere SJ Gods/SJ Cargo), godstransporter
- *Euromaint AB* (tidligere SJ Maskindivisjon/SJ Teknikk), verksteder m.m. ble i 2007 solgt til en privat eier.
- *Train Tech Engineering AB* (del av tidligere SJ Maskindivisjon/SJ Teknikk), ingeniør- og tekniske tjenester
- *Unigridd AB* (tidligere SJ Data), IT-virksomhet (har senere blitt kjøpt opp av det norske selskapet EDB Business Partner)
- *Jernhusen AB* (tidligere SJ Fastigheter), eiendommer
- *Trafficare AB* (tidligere SJ Terminalproduksjon/SJ Ståd), rengjøring og veksling, og som ble samlet i et konsern med AB Swedcarrier som morselskap, disse selskapene er deretter delvis solgt eller omdannet

Alle er i dag aksjeselskaper, drives kommersielt og er konkurranseutsatt.

Fra 2009 ble Banverket Prosjektering og Vägverket Konsult slått sammen til aksjeselskapet Vectura Consulting AB, som utfører konsulenttjenester på området transportinfrastruktur.

Banverket Produksjon som drev med vedlikehold og bygging av jernbane på kommeriselle vilkår i konkurranse med private selskaper, ble fra og med 2010 omdannet til Infranord AB.

Järnvägsstyrelsen ble etablert som egen myndighet 1. juli 2004 samtidig som Järnvägsinspektionen og Tågtrafikledningen ble lagt ned, som begge var deler av Banverket, men hadde egne frittstående myndighetsfunksjoner.

Järnvägsstyrelsen hadde ansvar for sikkerheten på jernbane, tunnelbane og sporvogn. Järnvägsstyrelsen ga tillatelse for trafikk og drift av infrastrukturen, og overvåket at jernbanemarkedet fungerte effektivt ut fra et konkurranseperspektiv. Järnvägsstyrelsen gikk 1. januar 2009 over til Transportstyrelsen.

Banverket ble fra 1. april 2010 en del av den nye myndigheten Trafikverket, som overtok både Banverkets og Vägverkets virksomheter.

4.2.3 Luftfart

Luftfartsverket (LFV) er en forvaltningsbedrift som tidligere hadde hovedoppgavene flytrafikkteneste for sivil og militær luftfart samt drift og eierskap av sivile flyplasser. Luftfartsinspektionen som tidligere var en del av Luftfartsverket, ble utskilt fra 2005 og ble omdannet til myndigheten Luftfartsstyrelsen. Luftfartsstyrelsens virksomhet har siden 2009 vært en del av den nyetablerte Transportstyrelsen.

Fra 1. april 2010 ble ansvaret for drift og eierskap av 14 flyplasser overført til Swedavia AB. Swedavia er heleid av den svenske staten med Finansdepartementet som eierstyrer. Ansvaret for flyplasser og flytrafikktenester ble delt 1.4.2010. Flytrafikktenester tilligger Luftfartsverket, mens selskapet Swedavia har ansvaret for de statlige flyplassene.

4.2.4 Behov for oversikt og forandringer

Høsten 2008 startet den svenske regjeringen en utredning for å få en oversikt over myndigheter på transportområdet. Bakgrunnen var bl a:

- den langsiktige planleggingen er ineffektiv og sektorbundet
- effektive transport og god logistikk bygger på samvirkning mellom transportgrenene
- vi får stadig mindre veg for pengene
- den statlige styringen er utydelig
- det finnes et potensial for forbedringer og mer effektiv anvendelse av statens midler
- statens produserende rolle har nesten opphørt

Utredningen skulle svare på følgende spørsmål:

- hvilke oppgaver bør staten engasjere seg i og i hvilken form bør disse drives
- foreslå nye former og arbeidsmåter for den strategiske planleggingen av transportinfrastrukturen
- muligheter for effektivisering og synergier
- foreslå endret organisering av hele eller deler av virksomhetene
- foreslå tiltak som bidrar til utvikling av bestillerfunksjoner i transportsektoren
- hvilke virksomheter bør organiseres sentralt og hvilke som ut fra et vekst og kundeperspektiv krever regional tilstedeværelse

Den 1. april 2009 avga trafikkverksutredningen sin innstilling til regjeringen. Utredningen vurdering var at:

- det nye planleggingssystemet
- statens systemforvaltende rolle,
- innkjøpsfunksjonen,
- den trafikkslagssamlede tilnærming,
- tilpasningen av firetrinnsprinsippet,
- det fortsatte arbeidet med indre effektivitet, samt
- den regionale tilstedeværelsen

best realiseres i en myndighet der alle transportgrenene er samlet - et trafikkverk.

1 april 2010 starter Trafikverket med ansvar for langsiktig planlegging av transportsystemet for vegtrafikk, jernbanetrafikk, sjøfart og luftfart samt for bygging, drift og vedlikehold av statens veger og jernbaner. Den nye organiseringen forutsatte at

- Banverket, SIKÅ (Statens Institut för kommunikations analyser) og Vägverket ble avviklet
- ansatte fulgte med den respektive virksomheten
- oppgaver ble overført fra SIKÅ, Sjøfartsverket og Transportstyrelsen
- myndigheten Trafikanalys ble dannet (forvaltningsorgan)

- 1 januar 2011 ble Rikstrafiken¹¹ og Rederinämnden¹² lagt ned og virksomheten ble overført til Trafikverket.

¹¹ *Rikstrafiken* var en statlig myndighet med oppgave å subsidiere innenriks nasjonal kollektivtrafikk.

¹² Rederinämnden var en statlig forvaltningsmyndighet som hadde til oppgave å behandle og gi statsstøtte til svensk sjøfart av konkurransehensyn.

5 Forvaltning og organisering i Finland

Først beskrives dagens situasjon, når det gjelder struktur herunder ansvar, roller og oppgavefordeling mellom de ulike organer og virksomheter, finansiering, størrelse og regulering. Det vises til kapittel 5.1.

Videre beskrives hovedtrekkene i utvikling de siste 5-10 år når det gjelder struktur og system. Følgende temaer behandles:

- sammenslåing eller utskilling av enheter/virksomheter
- endringer i organisasjonsform og eierskap
- bakgrunn og begrunnelser for viktige endringer.

Det vises til kapittel 5.2.

5.1 Organiseringen i dag

Organiseringen av forvaltningen av transportinfrastruktur vil generelt henge sammen med infrastrukturenes omfang og bruk. i punkt 5.1.1 presenteres noen utvalgte nøkkeltall for omfang og bruk.

I punkt 5.1.2 gis en oversikt over organiseringen, og i punktene 5.1.3 - 5.1.7 beskrives den enkelte virksomhet.

5.1.1 Nøkkeltall for infrastrukturenes omfang og bruk

Tallene gjelder infrastruktur der de statlige transportvirksomhetene på ulike måter er involvert i forvaltningen.

Omfang av infrastruktur

- Veg: 78 000 km
- Jernbane: 5 919 km
- Luftfart: 25 lufthavner
- Havner og farleder: 23 havner (åpne hele året), 8 200 km farleder

Trafikkomfang

- *Godstransportarbeid (per år)*
 - Veg: 35 900 mill. bilkilometer – 24 300 mill. tonnkilometer
 - Jernbane: 40 mill. tonn gods
 - Sjøfart: 13 mill. tonn gods (innenriks)
 - Luftfart – oppgave mangler
- *Persontransportarbeid (mill. personkilometer)*
 - Veg 77 000
 - Jernbane – oppgave mangler
 - Sjøfart – oppgave mangler
 - Luftfart – oppgave mangler

5.1.2 Oversikt over organiseringen

Det er fire statlige virksomheter som er de sentrale forvaltere av transportinfrastruktur. Tabell 5.1 gir en oversikt.

Tabell 5.1 Statlige forvaltere av transportinfrastruktur. Finland

Virksomhet	Hovedoppgaver	Antall ansatte	Styrende departement
Trafikverket	<i>Planlegging og utvikling av transportsystemet og for bygging, drift og vedlikehold av infrastruktur på områdene veg, jernbane og sjø.</i>	600	<i>Kommunikasjonsministeriet</i>
<i>Finavia abp</i>	<i>Forvalter og driver 25 lufthavner, og flytrafikkkontoll</i>	2500	<i>Kommunikasjonsministeriet</i>
ELY-sentraler	<i>Forvaltning – veg</i>	600	<i>Arbets- och Näringsministeriet</i>
Trafiksäkerhetsverket	<i>Regulering og tilsyn på områdene veg, jernbane, sjø og luft.</i>	530	<i>Kommunikasjonsministeriet</i>

Trafikverket, ELY-sentraler og Trafiksäkerhetsverket er forvaltningsorganer, mens Finavia abp er et statlig aksjeselskap. Trafiksäkerhetsverket har rollen som et reguleringsorgan med hovedoppgaver å sette formelle rammer for utformingen og bruken av transportinfrastrukturen, og å kontrollere etterlevelsen av reglene.

Alle virksomhetene er tilknyttet Kommunikationsministeriet unntatt ELY-sentralene som er tilknyttet Arbets- och Näringsministeriet. Antall ansatte er i alt ca. 4 200.

I tillegg er det et statlig aksjeselskap **Meritaito** tilknyttet Kommunikationsministeriet, som driver utvikling og vedlikehold av farleder og marin infrastruktur. Lostjenester ivaretas av det statlige selskapet **Finnpilot Pilotage Oy** som også ligger under Kommunikationsministeriet.

5.1.3 Trafikverket

Trafikverket har ansvar for veger, jernbane og farleder, og for en overgripende utvikling av trafikksystemet. Virksomheten ble opprettet 1.1. 2010 ved overføring av følgende virksomheter og oppgaver:

- Banförvaltningscentralen
- alle oppgavene fra Sjöfartsverket som ikke ble overført til det nye produksjonsselskapet eller Trafiksäkerhetsverket,
- Vägförvaltningen med unntak av vegdistriktene, og visse funksjoner som ble flyttet til Trafiksäkerhetsverket

Oppgaver

Trafikverket har følgende oppgaver:

- Opprettholder og utvikler transportsystemet i samarbeid med andre aktører
- Har den funksjonelle styringen av Nærings-, trafikk- og miljøsentralene på sitt ansvarsområde
- Påser at transportsystemet fungerer i unntakssituasjoner og ved forstyrrelser

- Sørger for at viktige vegprosjekter gjennomføres
- Gir støtte som er avsatt for å fremme sjøfart og andre transportformer
- Fremmer forbedring av produktiviteten Styrer og utvikler kollektivtrafikken på lang sikt
- Forvalter statens veg- og jernbanenett og de farleder som Trafikverket forvalter
- Utvikler og fremmer transporttjenester og markedenes funksjon på dette området
- Sørger for planlegging, vedlikehold og bygging av jernbane og farleder
- Sikrer forutsetningene for vintersjøfarten
- Deltar i samordningen av transporten og arealbruken
- Påser at sjøkartleggingen vedlikeholdes og utvikles
- Utvikler virksomhetsbetingelsene for kollektivtrafikken
- Ivaretar trafikkledelse og dens utvikling på statens transportkorridorer og innenfor sjøfarten

I tillegg til en rekke oppgaver Trafikverket utfører selv, er Trafikverket en meget stor bestiller, dvs kjøper en meget betydelig del av de tjenester som er nødvendige for å forvalte infrastrukturen. Årlig kjøpes tjenester til en verdi av ca 1,5 mrd. euro (2010) på områdene trafikkorridorer, planlegging, landmåling og andre tjenester. Trafikverkets kjøp av tjenester sysselsetter ca 12 000 personer hvert år.

Organisering, styring og finansiering

Trafikverket er et forvaltningsorgan tilknyttet Kommunikationsministeriet og hadde ved opprettelsen ca 700 ansatte, som nå er redusert til ca 600 ansatte. Det er planer om ytterligere reduksjon til ca 500 ansatte. Trafikverket har hovedkontoret i Helsingfors, men har også kontor i Villmanstrand (i sørøst) og Rovaniemi (i nord). Oppgavene er således fordelt både sentralt og regionalt.

I tillegg er det ca 600 personer som er spesialiserte på vegforvaltning og utvikling av trafikksystemet ved ni regionale nærings-, trafikk- og miljøsentralene som er underlagt Arbets- og næringsministeriet. Nærings-, trafikk- og miljøsentralene, som forkortes ELY er nærmere omtalt i 5.1.3. Trafikverket styres via det ministeriet oppgir å være resultatstyring. Resultatstyringen gjennomføres ved hjelp av fireårig virksomhets- og økonomiplanlegging. Styringsmodellen baserer seg på avtaler hvor målet er å finne en riktig balanse mellom de ressurser som står til rådighet og de resultater som kan oppnås ved hjelp av disse midlene.

Trafikkverkets virksomhet finansieres over statsbudsjettet (ettårig finansiering). Det vedtas separate bevilgninger til jernbane, veg og sjøtransport. Bevilgninger til investeringer er fordelt på banestrekninger, vegstrekninger med mer. Det bevilges i tillegg midler til drift og vedlikehold. Budsjettet per år er på ca 1,6 mrd. euro hvor av:

- ca 965 mill. euro går til ivaretagelse av infrastruktur for basistransport
- ca 375 mill. euro går til utvikling
- ca 100 mill. euro går til sjøfartsstøtte og lasteavgiftsstøtte

- ca 110 mill. euro går til innkjøp og utvikling av kollektivtransport samt skjærgårdstrafikk
- ca 92 mill. euro går til administrasjon

Trafikverket ble reorganisert 1.1.2011 for å ta ut ytterligere synergier og øke samarbeidet mellom de ulike transportområdene. Verket ble med dette fullt ut organisert etter oppgaver, og med denne interne organiseringen:

Figur 5.1 Intern organisering av Trafikverket



Organisasjonsmodellen uttrykker en helhet der samspillet mellom transportformer står sentralt. Trafikverket har ikke avdelinger som gjenspeiler de ulike trafikkformene.

5.1.4 Finavia Abp

Finavia er et statlig selskap som forvalter og driver 25 flyplasser og har ansvaret for flytrafikk-tjenesten. Selskapet har eget styre og er tilknyttet Kommunikationsministeriet. Selskapet har ca 2500 ansatte og er finansiert av sine brukere og beslutter selvstendig om sin virksomhet, sin økonomi og sine investeringer. Statsråden beslutter de allmenne virksomhets- og resultatmålene. Omsetningen i 2009 var ca. 295 mill. euro.

5.1.5 Nærings-, trafikk- og miljøsentralene – ELY-sentralene

De i alt 15 nærings-, trafikk- og miljøsentralene¹³ ble opprettet i 2010 og er benevnelsen på et statlig regionalt embetsverk med ansvar for iverksettelses- og utviklingsoppgaver.

¹³ På finsk *elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus* forkortet ELY, på svensk *närings-, trafik- och miljöcentral* forkortet ntm.

Oppgaver

- rådgivnings-, finansierings- og utviklingsservice til bedrifter, sysselsettingsbasert støtte og arbeidskraftutdanning, landbruks- og fiskerinæringssaker, innvandringssaker og EUs strukturfondprosjekter
- miljøvern, kontroll av regionutnyttelse og -oppbygging, naturvern, oppfølging av miljøkonsesjoner, utnyttelse og vern av vannressursene
- vedlikehold av landeveiene, vegprosjekter, konsesjonsspørsmål innen trafikk, trafikk sikkerhet, kollektivtrafikk samt skjærgårdstrafikk
- yrkesrettet utdanning, oppgaver innen biblioteks-, mosjons-, undervisnings- og ungdomsvesenet

Organisering, styring og finansiering

ELY-sentralene er forvaltningorganer under Arbets- og næringsministeriet. De styres av foruten Arbets- og næringsministeriet dessuten av Miljöministeriet, Kommunikationsministeriet/Trafikverket, Jord- og skogsbruksministeriet/Landsbygdsverket/Livsmedelssikkerhetsverket, Undervisningsministeriet og Inrikesministeriet.

Det er i alt ca 4 300 ansatte i disse sentralene, og på området veg ca 600 ved de ni sentralene som har vegoppgaver. Sammen med regionforvaltningsverkene har disse sentralene overtatt oppgavene til lenene, som ble oppløst ved utgangen av 2009. Nærings-, trafikk- og miljøsentralene viderefører dessuten oppgaver til de tidligere arbeids- og næringscentralene, regionale miljøsentralene, miljøkonsesjonsverkene, vegdistriktene og arbeiderverndistriktstyrene.

5.1.6 Trafiksikkerhetsverket (Trafik)

Trafiksikkerhetsverket (Trafik) er forvaltnings- og sikkerhetsmyndighet for regulering og overvåking av trafikksystemet, og har som oppgave å fremme trafikk sikkerhet, en bærekraftig utvikling av transportsystemet og å produsere trafikkrelaterte myndighetstjenester. Trafik ble opprettet 1.1.2010 og er en sammenslåing av Fordonsförvaltningscentralen (AKE), Luftfartsförvaltningen, Sjöfartsverkets sjøsikkerhetsfunksjon og Järnvägsverket. Formålet med sammenslåingen er å oppnå synergifordeler og økt effektivitet.

Oppgaver

Luftfart

- flysikkerheten og myndighetsoppgavene innenfor sivil luftfart (Finlands luftfartsmyndighet)
- utferdiger de nasjonale luftfartsforskriftene, gir nødvendige tillatelser og overvåker luftfarten. Undersøkelser av ulykker og hendelser foretas avhengig av alvorlighetsgrad enten av Centralen för undersökning av olyckor¹⁴ eller av sakkyndige i Trafiksikkerhetsverket

¹⁴ Centralen för undersökning av olyckor er underlagt Justisministeriet og undersøker alle storulykker uavhengig av ulykketype, samt alle ulykker og hendelser som berører luftfart, sjøfart og jernbane.

Sjøfart

- deltar i internasjonale fora og representerer Finland i de internasjonale organisasjoner der sjøfartsregelverk utarbeides
- fartøysikkerhet, fritidsbåter og sikkerheten ved havner, fartøys- og mannskapsregistre, krav til bemanning, utsteder sertifikater for mannskap, tilsyn med fartøy

Jernbane

- utvikler jernbanesikkerheten, og sørger for gjennomsiktigheten i jernbanemarkedet og jernbanesystemets interoperabilitet, deltar i det innenlandske og internasjonale normarbeidet, påser at EU-regelverket implementeres, er bransjens regulerings- og utbedringsorgan og har myndighetsoppgavene i jernbanemarkedet
- utferdiger sikkerhetstillatelse til jernbanenettets forvaltere og sikkerhetssertifikat for jernbaneselskaper, har et register for jernbanemateriell og et register over personer som har trafikksikkerhetsoppgaver på jernbanen
- tilsyn med transport av farlig gods på jernbane og kontroll av operatørens sikkerhetsledelsessystem

Veg

- fremmer sikre og miljøvennlig kjøretøy gjennom krav til kunnskaper og ferdigheter hos førere og transportforetak, arrangerer førerkorteksamen, overvåker utdanningen av bilførere, utgir digitale ferdskriverkort og sertifikat for yrkessjåfører, avholder eksamen for sikkerhetsrådgivere for landtransport av farlig gods, ADR-eksamen, eksamen for transportforetak og har ansvar for registreringen av førerkort
- godkjenning av kjøretøy, kjøretøyregistrering og den årlige beskatningen (årsavgiftene), gir konsesjon til verkstedene som driver kontroll, overvåker at verkstedene holder høy kvalitet og er upartiske

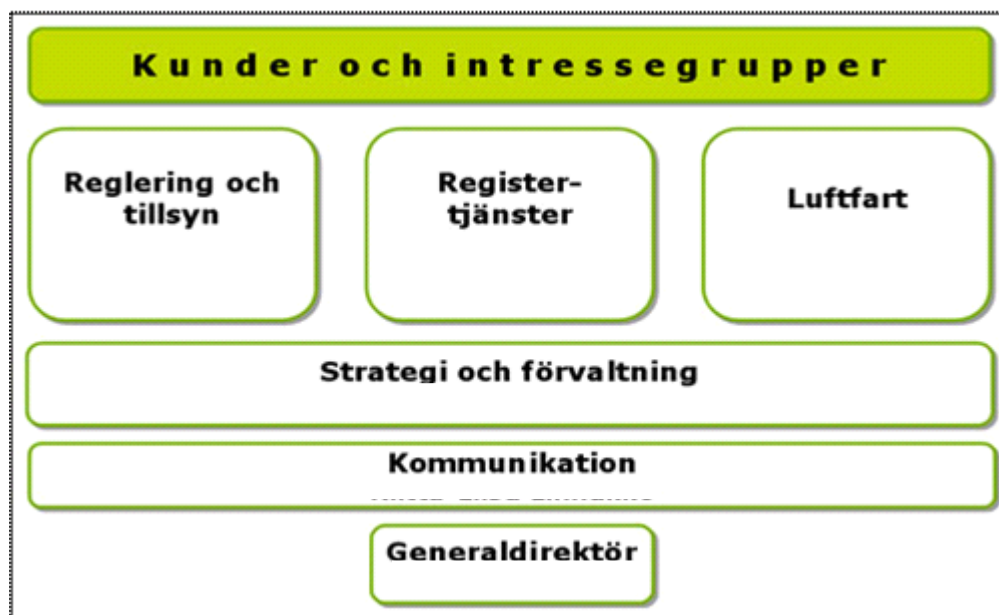
Organisering, styring og finansiering

Trafi er et forvaltningsorgan under Kommunikationsministeriet med ca 500 ansatte. Hovedsetet er i Helsingfors, men virksomheten har filialer rundt om i Finland. Virksomheten er også lokalisert i Villmanstrand og Rovaniemi, slik som Trafikverket. Ca 28 pst av de ansatte holder hus utenfor hovedstatsregionen.

Trafi er finansiert over statsbudsjettet, men brukerfinansieringen (avgifter) tilsvarer ca 80 pst. av de samlede utgiftene. Trafi styres etter samme modell som Trafikverket – resultatstyring, 4-års sykler og en omforent balanse mellom ressurser og resultatkrav.

Ved etableringen var Trafi internt organisert etter de fire transportområdene, men er nå gått bort fra organisering etter trafikkslagene med unntak av luftfart, se figur 5.2. Oppgavene på området luftfart er organisert i en egen avdeling, begrunnet med at den sektoren i det alt vesentlige er finansiert av luftfartsnæringen gjennom avgifter. Virksomheten for øvrig er organisert ut fra oppgaver og ikke etter transportsektor.

Figur 5.2 Intern organisering av Trafiksäkerhetsverket



5.1.7 Meritaito

Meritaito er et statlig selskap utskilt fra Sjöfartsverkets produksjonsvirksomhet og Rederiverkets forretningsvirksomhet innen farledsservice. Selskapet må sees på bakgrunn av bl a opprettelsen av Trafikverket og ønsket om et skille mellom bestillings- og produksjonsfunksjonene i transportsektoren. Selskapet er tilknyttet Kommunikationsministeriet og styres med vekt på resultater. Selskapet tilbyr vedlikehold av farleder og annen farlederservice, bl a forvaltning av farleder, kanaler, forebygging og bekjempelse av miljøulykker, planleggings- og eksperttjenester, sjømåling samt andre oppgaver i tilknytning til farleder.

5.2 Hovedtrekk i utvikling de siste 5-10 år

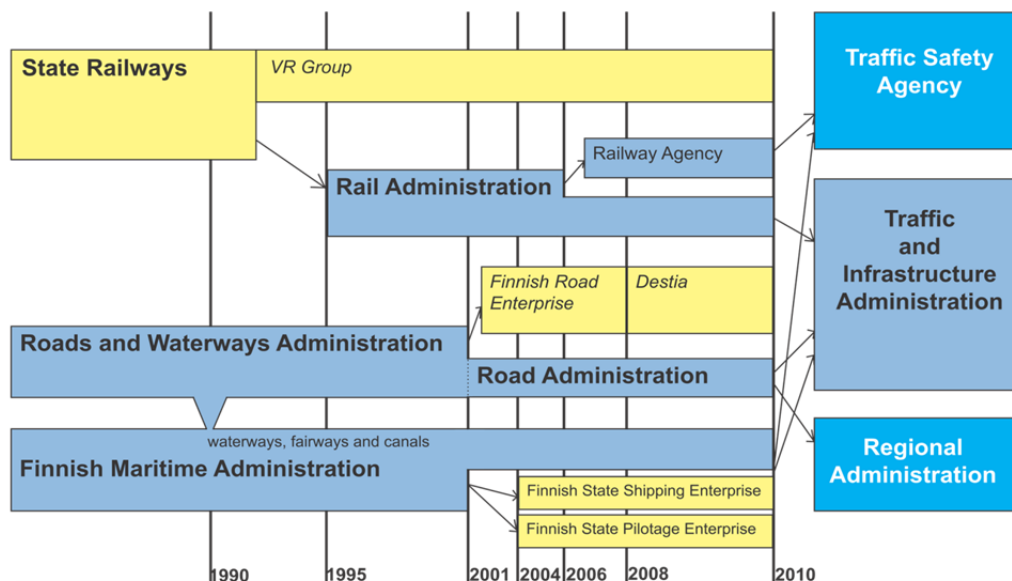
Ovenfor har vi beskrevet dagens organisering som er et resultat av en trinnvis utvikling over lang tid preget av:

- sammenslåing og utskilling av enheter/virksomheter
- endringer i ansvar, roller, organisasjonsform, oppgaver og eierskap

5.2.1 Utviklingen frem til 2010

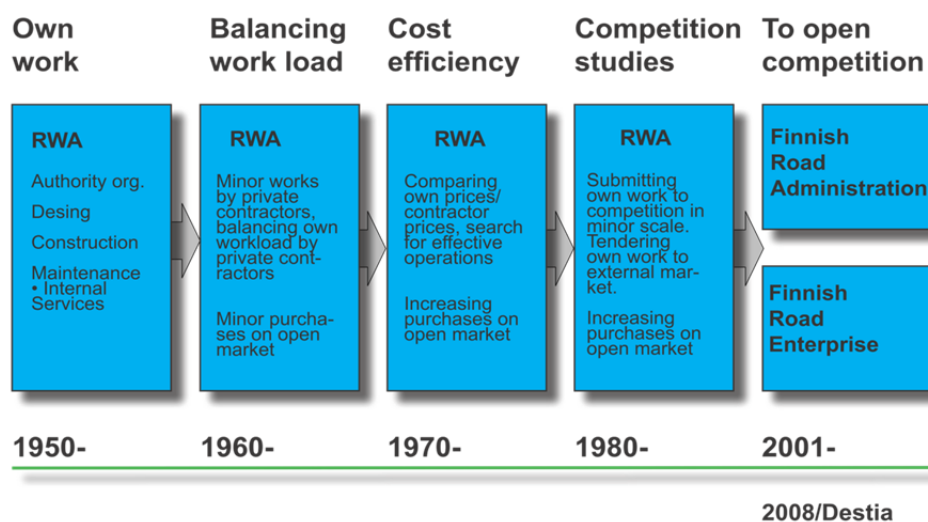
Nedenfor gjengis kort endringene de senere årene og frem til 2010, og som har dels vært forutsetninger for og resultert i dagens organisering. Endringene skisseres og illustreres først ved figurer. Dette dreier seg i hovedsak om endringer fra 1990-tallet, men for vegsektoren er endringene helt tilbake fra 1950 tatt med.

Figur 5.3 Oversikt over utviklingstrinn 1990-2010 i forvaltningen av transportinfrastruktur



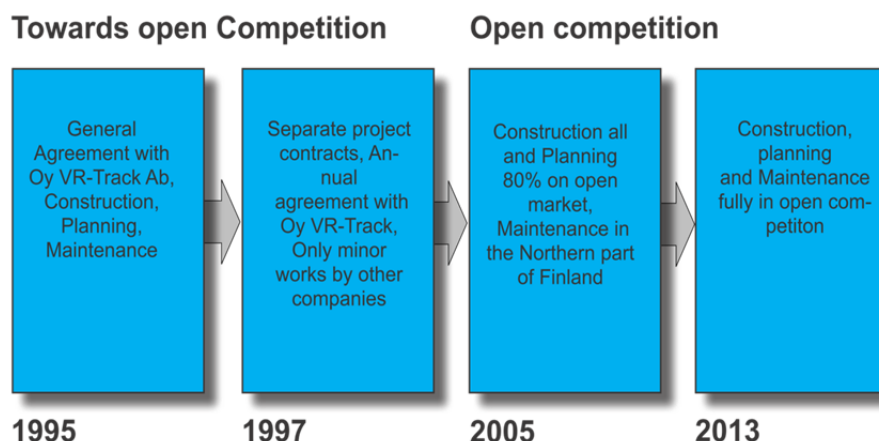
Figur 5.3 viser veien fra mange virksomheter hvor alle oppgaver ligger innenfor staten, til færre virksomheter hvor flere oppgaver er skilt ut til privat virksomhet og kjøpes i markedet. Destia er for eksempel i dag et privateid finsk konsern innenfor byggetjenester og infrastruktur som har sitt utspring i tidligere offentlig virksomhet.

Figur 5.4 Trinnvis utvikling av vegforvaltningen i perioden 1950-2008



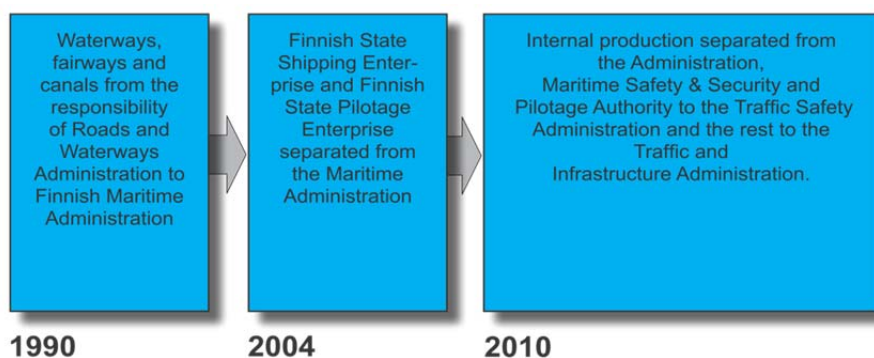
Figur 5.4 viser en utvikling der utbygging og vedlikehold osv av veger er skilt ut fra statlig virksomhet og privatisert. I dag er Trafikverket en stor innkjøper av denne typen tjenester. Selskapene konkurrerer om å utføre oppgaver som tidligere lå innenfor staten.

Figur 5.5 Trinnvis utvikling av Baneförvaltningscentralen fra 1995 til 2013



Figur 5.5 viser utviklingen fra 1995 og slik den planlegges frem til 2013. All utbygging og vedlikehold skal etterhvert legges ut i markedet og privatiseres. Trafikverket kjøper denne typen tjenester, mens Trafiksäkerhetsverket fører tilsyn med at de private aktørene leverer tilstrekkelig kvalitet og sikkerhet.

Figur 5.6 Milepæler i utviklingen av Sjöfartsverket 1990-2010

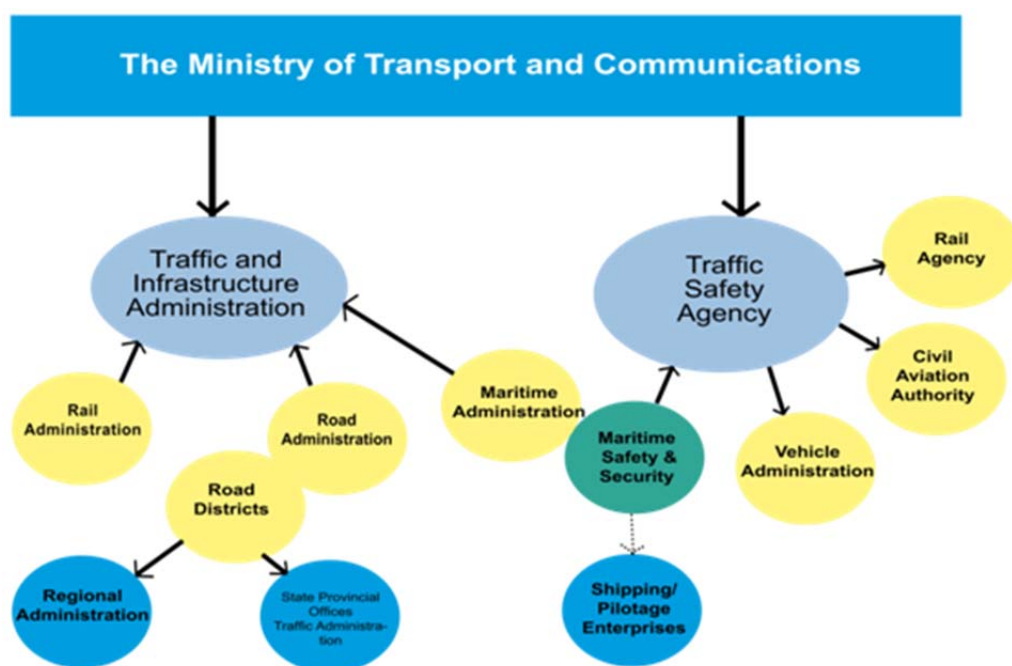


Figur 5.6 viser hvordan oppgaver som tidligere var skilt ut i egne virksomheter på sjøfartsområdet nå er lagt til henholdsvis Trafikverket og Trafiksäkerhetsverket. Den viktigste og største forvaltningsreformen på transportområdet var i 2010 og er illustrert i figur 5.7 nedenfor. Endringene illustrert i figur 5.6 ovenfor var imidlertid nødvendige for at denne reformen kunne settes ut livet.

5.2.2 Forvaltningsreformen i 2010

I 2009 foreslo den finske regjeringen å konsentrere forvaltningen av transportinfrastrukturen. Som det fremgår av figur 5.7 skapte reformen de nye store virksomhetene på transportsektoren: Trafikverket og Trafiksäkerhetsverket.

Figur 5.7 Forvaltningsreformen av 2010



Stikkord for reformen var sammenslåing og konstrasjon. Det foreslaget om en slik organisering ble første gang lansert av trafikministeren i 2004. Tanken ble lansert igjen i regjeringsprogrammet i 2008, og det ble besluttet at en slik reform skulle gjennomføres. Regionalisering var en viktig del av reformen: En del av virksomheten skulle flyttes ut av Helsingfors til Villmanstrand og Rovaniemi. Denne reformen er en del av en utvikling over flere år der oppgaver er omorganisert på ulike måter på bakgrunn av både nasjonale og internasjonale forhold.

Målet med reformen har vært bedre helhetssyn og effektivitet i forberedelsen og utføringen av samferdselspolitikken. Ønske har vært å gå fra deloptimalisering av virksomheten på etatsnivå til oversikt over virksomheten på transportsystemnivå. Fokuset skulle ligge på kundebehov i hele reise- og transportkjeden. Man skulle sørge for optimal ressursallokering og få mer for mindre. I tillegg skulle man ta i bruk et bredt spekter av virkemidler og metoder.

Hensikten har hele tiden vært å få til synergifordeler, øke produktiviteten og effektiviteten gjennom sammenslåing og samordning av likeartede funksjoner, beste praksis og få igjennom enhetlige rutiner. Det skulle sørges for effektiv anvendelse og samordnet utvikling av ressursene. Videre skulle man øke kompetansen, samarbeide og legge forholdene til rette for mer innovasjon.

Reformen i transportsektoren kan ikke sees isolert fra andre reformer og omorganiseringer av finsk forvaltning. Transportreformen er et ledd i statsforvaltningens produktivetsprogram. Produktivetsmålet for hele forvaltningsområdet forutsetter en reduksjon på nesten 800 årsverk frem til 2015.

I tillegg har man i Finland hatt et regionforvaltningsprosjekt som for transportsektoren har ført til at vegdistriktene og lensstyrelsens trafikkavdelinger ble innarbeidet i nærings-, trafikk og miljøvernentralene som er underlagt Arbets- og næringsministeriet, jf. punkt 5.1.3. Regionaliseringen har også ført til at deler av Trafikverkets og Trafiksäkershetsverkets oppgaver ble lagt til regionene:

- Av *Trafikverkets* virksomhet er de funksjoner som flyttes til Villmanstrand blant annet informasjonstjenestene for trafikk og forvaltning av trafikkorridorer, dokumentforvaltning, arkivtjenester og statistikkføring. Etter regionaliseringen arbeider 47 pst. av Trafikverkets ansatte utenfor hovedstadsregionen.
- Ved *Trafiksäkerhetsverket* etableres i Villmanstrand en enhet for østtrafikken som skal konsentrere seg om oppgaver spesielt med tilknytning til veg-, jernbane- og sjøtrafikken mellom Finland og Russland. I Rovaniemi plasseres oppgaver i tilknytning til kjøretøysbeskatningen, informasjonstjenesten, publikumsrådgivningen og ulike støttetjenester. Som en følge av dette arbeider 28 pst. av Trafiksäkerhetsverket ansatte utenfor hovedstadsregionen.

Reformene på samferdselsområdet både i 2010 og tidligere må sees i lys av forvaltningsendringer generelt. Kravet til økt produktivitet og regionalisering av oppgaver har lagt sterke føringer på organiseringen av transportsektoren.

6 Forvaltning og organisering i Danmark

Først beskrives dagens situasjon, når det gjelder struktur herunder ansvar, roller og oppgavefordeling mellom de ulike organer og virksomheter, finansiering, størrelse og regulering. Det vises til kapittel 6.1.

Videre beskrives hovedtrekkene i utvikling de siste 5-10 år når det gjelder struktur og system. Følgende temaer behandles:

- sammenslåing eller utskilling av enheter/virksomheter
- endringer i organisasjonsform og eierskap
- bakgrunn og begrunnelser for viktige endringer

Det vises til kapittel 6.2.

6.1 Organiseringen i dag

Organiseringen av forvaltningen av transportinfrastruktur vil generelt henge sammen med infrastrukturenes omfang og bruk. I punkt 6.1.1 presenteres noen utvalgte nøkkeltall for omfang og bruk.

I punkt 6.1.2 gis en oversikt over organiseringen, og i punktene 6.1.3 - 6.1.9 beskrives den enkelte virksomhet.

6.1.1 Nøkkeltall for infrastrukturenes omfang og bruk

Tallene gjelder infrastruktur der de statlige transportvirksomhetene på ulike måter er involvert i forvaltningen.

Omfang av infrastruktur

- *Veg: 73 575 km*
- *Jernbane: 3 240 km*
- *Havner og farleder: 120 trafikkhavner*
- *Luftfart: 11 lufthavner*

Trafikkomfang

- *Godstransportarbeid (mill. tonnkilometer per år)*
 - *Veg 15 018*
 - *Jernbane 147*
 - *Sjøfart 4 100 (anslått)*
 - *Luftfart – oppgave mangler*
 - *I alt 21 563*
- *Persontransportarbeid (mill. personkilometer per år)*
 - *Veg 68 900*
 - *Jernbane 6 074*
 - *Sjøfart 247*
 - *Luftfart 308*

6.1.2 Oversikt over organiseringen

Det er seks statlige virksomheter som er de sentrale forvaltere av transportinfrastruktur, se tabell 6.1.

Tabell 6.1 Statlige forvaltere av transportinfrastruktur i Danmark

Virksomhet	Hovedoppgaver	Antall ansatte	Styrende departement
Vejdirektoratet	<i>Planlegging, forvaltning og utvikling av statsvegnettet</i>	900	<i>Transportministeriet</i>
Banedanmark	<i>Planlegging, forvaltning og produksjon</i>	2150	<i>Transportministeriet</i>
Kystdirektoratet	<i>Myndighetsutøvelse og andre forvaltningsoppgaver farleder og havner</i>	115	<i>Transportministeriet</i>
Farvandsvæsenet	<i>Forvaltningsoppgaver -trygg ferdsel</i>	830	<i>Forsvarsministeriet</i>
Sund og Bælt Holding AS	<i>Bygg og driftreorganisasjon</i>	130	<i>Transportministeriet</i>
Trafikstyrelsen	<i>Regulering og tilsyn – veg, jernbane og fly</i>	400	<i>Transportministeriet</i>

Alle er ordinære forvaltningsorganer unntatt Sund og Bælt Holding AS som er et statlig aksjeselskap. Alle er underlagt Transportministeriet unntatt Farvandsvæsenet som er underlagt Forsvarsministeriet. Antall ansatte er i alt ca 4 400.

I tillegg er det et kommersielt, statlig aksjeselskap *Naviair* tilknyttet Transportministeriet som leverer lufttrafikkjenester, bl a lufttrafikkontroll.

6.1.3 Vejdirektoratet

Vejdirektoratet har ansvaret for planlegging, prosjektering, anlegg samt drift, vedlikehold og utbygging av statsveinettet. Statsveinettet utgjør bare 5 % av det offentlige vegnettet, men 45 % av vegtrafikken avvikles på statsvegene. En betydelig del av forvaltningen av veginfrastrukturen er lagt til kommunene.

Oppgaver

Vejdirektoratets oppgaver omfatter:

- en effektiv, bæredyktig og sikker trafikkavvikling med fokus på trafikantenes behov
- vedlikehold og opprettholdelse av en forskriftsmessig standard på veinettet med vekt på vegenes verdi
- forbedring og utbygging gjennom anleggsprosjekter
- utgivelse av den nasjonale statistikken over trafikkulykker
- behandling av klager over kommuners avgjørelser etter vegloven
- salg av databaserte managementsystemer, rådgivning med mer

Organisering, styring og finansiering

Vejdirektoratet er et forvaltningsorgan med 900 ansatte under Transportministeriet, og finansieres over statsbudsjettet (*Finansloven*). Som et ledd i styringen av Vejdirektoratet inngås en årlig resultatkontrakt mellom Vejdirektoratet og Transportministeriet for de produkter og resultatkrav som

skal ivaretas og leveres. Kontrakten skisserer også utviklingen for de tre neste årene. Den samlede utgiftsrammen (netto) er ca 4,6 mrd. danske kroner (2010).

Virksomheten består av fire stabsfunksjoner (bl a Vejteknisk institut), samt fire fagavdelinger: anlegg, planlegging, drift, ressurser. Vejdirektoratet ble omorganisert 1.10.2009. Omorganiseringen hadde til hensikt å bidra til forenkling og mer vekt på kjerneoppgavene. Samtidig skulle det flyttes mer ressurser fra administrasjon og ut på veiene. Den lokale tilstedeværelsen gjennom landets seks vegsentre skulle fortsatt spille en avgjørende rolle i dialogen med kommuner og andre samarbeidspartnere. Vegsentrene er for øvrig særskilte organisatoriske enheter der medarbeiderne skal være en integrert del av Planlegningsdivisjonen, Driftsdivisjonen og Anleggsdivisjonen for å få en forenkling av arbeids-prosessene. Forenklingen forventes endelig implementert i 2012. Sammenlignet med 2008 forventes i perioden en reduksjon i antall ansatte svarende til ca. 80 årsverk, fortrinnsvis ved naturlig avgang.

6.1.4 Banedanmark

Banedanmark planlegger, utvikler, driver og vedlikeholder statens jernbanenett.

Oppgaver

Banedanmarks hovedoppgaver er å:

- planlegge, drive, fornye og vedlikeholde statens jernbaneinfrastruktur
- styre og overvåke trafikken på jernbanenettet
- utarbeide de overordnede kjøreplaner for det statlige jernbanenettet
- tildele kapasitet til togoperatørene
- fastsette og oppkreve avgifter fra operatørene for at kjøre på skinnegangen
- deltagelse i internasjonalt arbeid

Organisering, styring og finansiering

Banedanmark er et forvaltningsorgan med 2130 ansatte under Transportministeriet, og finansieres over statsbudsjettet (*Finansloven*). Som et ledd i styringen av Banedanmark inngås en årlig resultatkontrakt mellom Banedanmark og Transportministeriet om forvaltningen av statens jernbanestruktur. Kontrakten skisserer også utviklingen for de tre neste årene. Den samlede utgiftsrammen (netto) er ca 4,6 mrd. danske kroner (2010).

Virksomheten er organisert i ti avdelinger: Anlægsudvikling, Planlægning, Anlæg & Fornyelse, Ny bane, København-Ringsted, Signalprogrammet, Teknisk Drift, Produksjon, Trafikal drift, HR og Økonomi – i tillegg til fire stabsfunksjoner.

6.1.5 Kystdirektoratet

Kystdirektoratet er en kyst- og havneenhet som ble opprettet 1. januar 2001 med oppgaver fra det tidligere Kystinspektoratet. Inntil 2005 hadde direktoratet ansvar for statshavnene som da ble overtatt av kommunene, unntatt Thorsminde Statshavn. Direktoratet har fortsatt visse oppgaver i de tidligere statshavnene som f eks opprensning av farleder og havnebassenger og vedlikehold av moloer. Kystdirektoratet ivaretar også de samfunnsmessige interessene på

kystbeskyttelsesområdet og de statlige interesser på havneområdet gjennom analyser, prosjektering, anlegg, drift og varsling.

Oppgaver

Kystdirektoratet har oppgaver innen kystbeskyttelse, stormflodberedskap, oppmåling og opprensning i havner og farleder, statens høyhetsrett over sjøterritoriet og analyser, prosjektering og drift innenfor kystbeskyttelses- og havneområdet.

Organisering, styring og finansiering

Kystdirektoratet er et forvaltningsorgan under Transportministeriet med ca 115 ansatte og finansieres over statsbudsjettet (*Finansloven*). Som et ledd i styringen av Kystdirektoratet inngås en årlig resultatkontrakt mellom Kystdirektoratet og Transportministeriet om mål og resultater. Kontrakten skisserer også utviklingen for de tre neste årene. De samlede utgifter (netto) er ca 223 mill. danske kroner (2010).

Virksomheten har hovedkontor i Lemvig og er organisert i 5 avdelinger: Analyse og Plan, Drift og Produksjon, Intern Service, Myndighed og Jura, Strategi og Utvikling.

6.1.6 Farvandsvæsenet

Farvandsvæsenet har ansvar for å sikre trygg ferdsel i farvannene omkring Danmark, Færøyene og Grønland.

Oppgaver

Oppgavene omfatter bl a

- merking av farleder
- saksbehandling vedrørende arbeider i danske farvann
- kystredningstjeneste
- lostjeneste
- hydrografi og oseanografi

Organisering, styring og finansiering

Farvandsvæsenet er et sivilt forvaltningsorgan under Forsvarsministeriet med ca. 830 ansatte, herav utgjør deltidsansatte redningsmenn og fyrpassere ca. 220 ansatte. Virksomheten finansieres over statsbudsjettet (*Finansloven*). Som et ledd i styringen av Farvandsvæsenet inngås en årlig resultatkontrakt mellom Farvandsvæsenet og Forsvarsministeriet om mål og resultater. Kontrakten skisserer også utviklingen for de tre neste årene. I 2010 var inntektsført bevilgning ca 275 mill. danske kroner og inntektene ca. 28 mill. danske kroner - samlede utgifter var ca 302 mill. danske kroner. Virksomheten er organisert i avdelinger: Center for Sejladsinformation, Maritim Jura og Forvaltning, Hydrografi og Maritime Data, Drift og Beredskap, Innovation og Analyse, Personale, økonomi og service

6.1.7 Trafikstyrelsen

Trafikstyrelsen har ansvar og oppgaver på tvers av transportformene vei, bane og luftfart og med vekt på regulering og tilsyn, herunder velfungerende markeder, trafikksikkerhet, sammenhengende transport og grønn transport.

Trafikstyrelsen fikk sin nåværende form 1.11.2010 da Statens Luftfartsvæsen ble innlemmet. Virksomheten driver også Bornholm flyplass.

Oppgaver

Trafikstyrelsens oppgaver omfatter bl a:

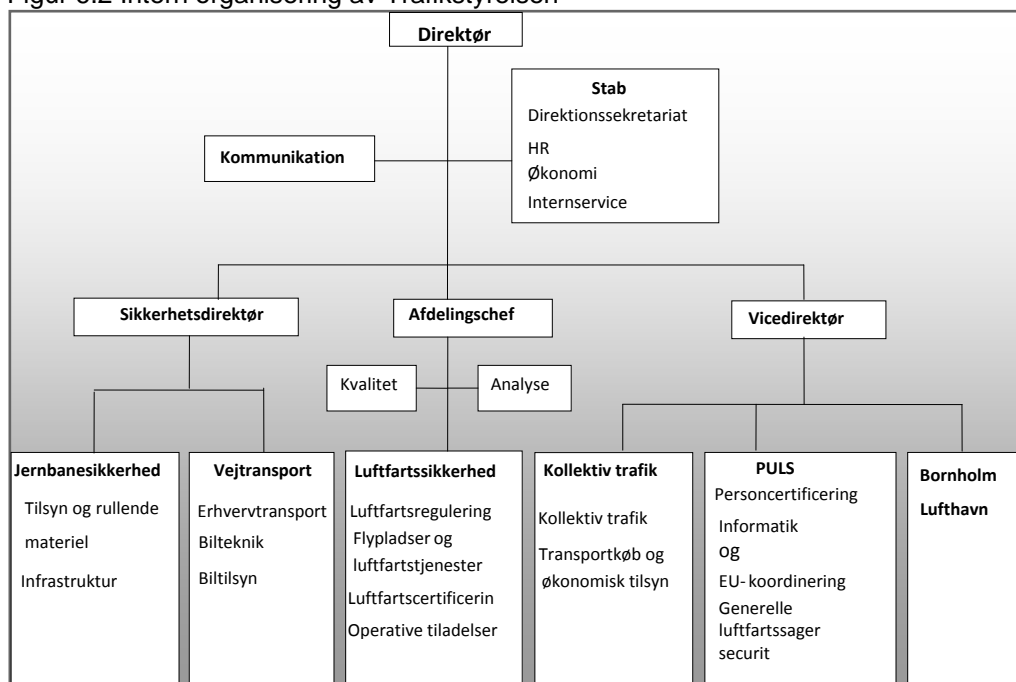
- Kollektiv trafikk – innsamling, analyse og formidling av kunnskap, samt en rekke myndighetsoppgaver som f eks. inntektsdeling og regulering av samarbeidet i kollektivtrafikken
- Innkjøp av tog- og fergetrafikk – administrasjon av kontrakter og inntekter.
- Sikkerhet og interoperabilitet – regelverk og gjennomføring av EUs regelreform, tilsyns- og godkjennelsesaktiviteter på jernbanen
- Tilsyn for økt trafiksikkerhet – kjøretøy, forhandlere, verksteder og ervervstransport samt bilførere. Reguleringen av og tilsyn med sivil luftfart, når det gjelder luftfartsbransjen, flypassasjerer og andre interessenter, herunder å fastsette regler og føre tilsyn med at reglene er innarbeidet i luftfartens kvalitetssystemer, og at de blir overholdt

Organisering, styring og finansiering

Trafikstyrelsen er et forvaltningsorgan under Transportministeriet med om lag 400 ansatte og finansieres over statsbudsjettet (*Finansloven*). Som et ledd i styringen av Trafikstyrelsen inngås en årlig resultatkontrakt mellom Trafikstyrelsen og Transportministeriet om mål og resultater. Kontrakten skisserer også utviklingen for de tre neste årene. For Trafikstyrelsen uten luftfart var de samlede utgifter var ca 189 mill. danske kroner, som i hovedsak ble finansiert med en bevilgning på ca 140 mill. danske kroner og ca. 60 mill. danske kroner i inntekter – alle tall fra 2010. På grunn av fusjonen med tidligere Statens Luftfartsvæsen fra november 2010 er det ført eget regnskap for luftfartsområdet. På dette området var utgiftene ca. 330 mill. danske kroner som ble finansiert med en bevilgning på ca 71 mill. danske kroner og inntekter på ca. 264 mill. danske kroner.

Den interne organiseringen er gjengitt i figur 6.2.

Figur 6.2 Intern organisering av Trafikstyrelsen



6.1.8 Andre sentrale organer

Transportministeriet har eierinteresser i flere selskaper med oppgaver i tilknytning til transportinfrastruktur, bl a Sund & Bælt Holding og A/S Naviair.

6.1.8.1 Sund & Bælt Holding A/S.

Holdingselskapet Sund & Bælt er en bygg- og driftsherreorganisasjon som eies 100 pst. av staten, og som ... ”planlegger, styrer og overvåger samt optimerer eget og eksterne parters arbeide i forbindelse med servicering af kundene og forvaltningen av infrastruktur anlæggene.” Selskapet (gjennom underliggende datterselskaper) samarbeider tett med hhv Vejdirektoratet og Banedanmark. Selskapet drives på forretningsmessig basis.

6.1.8.2 Naviair

Naviairs oppgaver er å levere lufttrafikkjenester, bl a lufttrafikkontroll, og er et trafikkelskap. Naviair har vært såkalt selvstendig offentlig virksomhet fra 27.10.2010 opprettet ved egen lov og med eget styre, og underlagt Transportministeriet. Naviair har om lag 660 ansatte, en årlig omsetning på om lag 900 mill. danske kroner og er egenfinansiert. Den årlige omsetningen skal fullt ut dekke alle Naviairs kostnader. Naviair ble utskilt fra Statens Luftfartsvæsen 1.1.2001 og etablert som selvstendig statsvirksomhet. Denne omdanningen innebærer større selvstendighet og fleksibilitet. Samtidig innebærer det et stort selvstendig forretningsmessig ansvar. Statens Luftfartsvæsen ble avviklet 1.11.2010 og inngår nå i Trafikstyrelsen.

Det er elleve offentlige lufthavner i Danmark som er organisert som selskaper. Åtte eies av kommuner, én eies av staten (Bornholm) og staten har eierinteresser i to (København og Roskilde).

6.2 Hovedtrekk i utviklingen de siste 10-15 år

I dette kapitlet beskrives hovedtrekkene i utviklingen de senere årene med hovedvekt på veg, bane og luft.

6.2.1 Kommunalreformens betydning for vegforvaltning

Fra 2007 trådte kommunalreformen i kraft, som innebar markante endringer i organisatorisk struktur og oppgavefordeling i den offentlige sektor i Danmark. 271 kommuner ble redusert til 98 store kommuner, og 14 amter ble nedlagt og erstattet med fem regioner. Reformen medførte en ny (geografisk) inndeling av kommuner og regioner, dels en ny fordeling av oppgavene mellom kommuner, regioner og staten. Reformen fikk også betydning for vegfinansieringen. Kommunalreformen danner ramme for en sterk offentlig sektor, der et av målene er å skape kommuner preget av stor faglig og økonomisk bærekraft.

Reformen innebar store endringer i vegforvaltningen med flere oppgaver til kommuner og regioner. Vegforvaltningen før reformen er illustrert i tabell 6.2.

Tabell 6.2 Vegforvaltningen før kommunalreformen

	Vejdirektoratet	Amter	Kommuner
Veglengder 2005 - 72.256 km	1.660 km inkl. Øresund og Storebælt	9.702 km	60.894 km
Trafikkarbeider 2004 - 47,9 mrd. vognkm	13,1 mrd. vognkm	15,4 mrd. vognkm	19,4 mrd. vognkm
Vegbudsjetter 2005. I alt 11,7 mrd. kr	2,3 mrd. kr	2,0 mrd. kr	7,4 mrd. kr

Avtalen om en kommunalreform på vegområdet førte til:

- Ca. 10.000 km amtsveg ble fordelt på kommunene og staten
- Hovedparten til kommunene (ca. 80 %)
- Overordnede veger til staten (ca. 20 %),
- Objektive kriterier
- Kommunene: lokale veger (utgjør ca. 90 % av det samlede vegnettet)
- Staten: sammenhengende overordnet vegnettet (utgjør ca. 5 % av det samlede vegnettet – men 45 % av landstrafikken)
 - større byer, trafikknutepunkter
 - internasjonale trafikkforbindelser
 - industri-og næringsentre
 - fleksibelt arbeidsmarked (pendling)

Tabell 6.3 Sentrale endringer for Vejdirektoratet av kommunalreformen

	Før 1. jan 2007	Etter 1. jan 2007
Km/veg	1600	3800
Antall ansatte	450	Ca. 830
Geografisk plassering av arbeidsplasser i Vejdirektoratet	3 distriktskontorer (4)	6 vegsentre (7)

6.2.2 Jernbane

Banedanmark ble dannet den 1. januar 1997, da Banestyrelsen ble utskilt fra DSB. Navnet ble endret til Banedanmark i 2004. Frem til 1. juni i år ble virksomheten ledet av en direksjon og en styre som rapporterte til transportministeren. Nå er Banedanmark igjen omdannet til en styrelse (forvaltningsorgan) under transportministeren.

6.2.3 Luftfart

Naviair ble utskilt som en statseid virksomhet i 2001. Før dette sorterte virksomhetens oppgaver under Statens Luftfartsvæsen. Selskapsdannelsen skjedde bl.a. for å sikre adskillelse mellom lufttrafikkjenesten og tilsynet med denne. Det førte også i 2001 til etableringen av Flyvesikringstjenesten som ny selvstendig virksomhet under det daværende Trafikministeriet.

I 2006 ble flyveledernes grunnutdanning flyttet til det fellesnordiske "Entry Point North" i Sturup, Sverige.

I forbindelse med Statens Luftfartsvæsens deklarerer av dansk/svensk luftrom i desember 2009 har Naviair (50%) sammen med LFV (50%), stiftet et felles selskap "Nordic Unified Airtraffic Control" (NUAC). Dette selskapet er ment å senere skulle utføre lufttrafikkjenester for såvel Danmark som Sverige.

6.2.4 Om dannelsen av Trafikstyrelsen

Trafikstyrelsen (tidl. Trafikstyrelsen for jernbaner og ferger) som er et forvaltningsorgan under Transportministeriet, ble opprettet i 2004 ved oppdeling av den tidligere Banestyrelsen og overføring av oppgaver fra Danske Statsbaner, Jernbanetilsynet og ministeriet. Den tidligere Trafikstyrelsen for jernbaner og ferger tok seg opprinnelig av jernbanesikkerhet samt nærings- og vegtransport, herunder av transportutdanningen, kollektiv trafikk, anbud på tog- og fergetrafikk samt bærekraftighet innen for transport.

I 2010 blev Trafikstyrelsen slått sammen med Færdselsstyrelsen (opprettet i 1994). Den hadde inntil da stått for administrasjonen av visse deler av ferdsls- og transportlovgivningen, f eks regler om buss og godstransport, kjøre- og hviletid, sjåførers arbeidsmiljø samt regler om kjøreutdanning. Færdselsstyrelsen utstedte også detaljforskrifter for kjøretøy, typegodkjente kjøretøy, samt godkjente virksomheter til at foreta tilsyn med kjøretøy og førte tilsyn med godkjente verksteder.

I oktober 2010 blev Trafikstyrelsen lagt sammen med Statens Luftfartsvæsen med henblikk på å samle i en virksomhet alle myndighets- og tilsynsoppgaver innen vegtransport, jernbane og luftfart.

6.2.5 Infrastrukturkommissionen

Infrastrukturkommissionen¹⁵ var en kommisjon nedsatt av regjeringen med medlemmer bestående av forskere innenfor transport- og samfunnsøkonomi,

¹⁵ <http://www.infrastrukturkommissionen.dk/sw321.asp>

representanter fra transportorganisasjoner og brukere av transportsystemet. Kommisjonen tok også imot åpne henvendelser. Kommisjonen fikk i oppgave "å analysere de fremtidige infrastrukturbehov på transportområdet, og komme med forslag og strategier til håndtering av de langsiktige utfordringene for transportinfrastrukturen". Kommisjonen avgav sin endelige innstilling den 10. januar 2008.

Kommisjonens oppgave var å vurdere de overordnede valgmulighetene som kan benyttes for å forbedre trafikken hensyntatt natur, miljø og trafiksikkerhet. I den endelige innstillingen identifiserte kommisjonen seks innsatsområder:

- Ringforbindelsene skal sluttes i Hovedstadsområdet på både bane og veg.
- Det skal utarbeides en samlet plan for utviklingen av infrastrukturen i byregion Østjylland.
- Det skal sikres en effektiv oppkobling av alle landsdeler til de overordnede transportkorridorene og knutepunktene.
- Danmarks porter mot utlandet skal inngå som en sentral del av et effektivt transportnettverk.
- Intelligente teknologiske løsninger skal sikre optimal utnyttelse av infrastrukturen.
- Innsatsen for å begrense transportens miljø- og klimapåvirkning skal intensiveres.

Den 29. januar 2009 fremla et bredt flertall av Folketingets partier en avtale om den danske transportpolitikken, hvor de bl.a. ble enige om å kartlegge fremtidens trafikale utfordringer og løsningsmuligheter. Dette skal skje gjennom to nye utredninger med delrapportering høsten 2011 og en endelig analyse høsten 2013.

7 Komparativ beskrivelse av organiseringen

I dette kapitlet sammenlignes organiseringen av forvaltningen av transportinfrastruktur mellom Sverige, Finland, Danmark og Norge.

7.1 Nærmere om sammenligningen

Sammenligningen beskriver sentrale forskjeller og likhetstrekk i måten forvaltningen av den statlige transportinfrastrukturen er organisert på i våre naboland og sammenholdt med Norge, og slik de fremkommer i kartleggingen, ref. kap. 3.2, kap 4-6. Det er også redegjort for viktige likheter og skillelinjer i finansieringen av statlig transportinfrastruktur og forvaltningen av denne innenfor ulike sektorer og forvaltningsområder.

Det understrekes at sammenligningene ikke er vurderinger av de organisatoriske løsningers egnethet eller hensiktsmessighet. Ved den type sammenligninger understrekes betydning av å være klar at et lands transportinfrastruktur og transportbehov må sees på bakgrunn av en rekke faktorer som gjelder særtrekk i det enkelte land knyttet til geografi, befolkning, næringsstruktur og økonomi.

De nordiske landene i denne kartleggingen har mange likhetstrekk i sin samfunnsutvikling og sett i et økonomisk utviklingsperspektiv. Det er likevel noe viktige forskjeller på områder som f.eks. geografisk utstrekning, topografi, folketall, bosettingsmønster, regional utvikling og næringsstruktur. Det faller utenfor rammen av denne utredningen å gå nærmere inn på betydningen av disse faktorene for organiseringen av forvaltningen av transportinfrastruktur.

7.2 Generelle utviklingstrekk

Transportsektoren i Sverige, Finland og Danmark har på tilsvarende måte som i Norge vært gjenstand for store organisatoriske endringer i løpet av de siste 15-20 årene. Utviklingen har spesielt vært kjennetegnet ved:

- økt vekt på å skille mellom statens sørge-for-ansvar og rollen som tjenesteproducent og tilsyn
- utskilling av oppgaver fra forvaltningsorganer til statlig eide selskaper
- en gradvis og økende konkurranseutsetting av oppgaver som tidligere ble utført i statlig regi.

Nevnte utviklingstrekk gjelder ikke spesielt for de nordiske landene, men kjennetegner utviklingen i en rekke europeiske land. Markedsutsetting av tidligere statlige oppgaver er fulgt opp gjennom betydelige omstillinger og restruktureringer innen statsforvaltningen. Mange av endringene har kommet som resultat av endringer i regelverket innenfor EU/EØS-området og/eller med utgangspunkt i nasjonale krav om en mer effektiv ressursbruk i offentlig sektor.

Oppsplitting av tidligere forvaltningsorganer og utskilling av oppgaver fra staten har generelt ført til betydelige endringer i statsforvaltningens ansvar og oppgaver. En viktig endring er at statsforvaltningens rolle som bestiller er blitt mer utviklet og tydeligere. Flere tilsynsfunksjoner og -virksomheter er samtidig styrket og/eller reorganisert.

Hvilke løsninger som er valgt, og hvor omfattende organisatoriske endringer som er gjennomført i hvert land, varierer. Et av hovedfunnene i kartleggingen er at Finland har gått vesentlig lengre enn de andre landene som omfattes av kartleggingen, i å konkurranseutsette oppgaver som tidligere var løst i statsforvaltningen, og i å reddykke statsforvaltningens rolle som bestiller av leveranser fra eksterne leverandører.

7.3 Dagens organisering

7.3.1 Strukturforskjeller

Tabell 7.1 gir en samlet oversikt over de mest sentrale forvalterne av statlig transportinfrastruktur i de respektive landene.

Tabell 7.1 Forvaltere av statlig infrastruktur i Norge, Sverige, Finland og Danmark

Land	Forvaltere av transportinfrastruktur
Norge <i>6 forvaltere – 13 960 ansatte</i>	Statens vegvesen Jernbaneverket Avinor AS Kystdirektoratet Jernbanetilsynet Luftfartstilsynet
Sverige <i>5 forvaltere – 13 200 ansatte</i>	Trafikverket Luftfartsverket Sjøfartsverket Transportstyrelsen Swedavia AB
Finland <i>4 forvaltere – 4 300 ansatte</i>	Trafikverket Trafiksäkerhetsverket ELY-sentraler (9 regioner) Finavia abp
Danmark <i>6 forvaltere – 4 400 ansatte</i>	Vejdirektoratet Banedanmark Færvandsvæsenet Kystdirektoratet Trafikstyrelsen Sund & Bælt Holding AS

Summen av antall ansatte som er oppgitt for hvert land, er ment som et mål for den samlede størrelsen på forvaltere av transportinfrastruktur. Det understrekes at noe av variasjonene i antall ansatte bl a har sammenheng med at oppgaveporteføljen varierer mellom landene. Hensikten er her å vise at det er noen vesentlige forskjeller. Tabellen viser at Norge og Sverige har en helt annen størrelse på sin forvaltning, målt i antall ansatte, enn Finland og Danmark. Tabellen viser samtidig at oppgavene er fordelt på ulike typer virksomheter i de ulike landene.

Et særtrekk ved organiseringen i Norge er at alle de sentrale forvalterne av statlig infrastruktur er organisert etter sektor. Forskjellen er minst i forhold til Danmark, som også har valgt å organisere de fleste av sine virksomheter etter sektor. Danmark har imidlertid, i motsetning til Norge, valgt å samle

tilsynsfunksjonen i en felles virksomhet (Trafikstyrelsen). Danmark skiller seg samtidig, ikke bare fra Norge, men også fra Sverige og Finland, ved at forvaltning av eierskap, drift og utvikling av lufthavner ikke er et statlig ansvar, slik tilfelle er i de andre landene. Et annet forhold som bør tas i betraktning i sammenlikninger mellom landene, er at store deler av forvaltningen av vegnettet i Danmark er overlatt til kommunene.

Både Sverige og Finland har gått langt i å organisere store deler av forvaltningen i sammenslåtte virksomheter med ansvar for flere transportområder, jf kap 4 og 5. Finland har gått lengst retning av å konsentrere store deler av forvaltningen i et fåtall virksomheter.

7.3.2 Forvaltning av eierskap, drift og utvikling av lufthavner

I Norge, Sverige og Finland er forvaltningen av eierskap, drift og utvikling av statlige lufthavner et statlig ansvar. Sentrale oppgaver knyttet til infrastrukturen er organisert i statlige eide selskaper i alle de tre landene. Selskapene, Avinor i Norge, Swedavia i Sverige, og Finavia i Finland, drives på forretningsmessig basis, men styres samtidig etter sektorpolitiske mål.

I Finland er oppgavene knyttet til forvaltning av eierskap, drift og utvikling av lufthavnene organisert på samme måte som i Norge, mens man i Sverige har valgt en noe annen løsning for organisering av flysikringstjenester og flynavigasjonstjenester. Nevnte tjenester ivaretas av det svenske Luftfartsverket.

Det statlige forvalteransvaret for lufthavner omfatter i Norge 46 lufthavner. I Danmark har man i alt elleve offentlige lufthavner, hvorav kun en, Bornholm lufthavn, forvaltes av staten ved den danske Trafikstyrelsen.

7.3.3 Samordning gjennom sammenslåing

Samordningen på tvers av transportområder og -grener ivaretas i de fire landene på forskjellig måte. Ett av de virkemidlene som er tatt i bruk både i Sverige, Finland og Danmark, om enn i ulik grad, er å slå sammen forvaltningsorganer som tidligere hadde ansvar for ulike transportområder.

Sverige og Finland har gått lengst i å slå sammen ulike virksomheter. Dette er gjort gjennom etablering av hhv Trafikverket og Transportstyrelsen i Sverige, og gjennom oppretting av hhv Trafikverket og Trafiksäkerhetsverket i Finland. Effekter av sammenslåingene er ikke evaluert hverken i Sverige eller i Finland. Det er imidlertid et klart mål i begge landene at de organisatoriske grepene som er gjort, skal bidra til en bedre samordning og effektivisering av ressursbruken i forvaltningen av nasjonal transportinfrastruktur.

I Danmark har man valgt å beholde Vejdirektoratet, Banedanmark, Farvandsvæsenet og Kystdirektoratet, mens man har samordnet statlige tilsynsoppgaver gjennom etablering av en felles tilsynsmyndighet, Trafikkstyrelsen med ansvar for regulering og tilsyn innenfor veg-, luftfart- og jernbanesektoren. Transportstyrelsen er også, som nevnt i punkt 7.3.2, bl.a tillagt oppgaver knyttet til forvaltningen av Bornholm lufthavn.

Tabell 7.2 gir en oversikt over de sammenslåtte virksomhetene i Sverige, Finland og Danmark samt sysselsettingstall for den enkelte virksomhet.

Tabell 7.2 Samordning gjennom sammenslåing av forvaltningsmyndigheter

Land	Virksomheter	Oppgaver	Antall ansatte
Sverige	Trafikverket	Planlegging av transportsystemet for vegtrafikk, jernbanetrafikk, sjøfart og luftfart samt for bygging, drift og vedlikehold av statens vegger og jernbaner	6500
	Transportstyrelsen	Regulering og tilsyn – veg, sjø, jernbane og fly, forvalter køskatt og kjøretøysavgifter/skatter	1400
Finland	Trafikverket	Planlegging og utvikling av transportsystemet og for bygging, drift og vedlikehold av infrastruktur på områdene veg, jernbane og sjø.	600
	Trafiksäkerhetsverket	Regulering og tilsyn på områdene veg, jernbane, sjø og luft.	530
Danmark	Trafikstyrelsen	Regulering og tilsyn – veg, fly og jernbane	400

Tabellen viser at det er store forskjeller i størrelse, målt i antall ansatte, på de sammenslåtte virksomhetene i hvert av de tre landene. Dette kommer blant annet tydelig til uttrykk når man sammenlikner det svenske og det finske Trafikverket. Trafikverket i Sverige har om lag 6500 ansatte. Trafikverket i Finland har til sammenlikning om lag 600 ansatte. Forskjeller i sysselsettingen må sees i sammenheng med ulikheter i oppgaveporteføljer og arbeidsmåter. Hovedinntrykket er at det finske Trafikverket langt på veg er en ren bestillerorganisasjon, mens det svenske Trafikkverket har en mer sammensatt oppgaveportefølje.

Sammenholder man sysselsettingen i Statens vegvesen og Jernbaneverket med sysselsettingstall for Trafikverket i Sverige, er hovedinntrykket at man i Norge har en relativt høy sysselsetting knyttet til forvaltningen av den statlige infrastrukturen innefor veg- og jernbanesektoren sammenholdt med Sverige. Dette synes å gjelde selv om man tar hensyn til ulikheter knyttet til oppgavefordelingen mellom ulike typer forvaltningsorganer innenfor veg- og jernbanesektoren i de to landene.

7.3.4 Departementstilknytning

Transportsektoren i alle de fire landene er generelt karakterisert ved at en rekke oppgaver knyttet til forvaltning av nasjonal infrastruktur er delegert fra overordnet departement til underliggende forvaltningsorganer eller tilknyttede

selskaper. De fleste av de sentrale infrastrukturforvalterne er organisert som forvaltningsorganer, dvs at de er del av staten som juridisk person. Et viktig unntak er de selskapene som er etablert for å forvalte statlig infrastruktur innenfor luftfartsområdet i hhv Norge, Sverige og Finland.

I Norge har Samferdselsdepartementet som overordnet myndighet ansvaret for sentrale infrastrukturforvaltere innenfor veg, jernbane og luftfartssektoren, mens Kystverket er underlagt Fiskeri- og kystdepartementet.

I Sverige er alle de statlige forvaltningsorganene innenfor transportområdet underlagt Näringsdepartementet. Statlig eide selskaper er tilknyttet Finansministeriet.

I Finland er Trafikkverket og Trafiksäkerhetsverket underlagt Kommunikationsministeriet, mens de regionale nærings-, trafikk og miljøsentralene (ELY-centralene) er underlagt Arbets- og näringsdepartementet. Eierskapet til Finavia (flyplasser) som har klare sektorpolitiske oppgaver, forvaltes av kommunikasjonsministeren.

I Danmark er forvaltningsorganene underlagt Transportministeriet med unntak av Farvandsvæsenet som er underlagt Forsvarsministeriet.

7.4 Finansiering og styring

7.4.1 Generelt om finansiering

Statlig transportinfrastruktur finansieres som hovedregel med bevilgninger over statsbudsjettet. Dette gjelder ikke bare i Norge, men generelt for alle de fire landene.

Et viktig unntak fra dette gjelder finansiering av drift og utvikling av lufthavnene, hvor hovedregelen er at finansieringen skal skje gjennom luftfartsavgifter og kommersielle inntekter i forbindelse med drift av de statlige lufthavnene. Enkelte virksomheter har i tillegg en mer sammensatt finansiering. Dette gjelder blant annet Kystverket i Norge og Sjöfartsverket og Luftfartsverket i Sverige. Hvor stor del av utgiftene som finansieres gjennom avgifter varierer. Ulike tilsynsoppgaver finansieres også i varierende grad gjennom avgifter.

Gjennomgangen i kapitlene 3-6 tyder på at avgifter brukes i begrenset omfang for finansiering av veg- og jernbaneinfrastruktur.

De sammenslåtte trafikverkene i Sverige og Finland finansieres i hovedsak over statsbudsjettet. For Trafikverket i Sverige bidrar også avgifter med en ikke ubetydelig del av finansieringen (ca 10 pst).

Avgiftsfinansieringens andel av den totale finansieringen av de sammenslåtte transporttilsynene varierer fra ca 10 pst for Transportstyrelsen i Sverige til ca 80 pst for Trafiksäkerhetsverket i Finland.

7.4.2 Styring av forvaltningsorganer

Hovedskillelinjene i styringen av de aktuelle forvaltningsorganene går i første rekke å gå mellom Norge, Finland og Danmark på den ene siden, og Sverige på den andre.

En viktig forskjell er knyttet til fraværet av ministerstyre i Sverige og som innebærer at forvaltningsorganer i Sverige ikke kan instrueres av overordnet departement, men at de er direkte underlagt regjeringen i politiske saker. Det svenske forvaltningssystemet skiller seg på dette området i vesentlig grad fra forvaltningssystemene i Norge, Finland og Danmark. Forskjellen er størst i forhold til Danmark, som i større grad enn de øvrige landene, har et rent ministerstyre.

En annen viktig forskjell mellom Sverige og de øvrige landene er at forvaltningsorganer i Sverige er gitt stor grad av autonomi og at de generelt styres på mer armlengdes avstand enn i Norge, Finland og Danmark. Dette gjelder i særlig grad de såkalte styrelsesmyndigheter, som er den formen som er valgt for organisering av hhv Trafikverket og Transportstyrelsen. Betegnelsen styrelsesmyndighet er brukt om en bestemt gruppe forvaltningsorganer som ut fra gitte kriterier er etablert med eget styre. Styrelsesmyndigheter utgjør en særskilt type forvaltningsorganer i Sverige. Styrelsesmyndigheter er blant annet kjennetegnet ved at de disponerer betydelige finansielle ressurser og at de har stor grad av frihet til selv å drive virksomheten. Ledelsen består av generaldirektør og et styre, oppnevnt av regjeringen.

Trafikverket og Trafiksäkerhetsverket i Finland har til forskjell fra ”søsterorganisasjonene” i Sverige ikke styrer. En annen viktig forskjell er at de er gjenstand for langt tettere styring fra de politiske myndigheter. Som illustrasjon på dette kan nevnes at det på politisk nivå er fastsatt krav om maksimalt antall ansatte i Trafikkverket. Det er i intervjuer med departementet for øvrig vist til en hyppig møtevirksomhet mellom ledelsen i departementet og ledelsen i de to forvaltningsorganene. Rammene for styringen fastsettes i regjeringserklæringer og treårsplaner.

Vedlegg

Referanser

Sverige

- Nettsider:
 - Näringsdepartementet <http://www.regeringen.se/sb/d/1470>
 - Trafikverket <http://www.trafikverket.se/>
 - Luftfartsverket <http://www.lfv.se/>
 - Sjöfartsverket <http://www.sjofartsverket.se/>
 - Swedavia AB <http://www.swedavia.se/sv/Swedavia/>
 - Transportstyrelsen <http://www.transportstyrelsen.se/sv/>
 - Trafikanalys <http://www.trafa.se/>
 - Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) <http://www.vti.se/>
 - Sveviva AB <http://www.svevia.se/>
 - InfraNord AB <http://www.infranord.se/>
- Förslag til statsbudget för 2011, Kommunikationer, Prop. 2010/11:1 Utgiftsområde 22
- Bildande av ett Trafikverk i Sverige, NAF-konferens 20110307, Lennart Kallander, Trafikverket
- Struktur och styring av de statliga transportmyndigheterna i de nordiska länderna, PM 2011:1, Trafikanalys

Finland

- Nettsider:
 - Kommunikationsministeriet <http://www.lvm.fi/web/sv/framsida>
 - Arbets- och näringsministeriet <http://www.tem.fi/?l=sv>
 - Trafikverket <http://portal.liikennevirasto.fi/sivu/www/s/>
 - Finavia abp <http://www.finavia.fi/forstasida>
 - ELY-sentraler <http://www.ely-keskus.fi/swe/Sidor/default.aspx>
 - Trafiksäkerhetsverket <http://www.trafi.fi/sv>
 - Finnpilot Pilotage Oy http://www.finnpilot.fi/www/sv_SE/
 - Meritaito <http://www.meritaito.fi/www/en/index.php>
- Restructuring of the Finnish Infrastructure Administration, draft presentation 12.5.2009
- Finland får ett nytt Trafikverk från början av 2010, presentasjon Anne Herneojä 7.10.2009

Danmark

- Nettsider:
 - Transportministeriet <http://www.trm.dk/da/>
 - Vejdirektoratet <http://www.vejdirektoratet.dk/vejdirektoratet.asp?page=company&objno=11>
 - Banedanmark <http://www.bane.dk/visForside.asp?artikelID=4268>
 - Kystdirektoratet <http://www.kyst.dk/>
 - Farvandsvæsenet <http://frv.dk/Pages/Forside.aspx>
 - Sund og Bælt Holding AS <http://www.sundogbaelt.dk/dk>
 - Trafikstyrelsen <http://www.trafikstyrelsen.dk/da.aspx>

Naviair <http://www.naviair.com/Dansk-07/FORSIDE>

- Opplæg om kommunalreformen fra 2007, kontorchef Thomas Jørgensen, Transportministeriet, 7. Marts 2011

Norge

- Nettsider:

Statens vegvesen <http://www.vegvesen.no/>

Jernbaneverket <http://www.jernbaneverket.no/>

Avinor AS <http://www.avinor.no/avinor>

Kystverket <http://www.kystverket.no/>

Jernbanetilsynet <http://www.sjt.no/>

Luftfartstilsynet <http://www.luftfartstilsynet.no/>

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Transportinfrastruktur i Sverige, Finland og Danmark – Forvaltning og organisering. En kartlegging.
DIFIs rapportnummer:	2011:10
Forfatter(e):	Anette Kristiansen, Sidsel Søvik og Tormod Rødsten
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	403907
Prosjektnavn:	Forvaltningen av infrastruktur for transport. Kartlegging av organiseringen i Sverige, Finland og Danmark
Prosjektleder:	Tormod Rødsten
Prosjektansvarlig avdeling:	Avdeling for forvaltningskunnskap og organisering
Oppdragsgiver(e):	Samferdselsdepartementet
Resymé/omtale:	<p>På oppdrag fra Samferdselsdepartementet har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) foretatt en kartlegging av forvaltningen og organiseringen av transportinfrastruktur i Sverige, Finland og Danmark. Kartleggingen omfatter infrastruktur som i Norge forvaltes av Statens vegvesen, Jernbaneverket, Avinor og Kystdirektoratet, dvs veg, jernbane, luftfart og havner/farleder. I tillegg kartlegges regulering og tilsyn. Det er bl a. sett på sammenslåing, utskilling av virksomheter, endringer i organisasjonsform, eierskap og begrunnelse for viktige endringer. Forskjeller og likhetstrekk i og mellom våre naboland beskrives og sammenholdes med Norge. Sverige og Finland organiserer store deler av forvaltningen i sammenslåtte virksomheter med ansvar for flere transportområder. Finland har gått lengst i å konsentrere forvaltningen i få virksomheter. Et særtrekk ved Norge er at alle sentrale forvaltere er organisert etter sektor, forskjellen er minst i forhold til Danmark. Målt i antall ansatte er forvaltningen større i Sverige og Norge sammenlignet med Finland og Danmark.</p>
Emneord:	kartlegging, transport, infrastruktur, sammenslåing, organisering, organisasjonsendringer, veg, jernbane, luftfart, havner, farleder
Totalt antall sider til trykking:	69
Dato for utgivelse:	21. oktober 2011
Utgiver:	DIFI Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no