

BILAGA I

TILL SIKA RAPPORT 2002:22
INRIKNINGSPLANERINGEN

REMISSYTTRANDEN

**”REMISSVERSION” SEPTEMBER 2001
INRIKTNINGSPLANERINGEN**

**BESKRIVNING AV ALTERNATIVA BESLUTSUNDERLAG
OCH ARBETSPROCESSER**

SAMPLAN

Förord

Syftet med detta projekt är att ge ett underlag för en diskussion om hur den så kallade inriktningsplaneringen kan läggas upp i framtiden. Den rapport du nu håller i handen är en ”intern” remissversion som beskriver några tänkbara upplägg av inriktningsplaneringen. Beskrivningarna skiljer sig åt i t.ex. konkretiseringsgrad och de upplägg som valts ut är sådana som bedömts kunna ge en allsidig men gripbar diskussion. Självklart finns det också en mängd andra tänkbara upplägg.

Remissversionen har tagits fram av en arbetsgrupp bestående av:

Ulla-Stina Ingemarsson	Banverket
Per Lindroth	Vägverket
Mattias Lundberg	SIKA
Niklas Lundin	Näringsdepartementet
Anders Torbrand	Luftfartsverket
Lars Vieweg	Sjöfartsverket
Kenneth Wählberg	Representant för länsstyrelserna, senare Vägverket.

För att beskrivningen ska kunna utvecklas ombeds de organisationer som är representerade i SIKAs verksgrupp att:

1. Ge synpunkter på beskrivningen av syfte, brister och de olika uppläggen
2. Ge sin syn på de olika uppläggen

Synpunkter i skriftlig form skickas till Mattias senast den 5 november 2001, för vidare befordran inför verksgruppens möte den 16 november. Tanken är att det kompletterade materialet sedan ska kunna användas för diskussioner i en bredare krets.

Innehåll

1	SAMMANFATTNING.....	5
2	INLEDNING.....	7
3	INRIKTNINGSPLANERINGENS ROLL.....	8
3.1	Gällande transportpolitik.....	8
3.2	Inriktningsplaneringens innehåll.....	9
3.3	Åtgärdsplaneringens innehåll.....	10
3.4	Inriktningsplaneringen för perioden 2002–2011.....	10
4	BRISTER I BESLUTSUNDERLAG OCH PROCESS.....	11
4.1	Brister i beslutsunderlaget.....	11
4.2	Brister i processen.....	15
5	ALTERNATIVA ANSATSER.....	18
5.1	Inriktningsplanering baserad på dagens upplägg.....	19
5.2	Regionalt baserad inriktningsplanering.....	24
5.3	Åtgärdsbaserad inriktningsplanering.....	28
5.4	Visionsstyrd inriktningsplanering.....	32
5.5	Ingen inriktningsplanering.....	35
6	SAMMANFATTANDE JÄMFÖRELSE AV ANSATSERNA.....	40
6.1	Effektivitet och långsiktig hållbarhet.....	40
6.2	Samordning och prioritering av åtgärder.....	41
6.3	Trafikslagsövergripande synsätt.....	41
6.4	Demokratiskt inflytande.....	42
6.5	Arbetsprocess.....	44
	BILAGA – FÖRHANDLINGSBASERAD PLANERING.....	45

1 Sammanfattning

Syftet med denna rapport är att ge ett underlag för en diskussion om hur inriktningsplaneringen kan läggas upp i framtiden. Fem alternativa upplägg beskrivs:

- Inriktningsplanering baserad på dagens upplägg
- Regionalt baserad inriktningsplanering
- Åtgärdsbaserad inriktningsplanering
- Visionsstyrd inriktningsplanering
- Ingen inriktningsplanering

I inriktningsplaneringen utreds mål, ekonomiska ramar och strategier för att därefter läggas fast av riksdagen. Planeringen syftar till att samordna och prioritera åtgärder inom infrastrukturen och åtgärder inom transportsystemet utifrån ett trafikslagsövergripande perspektiv. Planeringsprocessen ska också möjliggöra ett demokratiskt inflytande. Tanken är att infrastrukturen ska bli ett led i uppnåendet av de transportpolitiska målen, med dess övergripande mål om att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning.

Dagens planering är upplagd för att ge ett underlag som kan visa hur dessa syften kan nås. Självklart kan dock processen förbättras. Brister som ofta lyfts fram är att effekter som inte kan kvantifieras med hjälp av modeller behandlas knapphändigt, men också att modellerna i sig är ofullständiga. Det finns också kritik mot att underlaget inte håller tillräcklig kvalitet för att kunna ligga till grund för fördelning av ekonomiska ramar, alternativt att ramfördelningen ges för stor plats. Dessutom anser många att planeringen är alltför kortsiktig och innehåller för lite diskussion om alternativa utvecklingsvägar. Det finns samtidigt en oro för att materialet redan är så komplext att det är svårt för politiker och andra att förhålla sig till det. Slutligen upplevs själva processen som besvärlig eftersom allt för mycket arbete ska hinnas med på för kort tid och arbetet inte alltid är organiserat på ett sätt som främjar ett gott samarbetsklimat.

Alternativet med en *inriktningsplanering baserad på dagens upplägg* liknar – som framgår av namnet – dagens planering. Några skillnader är att lägesanalysen ersätts av ett mer löpande analysarbete som avslutas med ett seminarium och att mer tid i gengäld ägnas åt analyser av strategiska områden. Det blir också mindre fokusering på fördelningen av ramar mellan Banverket och Vägverket och mer på vad som kan åstadkommas vid alternativa ramnivåer.

I en *regionalt baserad inriktningsplanering* bygger inriktningsbeslutet på ett material som tagits fram på länsnivå. Lägesanalysen ersätts av en bristanalys. Huvudmomentet i arbetet är sedan en inriktningsanalys där ett inriktningsförslag per län tas fram utifrån regionala mål. Förslagen ställs samman till nationell nivå

och justeras för att exempelvis angelägna nationella satsningar ska kunna rymmas. Materialet kommer sannolikt att innehålla fler namngivna objekt än i dag.

Den *åtgärdsbaserade inriktningsplaneringen* fokuserar i ännu högre grad på att beskriva effekterna av enskilda åtgärder eller satsningsområden. Processen liknar dagens upplägg, dock föreslås även här att lägesanalysen ersätts av ett seminarium. I analysen av de strategiska områdena ligger tyngdpunkten på att beskriva åtgärders effekter på varje transportpolitiskt mål för sig. Skillnader i analysen av inriktningar är dels att varje verk beskriver sina satsningar för sig, dels att åtgärderna eller satsningsområdena beskrivs på en betydligt mer detaljerad nivå än i dag.

I en *visionsstyrd planering* är den centrala tanken att en politisk församling ska ta beslut om en långsiktig vision för ett framtida transportsystem. Arbetet sker i två steg, visionen och en tioårig inriktning. Ett visionsförslag formuleras av tjänstemän i nära dialog med politiker. Underlag för förslaget är dels en tillståndsbeskrivning av landets transportsystem, dels alternativa scenarier som visar vad skilda utvecklingstendenser och styrmedel kan betyda på lång sikt. Beslut om visionen fattas efter en omfattande remiss. Arbetet med att ta fram inriktningsbeslutet liknar sedan dagens arbete – dock kan det vara lite mer avgränsat och i gengäld detaljerat.

Alternativet med *ingen inriktningsplanering* innebär inte att inriktningsbeslutet utgår. Planeringsprocessens begränsas längd genom att underlag som tas fram i andra sammanhang utnyttjas. Således görs en utökad årlig rapportering från län och trafikverk om tillstånd och brister samt tänkbara strategier för att hantera olika problem.

I tabellen nedan sammanfattas konsekvenserna av de fem ansatserna. Alla jämförs med dagens planering – vars syfte bl.a. är att hantera just dessa aspekter. Det betyder att även en nolla (eller t.o.m. ett minus) kan betyda att en ansats är tämligen bra på att hantera en aspekt.

	Utvecklad dagens	Regionalt baserad	Åtgärds-baserad	Visions-styrd	Ingen inriktnings-planering
Möjlighet bedöma effektivitet och långsiktig hållbarhet	0	-	-	+/-	-
Möjlighet samordna och prioritera åtgärder	0	-	+/-	0	-
Möjlighet anlägga trafikslags-övergripande synsätt	+	+	-	+	-
Demokratiskt inflytande	0	-	+	+?	-
Arbetsprocess	+/-	+	-	-	+

2 Inledning

Trafikverken och SIKA genomför gemensamt en så kallad inriktningsplanering ca vart fjärde år, även länen (länsstyrelser och självstyrelseorgan) deltar i arbetet. I organisationernas uppgift ligger också att se över olika planeringsmetoder. Som en förberedelse för kommande inriktningsplaneringar har därför denna rapport tagits fram. Större förändringar av innehållet i planeringen måste beslutas av regering eller riksdag medan mindre förändringar, t.ex. av samarbetsformer, kan beslutas av organisationerna själva.

Syftet med denna rapport är alltså att ge ett underlag för en diskussion om hur *inriktningsplaneringen* kan läggas upp i framtiden. Inriktningsplaneringen är en del av den långsiktiga statliga infrastrukturplaneringen. I uttrycket ”inriktningsplanering” inkluderar vi hela processen från framtagandet av beslutsunderlag, remisser och propositionsskrivning till riksdagsbeslut om inriktningen av infrastrukturåtgärderna. I detta arbete har vi alltså avgränsat bort analys av alternativa upplägg av *åtgärdsplaneringen*. Däremot beskriver vi de konsekvenser för åtgärdsplaneringen som en annorlunda inriktningsplanering kan medföra.

I rapporten beskrivs ett antal alternativa upplägg av inriktningsplaneringen. Beslutsunderlag, arbetsprocess samt konsekvenser av de olika uppläggen presenteras. Rapporten inleds med en diskussion om syftet med inriktningsplaneringen samt en översiktlig beskrivning av upplevda brister i beslutsunderlaget och i arbetsprocessen under den senaste inriktningsplaneringen. Efter en beskrivning av olika upplägg av planeringsprocessen avslutas rapporten med en sammanfattande jämförelse av dem.

De upplägg som valts ut är sådana som bedömts kunna ge en allsidig men gripbar diskussion och ska alltså inte ses som ett förord för just dessa. Självklart finns det också en mängd andra tänkbara upplägg. Dessutom kan inslag i olika alternativ kombineras. Om det fanns oändligt med tid och pengar skulle nästan allt i alla upplägg kunna genomföras. Därmed också sagt att inget upplägg är bäst ur alla aspekter utan att det gäller att hitta en avvägning som ger så bra svar som möjligt med en rimlig resursinsats på de frågor som anses viktigast. Syftet har inte heller varit att värdera eller rekommendera ett enskilt upplägg, utan vi har försökt vinnlägga oss om att beskriva konsekvenser på ett så neutralt sätt som möjligt.

Rapporten har tagits fram av en arbetsgrupp som tillsatts av SIKAs verksgrupp. En av verksgruppens uppgifter är att agera styrgrupp för den trafikverksgemensamma inriktningsplaneringen.

3 Inriktningsplaneringens roll

Planeringsprocessens utformning grundar sig på inriktningsbeslutet för planeringsomgången 1998–2007. Där beslutades bland annat att investeringsplaneringen skulle ske samordnat mellan trafikslagen och att den regionala investeringsplaneringen skulle förnyas. Processens utformning bekräftades i det transportpolitiska beslutet från 1998, där dessutom uppläggningsen med lägesanalys och strategisk analys tillkom.

Som en bakgrund till den fortsatta diskussionen beskrivs här helt kort den transportpolitik som gäller idag och inriktningsplaneringens roll i denna. Alla upplägg ryms inte helt inom nuvarande transportpolitiska ram. Vi försöker dock vara tydliga på hur de i så fall avviker. Såvitt vi kan bedöma är uppläggningsen av inriktningsplaneringen en fråga som kan beslutas av regeringen utan att riksdagen hörs, åtminstone så länge planeringen kan anses vara förenlig med de grundläggande transportpolitiska mål och principer som riksdagen antagit. Detta hindrar dock inte att regeringen kan bedöma att förändringar av planeringsprocessen ändå bör redovisas för riksdagen i någon form. Vissa förändringar kan också vara så stora att transportpolitiken behöver ändras vilket i så fall skulle kräva även en riksdagsbehandling.

3.1 Gällande transportpolitik

I det transportpolitiska beslutet (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU 10, rskr.1997/98:266) fastställdes ett övergripande mål för transportpolitiken om en *samhällsekonomiskt effektiv* och *långsiktigt hållbar* transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Målet preciserades i sin tur i ett antal delmål:

Ett tillgängligt transportsystem - Transportsystemet ska utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses.

En hög transportkvalitet - Transportsystemets utformning och funktion ska medge en hög transportkvalitet för näringslivet.

En säker trafik - Det långsiktiga målet för en säker trafik ska vara att ingen ska dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor. Transportsystemets utformning och funktion ska anpassas till de krav som följer av detta.

En god miljö - Transportsystemets utformning och funktion ska anpassas till krav på en god och hälsosam livsmiljö för alla, där natur- och kulturmiljö skyddas mot skador. En god hushållning med mark, vatten, energi och andra naturresurser ska främjas.

En positiv regional utveckling - Transportsystemet ska främja en positiv regional utveckling genom att dels utjämna skillnader i möjligheterna för olika delar av landet att utvecklas, dels motverka nackdelar av långa transportavstånd.

Dessa mål är tänkta att ligga fast över en längre tidsperiod och ge uttryck för behovet av kontinuitet och långsiktighet i transportpolitiken. På sikt ska alla delmål uppnås. På kort sikt blir det dock aktuellt med en prioritering som i första hand kommer till uttryck genom etappmål som anger lämpliga steg på vägen mot de långsiktiga målen. Avsikten med etappmålen är att tydliggöra vilka ambitioner samhället har att styra utvecklingen av transportsystemet.

Planeringen av infrastrukturen lyfts fram som ett medel bland andra för att nå de transportpolitiska målen. Det sägs att planeringen bör syfta till att *samordna* och *prioritera* åtgärder inom infrastrukturen och åtgärder inom transportsystemet utifrån ett *trafikslagsövergripande* perspektiv. Vidare sägs att planeringsprocessen måste möjliggöra ett *demokratiskt inflytande*.

3.2 Inriktningsplaneringens innehåll

Genom det transportpolitiska beslutet lades det alltså fast hur planeringen av transportsystemet ska läggas upp, med en inledande inriktningsplanering och därefter en åtgärdsplanering. I inriktningsplaneringen ska mål, ekonomiska ramar och strategier utredas för att därefter läggas fast av riksdagen. Det beskrivs som den fas där förutsättningarna för och det grundläggande syftet med åtgärderna i planerna läggs fast. Avsikten är att man i detta skede ska göra övergripande politiska avvägningar av regering och riksdag och inte på myndighetsnivå. Det framgår också att åtgärder inom infrastrukturen bör vägas mot andra åtgärder i transportsystemen.

Av det transportpolitiska beslutet framgår som sagt också att inriktningsplaneringen bör omfatta en lägesanalys som följs av en strategisk analys. Om lägesanalysen sägs att den bör omfatta en avstämning i förhållande till uppställda etappmål, en preliminär inriktning uttryckt i måltermer, en uppskattning av den tillgängliga resursramen samt ett begränsat antal frågeställningar som bedömts vara av övergripande och politisk betydelse. Syftet är att ha ett väl förankrat och för trafikverken gemensamt material som utgångspunkt för den strategiska analysen. Efter en remissbehandling ska regeringen därefter kunna ge direktiv för den strategiska analysen.

I den strategiska analysen ska sedan lämpliga strategier på nationell nivå analyseras för att möta framtida krav och nå de preliminärt uppställda målen. Strategierna kan på nationell nivå avse scenarier formade utifrån övergripande principer eller analyser av mer avgränsade frågor, exempelvis olika satsningsområden. I denna fas analyseras också kostnader, måluppfyllelse och andra effekter närmare, exempelvis sker en strategisk miljöbedömning.

Inriktningsplaneringen syftar alltså till att göra avvägningar mellan olika transportpolitiska mål och mellan olika satsningsområden samt att ge myndigheterna en planeringsram att prioritera inom. I inriktningsplaneringen är således trafikverkens och andra myndigheters uppgift att ta fram ett underlag för inriktningsbeslutet. Samtidigt blir det en förberedelse för arbetet med åtgärdsplanerna.

3.3 Åtgärdsplaneringens innehåll

I nästa steg upprättas de långsiktiga infrastrukturplanerna – de så kallade åtgärdsplanerna. Syftet med dessa planer kan sägas vara att konkretisera de avvägningar som gjorts i inriktningsbeslutet genom att det anges vilka objekt som ska tilldelas medel och genomgå den fysiska planeringsprocessen.

I dessa tioåriga planer – som regleras genom författningar – anges när åtgärder ska genomföras och hur mycket medel de ska tilldelas. Banverket och Vägverket gör planer för åtgärder av nationell karaktär medan länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan gör planer för regionala åtgärder. Planerna ska följa direktiv som regeringen beslutar om utifrån riksdagens inriktningsbeslut. De nationella planerna fastställs av regeringen, de regionala planerna fastställs av länen själva men kan prövas av regeringen. Regeringen återrapporterar också utfallet av planeringen till riksdagen. Själva beslutet om medelstildelning för ett projekt sker sedan i Vägverkets och Banverkets årliga budgetprocess.

3.4 Inriktningsplaneringen för perioden 2002–2011

Innan vi i nästa kapitel redogör för några brister som olika aktörer upplevt med inriktningsplaneringen beskrivs här kortfattat hur planeringen gick till den senaste gången. Inriktningsplaneringen påbörjades 1998. I lägesanalysen, som redovisades i november 1998, konstaterades bland annat att trafikarbetet ökar snabbare än vad som tidigare antagits och att vissa mål verkade svåra att nå. Vidare gavs ett förslag till upplägg av den strategiska analysen. Lägesanalysen togs fram av SIKA i nära samarbete med trafikverken.

Efter en remiss gav regeringen i maj 1999 direktiv för hur den strategiska analysen skulle genomföras. SIKA och samtliga trafikverk ansvarade gemensamt för den nationella strategiska analysen och de inriktningar som studerades byggdes upp och konsekvensbelystes med utgångspunkt från modeller som beskriver hela transportmarknaden och alla transportslag. Själva inriktningarna bestod dock huvudsakligen av väg- och järnvägsåtgärder eftersom infrastrukturen på luftfarts- och sjöfartsområdena planeras och finansieras på annat sätt. Arbetet bestod i analyser av tolv strategiska områden som bildade underlag för tre alternativa inriktningar. Osäkerheter vad gäller de antaganden som gjordes om framtiden belystes genom olika känslighetsanalyser.

Den strategiska analysen avrapporterades i november 1999. Enligt den ursprungliga tidsplanen skulle ett riksdagsbeslut om inriktning ha tagits innan sommaren 2000. I dagsläget har dock ännu ingen proposition presenterats och därmed inte heller något inriktningsbeslut tagits.

4 Brister i beslutsunderlag och process

I detta kapitel diskuteras hur väl dagens inriktningsplanering svarar upp mot dess syfte och hur väl processen fungerar. Beskrivningen bygger på synpunkter som kommit fram från de olika aktörerna i planeringsprocessen och är alltså inte fullständig. I syfte att underlätta den fortsatta diskussionen har vi hänfört de angivna bristerna till två huvudgrupper, dels sådana som rör innehållet i beslutsunderlaget, dels sådana som rör hur processen bedrivits. Beskrivningen ligger också till grund för utvärderingen av de alternativa uppläggen i de avslutande kapitlen.

En konsekvens av fokuseringen på brister i detta avsnitt (och denna rapport) är att inriktningsplaneringens förtjänster kommer i skymundan. Låt oss helt kort konstatera att underlaget för perioden 2002–2011 innehåller en stor mängd – och delvis ny – kunskap om det svenska transportsystemet!

4.1 Brister i beslutsunderlaget

Under denna rubrik diskuteras om beslutsunderlaget kan tänkas användas för sitt syfte. Inledningsvis handlar det om hur väl underlaget kan ge svar på om infrastrukturpolitiken blir ett led i uppfyllandet av transportpolitikens övergripande mål om samhällsekonomisk effektivitet och långsiktig hållbarhet. Därefter om hur väl några av syftena med planeringen uppfylls.

Samhällsekonomisk effektivitet och långsiktig hållbarhet

Effektivitet

I det beslutsunderlag som regering och riksdag får måste effekterna av satsningar i infrastrukturen beskrivas. De modeller för detta som används i planeringen är av hög kvalitet och tämligen unika inom den offentliga sektorn. De beskriver många väsentliga effekter av främst investeringar och är därmed en betydelsefull del av beslutsunderlaget. De utgör dock inte ett *fullständigt* eller för den delen invändningsfritt beslutsunderlag, främst eftersom de endast kan hantera effekter som kan kvantifieras. T.ex. hanteras inte intrångsfrågor, fördelningseffekter och många av de frågor som handlar om tillgänglighet för olika trafikantgrupper. Det kan även finnas tveksamheter omkring grunderna för de värderingar som är ett centralt inslag modellernas kostnads/nyttokalkyl.

Det är vidare svårt att få fram underlag som tillräckligt väl belyser effektiviteten i medelsanvändningen, bland annat saknas ofta kunskap om olika åtgärders

effekter, s.k. effektsamband. En annan svårighet är att metoder för s.k. integrerade åtgärdsanalyser¹ är outvecklade.

Prognoser

Modellerna bygger med nödvändighet på prognoser av den framtida trafikutvecklingen. Inte heller prognoserna är invändningsfria – t.ex. extrapolerar de dagens beteenden – och ofta efterfrågas ytterligare underlag för att belysa andra tänkbara händelseutvecklingar än de som prognoserna speglar. De ansatser som gjordes i den vägen i den strategiska analysen var framförallt s.k. känslighetsanalyser. Här gjordes analyser med något förändrade grundantaganden, t.ex. av den ekonomiska tillväxten eller av att använda ekonomiska styrmedel.

Flera aktörer har ansett att detta varit otillräckligt och framfört att t.ex. användningen av scenariometodik skulle vara ett bra komplement till prognoserna för att mer kvalitativt belysa inverkan på transporter av olika omvärldsfaktorer. Bl.a. brukar behovet av att kunna belysa trendbrott eller förändrade beteenden lyftas fram. Samtidigt vill vi understryka att det är svårt att se hur man skulle kunna klara sig utan modeller i planeringen och att det alltså inte handlar om ett ”antingen/eller” utan ett ”både och”.

Hållbar utveckling

En del i kritiken mot modellerna är att de inte tillräckligt väl belyser hur effekterna av olika inriktningar förhåller sig till de långsiktiga målen, det vill säga det övergripande målet och delmålen, och deras innebörd för långsiktig hållbarhet. Ett stort problem i sammanhanget är givetvis att de långsiktiga målen främst har karaktären av vision och inte är närmare definierade. Inte heller den precisering som skett i form av etappmål upplevs som tillräckligt täckande för att återspegla vad som inryms i begreppet hållbar utveckling.

Även här brukar scenariometodik nämnas som ett sätt att genom mer kvalitativa analyser fånga effekter som är svåra att kvantifiera eller där det saknas etappmål och på så sätt uppnå en bättre belysning av hållbar utveckling. Utveckling av ytterligare etappmål ses också av många som ett sätt att fånga fler aspekter av hållbar utveckling.

Transportsystemet är trögföränderligt, både när det gäller infrastruktur och användning. Strategier inom dessa områden kan omfatta långsiktiga åtgärder där kanske bara en första etapp ryms i tioårig ram. En tydlig svaghet i analysen blir därför dess begränsning till ett tioårsperspektiv. Samtidigt är det så att osäkerheterna i slutsatserna blir större ju längre in i framtiden strategierna sträcker sig.

¹ Analyser av effekter där åtgärder av olika slag, t.ex. investeringar, insatser i drift och underhåll och satsningar på beteendepåverkan sammanförs i olika proportioner.

Samordna och prioritera åtgärder

Olika åtgärder

Ett syfte med inriktningsplaneringen är som sagt att samordna och prioritera åtgärder. Det är då en fördel om så många typer av åtgärder som möjligt kan behandlas så att man kan se om de transportpolitiska målen bäst kan nås med ”vanliga” investeringar eller andra åtgärder. En konsekvens av detta är att analysarbetet blir komplicerat och arbetskrävande – på samma sätt som den verklighet det vill fånga. En inte oväntad fråga blir då om ansatsen verkligen är genomförbar. Svaret från vissa är att den inte är det.

Det är också så att intresset för olika åtgärdsgrupper varierar mellan olika målgrupper, t.ex. är det vanligt med ett starkt intresse för investeringsåtgärder och ett motsvarande svagt för myndighets- och sektorsåtgärder. Hos andra målgrupper är det tvärtom. Därmed är det svårt att få fram ett underlag som alla målgrupper tycker är angeläget.

Styrning av åtgärdsplaneringen

Hittills har styrningen av åtgärdsplaneringen i första hand skett genom att riksdagen dels anger en fördelning av medelsramen, dels pekar ut ett fåtal enskilda åtgärder. Kraven på underlaget skulle dock sannolikt se likartade ut även om man väljer att styra åtgärdsplaneringen genom mål. Skälet är att det då behövs underlag som visar vilka konsekvenser olika målnivåer får på möjligheten att uppnå andra mål. Man bör alltså visa vilka samhällsekonomiska och fördelningsmässiga konsekvenser en viss mål- eller ramfördelning får. En av de största bristerna i underlaget från den senaste inriktningsplaneringen gäller användbarheten för denna ramfördelning.

Det finns många skäl till att det är svårt för statsmakterna att avgöra vad som är en lämplig ramfördelning utifrån underlaget i inriktningsplaneringen. Ett är att inriktningarna alltid måste grundas på ett förenklat underlag så länge inte åtgärdsplaneringen har genomförts. Detta problem går dock delvis att hantera genom att t.ex. uppdatera äldre studier och har antagligen inte någon avgörande betydelse inför ett beslut om inriktningen. Ett problem som kan vara större är att metoder för att fördela annat än traditionella investeringar i hög grad saknas. En fortsatt metodutveckling kring exempelvis effekterna av satsningar på drift och underhåll är därför angelägen.

En brist i sammanhanget är att kopplingen mellan inriktnings- och åtgärdsplaneringen är svag. Sålunda har inte alla åtgärdsplaner följt planeringsdirektiven och inte heller görs någon uppföljning av om förväntade effekter enligt inriktningsbeslutet nås i åtgärdsplanerna. En sådan uppföljning borde vara en naturlig förberedelse för en kommande planeringsomgång.

Alternativa strukturer och större projekt

Regeringens direktiv innehöll vissa anspråk på att särskilda delar av infrastrukturen skulle belysas. I de strategiska områdena om järnvägar efterlystes t.ex. förslag på nya linjesträckningar och var höghastighetståg är motiverade. Det skulle också tas fram underlag för en bedömning av investeringar i hamnanslutningar. Resultatet av dessa analyser motsvarar sannolikt inte helt de förväntningar regeringen hade. Det finns flera orsaker till detta, bl.a. den sena modellutvecklingen.

Även samverkan och konkurrens i bl.a. transportkorridorer kunde ha belysts bättre. I första hand genom att studera några större projekt och vilka konsekvenser ett förverkligande eller inte av dessa skulle få på andra transportslag. Vilka projekt som bör studeras kommer att variera, denna gång kunde t.ex. Europakorridoren, farleder till Göteborg och förbifart Stockholm ha varit aktuella. Kanske borde det också göras studier av om det finns skäl till en särskild standard i exempelvis TEN-stråken².

Storstadsinvesteringar

En särskild brist i underlaget är att något beslutsunderlag inte lämnats för volymen storstadsinvesteringar. Även här finns det flera orsaker. Det finns metodproblem som gör att det är svårt att bedöma nyttor och kostnader av investeringarna. Förutsättningarna för analyserna var också oklara i den senaste planeringen.

Ett exempel är hur stora kostnader som kan anses motiverade för att slippa intrång eller hur stadsbyggnadseffekter ska värderas. Ett annat exempel är om man – i enlighet med de transportpolitiska principerna – ska anta att biltrafiken ska bära sina marginalkostnader eller om man ska anta att prissättningen är oförändrad. Det finns även andra osäkerheter som försvårar för trafikverken att ta fram underlag i den utsträckning som kanske hade varit önskvärt. T.ex. är det oklart vem som ansvarar för att inventering av vissa åtgärder, såsom spårvägar med regionala trafikfunktioner.

Trafikslagsövergripande synsätt

Ett krav på planeringen är som sagt att samordningen och prioriteringen ska göras utifrån ett trafikslagsövergripande synsätt. Av många skäl – varav flera utvecklas närmare under andra punkter – kom dock det trafikslagsövergripande arbetet i den strategiska analysen i huvudsak att omfatta frågor som

- att definiera gemensamma planeringsförutsättningar,
- att säkerställa att samma överordnade mål och principer tillämpades för alla trafikgrenar och att detta skedde likartat.

Även om det kanske vore önskvärt med en mer konkret trafikslagsövergripande diskussion i inriktningsplaneringen är det omtvistat om det är realistiskt eftersom

² Detta har senare delvis skett inom ramen för Godstransportdelegationens uppdrag till SIKA att analysera godsstråk i Sverige.

planeringen med dagens upplägg av nödvändighet är tämligen översiktlig och inte i detalj hanterar olika åtgärder.

Oavsett om detta är realistiskt eller inte, torde ett trafikslagsövergripande synsätt på åtgärdsnivå i dagsläget ha bättre förutsättningar att komma till uttryck i den regionala och lokala planeringen av åtgärder. Eftersom dagens strategiska analys i huvudsak bygger på underlag från denna nivå får detta till följd att de regionala och lokala planeringsaktörernas synsätt blir avgörande för inriktningarnas utformning.

Demokratiskt inflytande

Planeringsprocessen ska som sagt också möjliggöra ett demokratiskt inflytande. Från olika håll har det framhållits att den strategiska analysen är svår att förstå och överblicka, det vill säga att läsbarheten är dålig. Det är tydligt att materialet har målgrupper som varken har tid eller intresse för den detaljerade redovisning som rapporten innehåller men ändå vill kunna bilda sig en uppfattning om de strategiska slutsatserna och de viktigaste argumenten bakom. Trots att det finns en sammanfattning svarar tydligen inte materialet upp mot dessa krav.

Samtidigt finns ett krav på att regering och riksdag ska kunna vara förvissade om att det omfattande och komplexa planeringsunderlaget faktiskt tagits fram på ett omsorgsfullt sätt och verkligen beaktar alla viktiga samband. De ska också kunna kontrollera hur det gått till. Transparensten (genomsådligheten) ska alltså vara hög.

En lösning på detta problem kan vara att utveckla användningen av populärsammanfattningar och bilagor i nästa inriktningsplanering.

4.2 Brister i processen

Under denna rubrik diskuterar vi vilka brister som har upplevts i arbetsprocessen med beslutsunderlaget. Vissa av dessa brister kan bli lättare att hantera med andra upplägg av planeringen, andra är oberoende av hur planeringsupplägget ser ut. Detsamma gäller de ovan diskuterade bristerna i beslutsunderlaget.

Legitimitet och trovärdighet

Erfarenheterna från tidigare planeringsomgångar har visat att både de långsiktiga planernas hållbarhet och deras "täckningsgrad" har varit dålig. Förväntningarna på tilldelning av medel enligt planeringsförutsättningarna har inte kunnat infrias på grund av det ansträngda statsfinansiella läget. Dessutom har flera stora och strategiskt viktiga frågor hanterats i särskild ordning utanför planeringssystemet, t.ex. storstadsinvesteringarna, Citytunneln och Botniabanan. Detta leder till att många aktörer arbetar med andra parallella finansierings- och påverkansprocesser. Detta skadar legitimiteten och trovärdigheten i inriktningsplaneringen, vars syfte bl.a. är att ge ett samlat och sammanvägt underlag till regeringen. Även om dessa

förhållanden kan sägas vara en del av ”spelets regler” så får det alltså negativa återverkningar på både inriktnings- och åtgärdsplanering.

Samarbetsklimatet

Den strategiska analysen skulle resultera i förslag till ramfördelning mellan trafikverken, främst Banverket och Vägverket. Avsikten var att de nya modellverktygen skulle ge underlag som kunde underlätta denna diskussion. Modellutvecklingen blev dock försenad och mycket tid ägnades åt att försöka nå samsyn kring frågan om de preliminära resultaten från modellerna kunde användas för ramfördelning. Detta lyckades inte vilket frestade på samarbetsklimatet.

Något som också komplicerar framtagandet av ett bra underlag för ramfördelning är att det finns incitament för planeringsmyndigheterna att överdriva nyttor och underskatta kostnader. Därmed inte sagt att man i praktiken gjort detta men själva systemet gör att SIKÄ får ett slags domarroll som ibland försvårar samarbetet.

Modellutveckling parallellt med tillämpning

Utvecklingen av de modellsystem som skulle användas för analys av inriktningsalternativen, SAMPERS och SAMGODS, pågick parallellt med analysen. Eftersom utvecklingsarbetet drogs med ständiga förseningar satsades avsevärda resurser på att skynda på färdigställandet. Detta innebar en grundläggande osäkerhet omkring processen och dess tidplan och hindrade därmed analysen av mer överordnade frågor. Nya kalkylvärden kom också – även med den ursprungliga tidsplanen – fram alltför sent för att hinna beaktas fullt ut.

Tidsplan

Det är alltid svårt att få en balanserad tidsplan, men om man har målsättningen att göra mer av allt hamnar man förr eller senare i tidsnöd. Den avgränsning och prioritering av arbetet som skedde inledningsvis var inte tillräcklig.

I båda de planeringsomgångar som genomförts gemensamt har trafikverken – som ansvarar för projektkalkylerna och merparten av analyserna – upplevt att tiden varit orimligt kort. I båda omgångarna har det funnits särskilda skäl till tidsbristen. Ett problem med tidsplanen denna gång var att det inte fanns någon tid att ta till sig resultaten från de strategiska områdena innan inriktningarna började analyseras. Ett annat att den strategiska analysen behövde påbörjas flera månader innan regeringens direktiv för uppdraget kom.

Arbets sättet i de strategiska områdena

Erfarenheten av arbetet med de strategiska områdena är att många arbetsgrupper ägnade mer tid åt att diskutera vad som skulle göras än åt att göra det. Andelen mötestid var också hög i förhållande till annan nedlagd tid. Arbetsgruppernas

uppdrag var otydligt och de hann i flera fall inte genomföra så mycket som var tänkt. Å andra sidan har resultatet i vissa arbetsgrupper blivit bättre av att olika myndigheter kunnat samverka i analyserna.

En erfarenhet för framtida samarbetsprojekt är att det tar tid att starta upp myndighetsövergripande arbetsgrupper.

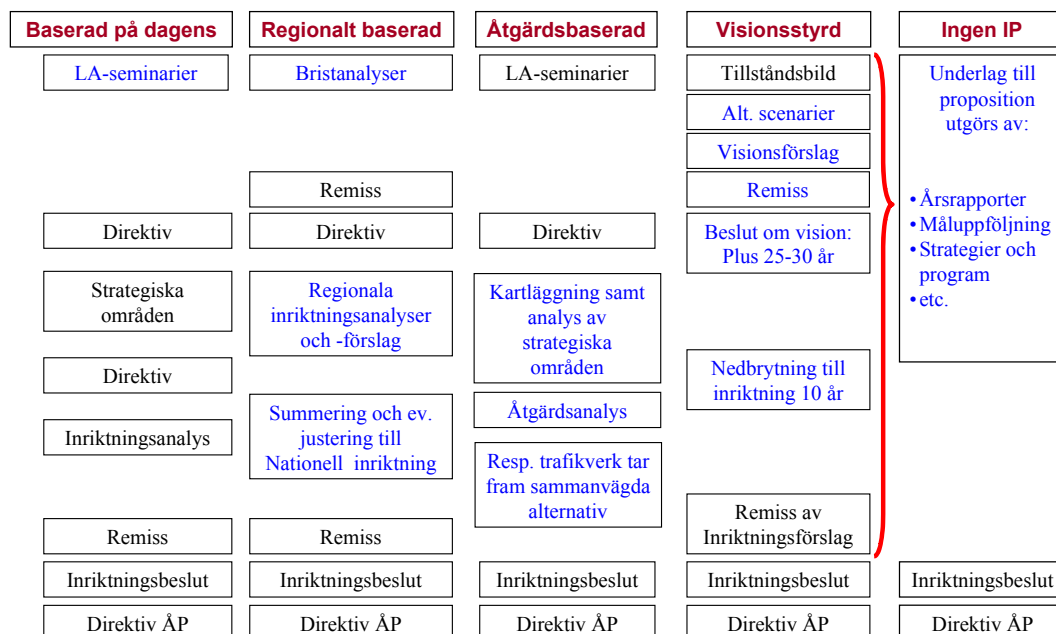
5 Alternativa ansatser

I detta avsnitt beskrivs fem alternativa ansatser för inriktningsplaneringen;

- Inriktningsplanering baserad på dagens upplägg
- Regionalt baserad
- Åtgärdsbaserad
- Visionsstyrd
- Ingen inriktningsplanering

Ansatzerna är som sagt valda för att ge en så allsidig diskussion som möjligt och ska alltså inte ses som ett förord för just dessa. Självklart finns det också en mängd andra tänkbara upplägg. Syftet har inte heller varit att värdera eller rekommendera ett enskilt upplägg, utan vi har försökt vinnlägga oss om att beskriva konsekvenser på ett så neutralt sätt som möjligt.

I figuren nedan illustreras grafiskt de moment som ingår i de olika ansatzerna.



Figur 1. Illustration av planeringsprocessen enligt några alternativa ansatser.

5.1 Inriktningsplanering baserad på dagens upplägg

Syfte

Tanken med detta upplägg är att utveckla dagens metod för inriktningsplaneringen så att beslutsunderlaget – och processen – kan förbättras där det i dag finns brister. Syftet är alltså detsamma som i dag, vilket beskrivits i tidigare kapitel.

De förbättringar av metoden som föreslås syftar mer specifikt till att:

- Öka det nationella politiska inflytandet över mål och ramar (genom ett nytt tillfälle att ge direktiv och genom ett mer utförligt beslutsunderlag).
- Åtgärder inte ska beslutas utanför ordinarie planering (genom att riksdagen kan ange sin syn på några stråk och större objekt).
- Underlätta samarbetet mellan myndigheter (genom tydligare faser i planeringen och ändrade former för att diskutera ramfördelning).

Beskrivning av beslutsunderlaget

Det material som presenteras för regeringen (och därmed sannolikt även för riksdagen) ser ut ungefär som i dag. Konsekvenserna av några alternativa inriktningar beskrivs alltså samtidigt som analyser av strategiska områden redovisas. Tanken är att regeringen och riksdagen utifrån det underlag som lämnas ska kunna ge följande styrsignaler:

1. Precisera tolkningen av transportpolitiska mål och ange hur långt man ska nå i åtgärdsplaneringen. Underlaget belyser därför konsekvenserna av alternativa målnivåer och alternativa sammansättningar av åtgärdstyper.
2. Ange eventuella anvisningar för hur vissa styrmedel ska behandlas i åtgärdsplaneringen. Underlaget belyser därför hur restriktioner i användningen av olika medel begränsar uppnåeliga målnivåer respektive handlingsfriheten när det gäller andra åtgärder.
3. Ge koordineringsanvisningar för projekt som konkurrerar med eller kompletterar varandra. Underlaget belyser därför alternativa strukturella uppbyggnader av infrastrukturerna och deras kopplingar – i första hand för större projekt.
4. Precisera vilka övriga transportpolitiska förutsättningar som ska antas gälla för åtgärdsplaneringen. Underlaget belyser därför hur t.ex. internaliserande beskattning, fordonsregler eller subventionering av trafik påverkar efterfrågan och konkurrensytor.

Beskrivning av processen

Lägesanalysseminarier

Vid ett eller flera seminarier diskuteras vilka gemensamma förutsättningar som bör gälla för planeringen och identifieras problem som kan studeras som strategiska områden. Detta skede ersätter lägesanalysen. Seminariet kan hållas i en

ganska bred krets. Exempel på deltagare är trafikverk, miljömyndigheter, länsstyrelser och självstyrelseorgan samt intresseorganisationer. Efter seminariet ställer SIKA och trafikverken samman resultatet i en PM som lämnas till regeringen.

Inför diskussionen om analysförutsättningar krävs ett underlag vilket bör vara verksgruppens ansvar. De förutsättningar som diskuteras där är:

- Förutsättningar om samhällsutvecklingen. Dvs. migration, demografi, den allmänna ekonomiska utvecklingen, det internationella handelsutbytet och den inre regionala utvecklingen.
- Principer för samhällsekonomiska bedömningar och kalkylvärden.
- Trafikprognoser.

Underlaget till att identifiera strategiska områden är bl.a. den senaste årliga måluppföljningen som tas fram av SIKA i samråd med trafikverken. Ett annat underlag är utvärderingar av närmast föregående planeringsomgång.

Direktiv om studier av strategiska områden

Regeringen ger i ett direktiv besked om vilka planeringsförutsättningar som ska gälla och om vilka av de ovan utpekade områdena (eller andra) som man vill ha belysta.

Studier av strategiska områden.

Dessa studier görs under den tid som frigörs när den gamla typen av lägesanalys inte behövs. Områdena bör vara sådana där olika åtgärdstypers effektivitet för att nå olika mål diskuteras (integrerade åtgärdsanalyser). De kan antingen fokusera på åtgärder för att nå ett visst mål (t.ex. trafiksäkerhet på väg senast) eller fokusera på alternativa strukturella lösningar för infrastrukturen (t.ex. hamnstruktur och sjöfart senast).

Skillnaden mot i dag är främst att det finns mer tid för att studera strategiska områden. Därför bör också ambitionerna kunna ökas något, t.ex. i diskussionerna om alternativa strukturella lösningar. Någon remiss sker inte i detta skede.

Hur detta arbete ska organiseras bör diskuteras vidare eftersom erfarenheterna från förra gången inte är enbart positiva. Verksgruppen, i ungefär den form den har i dag, bör dock styra arbetet. Ett förslag är att respektive organisation utför en större del av de strategiska analyserna mer självständigt, med egna uppdrag och därmed på eget ansvar. Det gemensamma arbetet kan då förbehållas de delar där det trafikslagsövergripande perspektivet är särskilt viktigt. För övriga områden skulle samordningen mer handla om att i inledningen bli överens om uppläggningsen i stort och de gemensamma förutsättningarna.

Direktiv om inriktningsanalys

Regeringen ger direktiv om vilka inriktningar man vill ska studeras. Här ger man också besked om vilka förutsättningar för t.ex. styrmedelsanvändning eller transportpolitik som ska gälla för inriktningsanalyserna. Vissa förutsättningar kan man dock låta vara öppna tills efter inriktningsanalysen är avslutad.

Inriktningsanalys

Här studeras tre eller fyra inriktningar på ett liknande sätt som i dag. De bör alltså innehålla en fördelning av ramar på olika typer av åtgärder och effekterna av dessa. För att mildra inslaget om kamp om medel mellan Banverk och Vägverk får varje verk redovisa vilka effekter man kan uppnå vid några olika ramnivåer. Det blir sedan regeringens sak att avgöra vid vilken fördelning man får den bästa samlade effekten. Eventuellt bör det också finnas en återkoppling i åtgärdsplaneringen till att de effekter som utlovats i inriktningsplaneringen verkligen verkar kunna infrias innan planerna fastställs. En annan förändring är att få en lite tydligare geografisk koppling genom att det uttryckligen anges vilka större strukturerande investeringar (som har studerats i de strategiska områdena) som ingår i inriktningarna.

För att kunna beskriva effekter av inriktningar behöver de grundas på en mängd åtgärder. För att undvika dubbelarbete bör kalkyler för dessa åtgärder i huvudsak hämtas från föregående åtgärdsplanering. I inriktningsanalysen får dessa kalkyler sedan schablonräknas med hänsyn till nya prognosförutsättningar. Vissa kompletterande åtgärds-kalkyler behöver säkert också göras. Samma kalkylvärden och kalkylprinciper som användes i samband med den föregående åtgärdsplaneringen används för dessa.

Eftersom det inte är en fast totalram som fördelas mellan Banverk och Vägverk blir det svårt att jämföra effekten av olika inriktningar. För att beslutsfattarna ska få kunskap om hur det politiska handlingsutrymmet ser ut bör därför även några alternativa användningar av totalramen illustreras (såsom i dagens planering). För att minska kampen om medel kan dock fördelningen (i åtminstone en av inriktningarna) baseras på t.ex. gällande planer. Genom dessa analyser visas hur mycket man kan påverka genom att fördela medel, eventuellt i kombination med andra styrmedel, på några olika sätt.

Kanske skulle arbetet vara direkt gemensamt först i denna avslutande del av inriktningsanalysen. Det skulle då kunna ta utgångspunkt i respektive organisations genomförda och dokumenterade analyser. Även detta arbete bör ledas av en verksgemensam grupp men den bör nog vara snävare än dagens verksgrupp.

Konsekvenser

Ökat nationellt politiskt inflytande över mål och ramar

Regeringens och riksdagens möjlighet till inflytande över målen för periodens satsningar bör öka av två skäl. Det ena är att ytterligare ett tillfälle att ge direktiv införs. Där kan regeringen utifrån den strategiska analysen bestämma hur inriktningsanalyserna ska läggas upp och vilka målnivåer de ska belysa. Det andra skälet är att det underlag som tas fram inför detta beslut bör kunna bli mer utförligt än i dag eftersom mer tid finns för de strategiska analyserna. Att det finns mer tid beror på att lägesanalysen utgår, inklusive remissen av den³. Dessutom försvinner tunga bitar från det strategiska analyskedet eftersom analysförutsättningar och prognoser är färdiga innan dess – något de i och för sig kan vara även med dagens system.

Å andra sidan minskar tiden för diskussion om valet av analysförutsättningar och strategiska områden, främst genom att remisstillfället utgår. Remissen ersätts av seminarier. Nackdelar med detta är att det inte går att sprida ett skriftligt material brett och att det regionala inflytandet kan minska eftersom det kan bli svårare att hinna påverka valet av strategiska områden.

Underlaget för ramfördelning bör bli bättre genom att varje verk i inriktningsanalyserna visar vad som kan åstadkommas med alternativa ramnivåer. Därmed bör det vara lättare för regering och riksdag att bedöma var nyttan av medlen är störst. Dessutom innebär det att myndigheternas samarbete kan bli lättare än i dag (se nedan). Det praktiska arbetet underlättas också av att nya kalkyler för enskilda åtgärder inte behöver göras i inriktningsskedet. I stället används kalkyler från föregående åtgärdsplanering. Å andra sidan minskar underlagets kvalitet och aktualitet därmed något.

Fler åtgärder kan hanteras i ordinarie planering

Genom att det finns tid för att analysera alternativa strukturella uppbyggnader av infrastrukturen i de strategiska områdena kan underlaget – om man så önskar – användas för att ge ett inriktningsbeslut där riksdagens syn på några stråk eller större objekt framgår. Därmed bör också behovet minska av att ta beslut om åtgärder utanför ordinarie planering. Riksdagen bör alltså få förutsättningar att sätta in även denna typ av åtgärder i ett strategiskt perspektiv.

Analysförutsättningar kan anges tidigare

Valet av analysförutsättningar styr mycket av vilken information som kommer fram under planeringen. Skillnaden mot – hur det skulle kunna fungera – i dagens system är inte så stor. Dock får regeringen ange förutsättningarna något tidigare,

³ Merparten av det som tidigare gjordes i lägesanalysen görs i andra sammanhang, i den årliga måluppföljningen och i ett mer löpande arbete med att hålla analysförutsättningar och prognoser aktuella samt att identifiera strategiska områden.

vilket bör vara en fördel för de myndigheter som arbetar med inriktningarna eftersom förutsättningarna för arbetet då klarnar⁴.

Regionerna får ett bättre nationellt material men påverkar det mindre

Regionernas roll bör kunna bli ganska likartad dagens. Genom den mer utförliga strategiska analysen får de dock ett bättre material än i dag att grunda sina regionala analyser på. Det kommer dessutom fram tidigare eftersom det finns ett särskilt rapporteringstillfälle för det. Å andra sidan kan som sagt deras möjlighet att påverka valet av strategiska områden etc. minska eftersom något remisstillsfälle för detta inte längre finns kvar. Man kan dock tänka sig att regionerna tar fram eget underlag för val av strategiska områden som regeringen kan väga mot dem som föreslås centralt.

Lättare att samarbeta för myndigheterna

Vissa inslag i processen som har skapat konflikter mellan myndigheterna under arbetet försvinner. Olika faser av inriktningsplaneringen blir tydligare, och därmed också myndigheternas olika roller. Innan och under lägesanalysseminarierna är perspektivet renodlat transportslagsövergripande och inslaget av att behöva bevaka egna intressen bör kunna vara litet. Under analysen av de strategiska områdena diskuteras inte ramfördelning vilket förhoppningsvis kan göra att mer heltäckande underlag tas fram. Det är dock inte helt säkert att samarbetet blir lättare eftersom det material som tas fram i ett senare skede kommer att ha betydelse för utfallet av medelstildelningen. Även under inriktningsanalysen bör inslaget av kamp om medel kunna minska eftersom varje trafikverk får visa vad som kan uppnås med alternativa ramnivåer. Å andra sidan kommer även inriktningar där den totala analysramen fördelas olika att tas fram, vilket kan försvåra samarbetet.

Kanske större arbetsinsats än i dag

En tanke bakom upplägget är att resursinsatsen (i tid och pengar) inte ska behöva bli större än i dag under själva inriktningsplaneringsfasen, mer ambitiösa analyser av strategiska områden kompenseras av en slopad lägesanalys. Däremot blir inriktningsplaneringen lite mer löpande än i dag genom att det tas fram underlag för lägesanalysseminariet. Dessutom kan det hända att användningen av både alternativa ramnivåer (inom resp. verk) och sammansatta inriktningar ger mer arbete än i dag.

Konsekvenser för åtgärdsplaneringen

Åtgärdsplaneringen bör kunna bedrivas på ungefär samma sätt som i dag. Som ovan nämnts kan riksdagens detaljstyrning bli mindre och därmed uppgiften för åtgärdsplaneringen något vidare. Förhoppningsvis kan planeringsförutsättningarna

⁴ Processen ger som sagt också mer tid för strategiska analyser vilket betyder att underlaget för att bestämma planeringsförutsättningar till åtgärdsplaneringen bör kunna bli bättre.

också bli lite tydligare. Kraven på att alla åtgärder är analyserade på ett enhetligt sätt blir nog något starkare (eftersom detta material ska användas i nästa inriktningsplanering).

5.2 Regionalt baserad inriktningsplanering

Syfte

En regional inriktningsplanering innebär att inriktningsbeslutet bygger på ett material som tagits fram på länsnivån. Planeringen förväntas innehålla tre delar: bristanalys, målformulering och inriktningsförslag. Något formellt krav på att dessa tre steg ska genomgå ställs dock inte.

De förändringar som föreslås syftar till att:

- gå längre än idag i att decentralisera besluten om statens satsningar på infrastruktur.
- öka möjligheten att ha olika inriktningar av infrastrukturpolitiken för olika delar av landet, exempelvis kanske trafikssäkerhet prioriteras högt i en del medan bättre framkomlighet prioriteras i en annan.
- stärka en trafikslagsövergripande prioritering av åtgärder genom att samordna planeringen – och studera behoven trafikslagsberoende – av en ”trafikslagsneutral” part (dvs. länsstyrelse eller självstyrelseorgan).

Beskrivning av processen

Bristanalys

I bristanalysen för transportsystemet inventeras de brister som trafikverken (regionalt), trafikhuvudmännen, kommunerna och andra intressenter upplever. Ett samarbete med grannlänerna bör också ske. Bristerna baseras således på de tillståndsbilder som tas fram i länet och ställs i relation till de behov som uttrycks från de olika intressenterna men här kan också finnas anledning föreslå områden för strategiska studier. För att på ett bra sätt kunna beskriva tillståndet så behöver metoderna för tillståndsbeskrivningar utvecklas och kunskapen om situationen i länet öka. Dessutom finns det fördelar med att redovisningen av tillståndsbilderna sker på likartat sätt i hela landet för att underlätta jämförelser mellan olika regioner men också för att lättare kunna ta fram modeller för redovisning. Bristerna sammanställs och stäms av i länets styrelser eller efter diskussion och förankring i ett brett partnerskap.

Remiss

Har avstämning av bristanalysen skett i ett brett partnerskap kan en remiss av materialet vara överflödigt i annat fall är det värdefullt att remittera materialet ut i länet för att få en reaktion på att allt relevant material kommit fram och att beskrivningarna är korrekt redovisade.

Direktiv för inriktningsanalys

Regeringen ger ett ganska öppet hållet direktiv till länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan, för att på detta sätt öka den regionala frihetsgraden och få en större variation av inriktningar från olika delar av landet. Sannolikt skapar detta också ett större engagemang från den regionala nivån. Nivå på medelsram framgår dock, sannolikt utgående från ramfördelning i föregående planeringsomgång, kompletterat med krav på en redovisning av effekter av högre eller lägre nivåer. En avgränsning av uppdraget bör också kunna ges, t.ex. om man endast ska fördela ramen på åtgärder som i dag kan tilldelas medel d.v.s. investeringar i transportinfrastruktur eller inte.

Samtidigt kan det ställas frågor som man förväntar sig att få belysta. Dessa kan likna dagens strategiska områden, men får något annan karaktär eftersom nationella analyser inte görs i ett inledande skede. Dessa analyser sker i stället sammantaget i samband med att de regionala inriktningarna ”summeras” till riksnivå (se nedan). Den årliga nationella måluppföljningen är ett av de underlag regeringen kan nyttja för att formulera dessa frågor. Centrala verk tillhandahåller gemensamma planeringsförutsättningar för länens arbete, vissa analys hjälpmedel, fastställer viss nomenklatur och dess innebörd medan trafikverkens regionala organisation bidrar med visst planeringsunderlag knutet till det enskilda länet.

Inriktningsanalys

Detta utgör huvudmomentet i inriktningsplaneringen och inleds med formuleringen av de regionala målen som görs i dialog med andra intressenter i partnerskapet. Utgångspunkten bör vara de nationella transportpolitiska målen men de bör kopplas till regionala mål för andra samhällssektorer, t.ex. utvecklings- och miljömål. Här kommer på ett naturligt sätt också kopplingen till de regionala tillväxtavtalen in i så måtto att de prioriteringar på insatsområden och strategier för länsutvecklingen kan bilda bas för inriktningen av infrastrukturinvesteringarna så att dessa stödjer den inriktning som pekas ut i länens tillväxtavtal.

För varje län formuleras sedan ett inriktningsförslag. Här ingår all statligt anslagsfinansierad infrastruktur inom transportsektorn (dvs. både regionala och nationella anläggningar). Större objekt pekas ut och mindre åtgärder beskrivs i paket. Effekterna beskrivs på traditionellt sätt, dvs. mot det övergripande transportpolitiska målet med dess delmål, men även mot den regionala målbilden. Sannolikt blir beskrivningarna dock mer resonerande och mindre kvantifierade än i dagens beskrivning av inriktningar. Viktigt är emellertid att beskrivningarna stadgas upp i direktiv från regeringen så att de olika länens inriktningar har en likartad struktur för att aggregering till nationell nivå ska vara möjlig. Detta inte minst för att kunna följa upp mot de nationella transportpolitiska målen. Det är endast en inriktning som beskrivs för varje län. I någon mening finns dock alternativa inriktningar eftersom effekten av alternativa ramnivåer beskrivs.

Innan en inriktningsproposition kan tas fram behöver de 21 regionala inriktningarna (med deras alternativa ramnivåer) ställas samman. Regeringen utarbetar därför direktiv till trafikverken och SIKA om att sammanställa länens inriktningar till en nationell nivå. Det handlar således om att beskriva konsekvenserna på ett samlat sätt för hela landet.

Regeringen bör också kunna ge anvisningar om tillägg som ska göras till länens inriktningar som t.ex. särskilt angelägna nationella satsningar. Justeringarna kan gälla sådant som att vissa stora nationella projekt ska ingå (t.ex. höjd axellast genom flera län), att större hänsyn ska tas till något mål (t.ex. trafiksäkerhet) eller att särskilda medel ska avsättas till ett insatsområde (t.ex. bärighetspaket). Om regeringen samtidigt vill hålla fast vid en given planeringsram så leder då detta till att nedskärningar måste göras i länens inriktningsförslag i motsvarande mån. Hur dessa nedskärningar ska ske kan regeringen välja att ge direktiv om i detta skede eller låta t.ex. trafikverken och SIKA analysera för att sedan komma med förslag till regeringen innan denna fattar beslut.

Trafikverken och SIKA gör först de justeringar som regeringen har beställt. Därefter beskriver man de samlade konsekvenserna av inriktningen. Denna beskrivning görs dels genom att köra person- och godsprognoser med deras effektmodeller och genom verbala beskrivningar.

Remiss

Den sammanvägda inriktningen remitteras sedan, på samma sätt som dagens strategiska analys.

Inriktningsbeslut

Detta moment kan ske på ungefär samma sätt som i dag. En skillnad är att en sammanvägd inriktning finns redan när regeringen får materialet. Denna inriktning kommer man dock sannolikt att vilja göra ytterligare justeringar i, inte minst efter remissomgången. En skillnad kan dock vara att det i materialet pekas ut fler enskilda objekt.

Efter att ha tagit del av remissynpunkterna och gjort erforderliga justeringar lägger regeringen fram sin inriktningsproposition som innehåller den totala ramnivån samt fördelning av medel mellan olika områden med åtföljande förslag till inriktning på motsvarande sätt som idag.

Konsekvenser

Ökat engagemang

Länens möjlighet att styra användningen av infrastrukturmedlen ökar liksom sannolikt engagemanget i processen. Detta bör också öka möjligheten att få till överenskommelser med regionala aktörer om medfinansiering av projekt.

Processen kan alltså bli livaktigare och kännas mer meningsfull – framförallt lokalt och regionalt genom att processen blir mer nära.

Minskat nationellt inflytande

En konsekvens är att regeringen får en svagare styrning av innehållet i arbetet eftersom man inte kan grunda direktiven på någon lägesanalys och det inte kan tas fram samma typ av analyser av strategiska områden. Det blir därför svårt att få analyser gjorda av olika strategier för att uppfylla nationella mål, t.ex. koldioxid, trafiksäkerhet och tillgänglighet för funktionshindrade. Genom att inriktningar etc. inte sätts samman nationellt blir det också svårare att förhålla sig till hur långt man ska nå med åtgärder i infrastrukturen resp. andra åtgärder. En risk är alltså att infrastrukturpolitiken delvis frikopplas från den övergripande transportpolitiken.

Regeringens roll i framtagandet av propositionen ändras något. Sannolikt blir uppgiften mer att korrigera i den sammanvägda inriktningen och mindre att göra helt nya avvägningar – det är oklart hur stora ändringar regeringen kan/är beredd att göra utan att länen känner sig trampade på tårna. Riksdagens roll kan komma att ändras genom att detaljstyrningen eventuellt kan bli betydligt större än i dag.

Det kan bli svårt för trafikverken och SIKA att göra de justeringar av länens inriktningar som regeringen begär. Detta eftersom direktiven knappast kan bli helt precisa (vad ska man t.ex. ta bort och lägga till om mer trafiksäkerhet önskas?) och det kan vara känsligt att gå in och peta i ett politiskt behandlat material. I sak är det tänkbart att utfallet blir att en större tyngd ges åt infrastruktursatsningar för regional utveckling och mindre åt trafiksäkerhet och miljö. Om det är positivt eller negativt beror dock på vem man frågar.

Sjöfarts- och Luftfartsverkets roller ändras. Det är svårt att se hur de ska ha möjlighet att involveras i samtliga läns inriktningsanalyser. Inte heller i framtagandet av den sammanvägda inriktningen får de någon självklar roll. Å andra sidan kommer sannolikt enskilda hamnar och flygplatser att involveras mer i inriktningsplaneringen än vad som sker i nuvarande process.

Ökat regionalt inflytande

Bland fördelar märks dessutom syftena ovan om decentralisering, varierade inriktningar och trafikslagsövergripande prioriteringar. Det är dock inte självklart positivt att beslut om infrastrukturen decentraliseras. Frågorna berör ofta stora delar av befolkningen och då är kanske idealet att alla som är starkt berörda får möjlighet att påverka beslutet (genom sina politiska ombud på nationell nivå).

Ändrad användning av materialet

För övriga mottagare kommer beslutsunderlaget antagligen att få något mindre nytta som allmän kunskapssammanställning men å andra sidan bör materialet bli bättre anpassat till de behov som finns i respektive län.

Effekter på åtgärdsplaneringen

En stor skillnad mot dagens åtgärdsplanering kan bli att många åtgärder redan är beslutade av riksdagen i inriktningsbeslutet. Åtgärdsplaneringen får därför en annan karaktär. För framförallt Banverket och Vägverket betyder det att de får en mindre självständig roll än i dag – sannolikt är merparten av deras åtgärder avseende större objekt redan beslutade när åtgärdsplaneringen inleds. Att många stora åtgärder är beslutade av riksdagen gör det också svårt för såväl trafikverk som län att ompröva dessa i åtgärdsplaneringen. Åtgärdsplaneringen bör också kunna göras på kortare tid än idag genom att vissa åtgärder redan är utpekade och genom att en mer omfattande process redan skett i länet med många inblandade parter där problemen således är väl kända.

I övrigt bör åtgärdsplaneringen kunna ske på motsvarande sätt som idag såvida man inte vill göra förändringar i denna också som t.ex.. att låta den regionala nivån få större inflytande över nationella objekt även i åtgärdsplaneringen.

5.3 Åtgärdsbaserad inriktningsplanering

Syfte

Upplägget med en åtgärdsbaserad inriktningsplanering bygger på antagandet att beslutsfattarna vill ha mer detaljerad information om olika åtgärder före inriktningsbeslutet. Man vill ha beskrivningar av åtgärdernas omfattning, kostnader och effekter. I inriktningsbeslutet görs liksom i dag avvägningar mellan olika transportpolitiska mål och myndigheterna ges en planeringsram. En skillnad är att man kan ange fler objekt eller satsningsområden som ska tas med i de nationella planerna.

Beslutsunderlaget utgörs av detaljerade beskrivningar av olika åtgärder (inklusive ekonomiska och andra styrmedel), projekt och satsningsområden. Effektbeskrivningarna ska vara så transparanta som möjligt med nyckeltal som lätt kan relateras till kostnadseffektivitet i förhållande till enskilda mål och etappmål. Beslutsunderlaget kan även fungera som ett åtgärdsbank vid beslut som fattas på en annan nivå än i regering och riksdag.

En orsak till att beslutsfattarna kan vilja ha mer detaljerad information före ett inriktningsbeslut kan vara att man anser att dagens underlag inte ger tillräcklig grund för beslutet. En annan orsak till att beslutsfattarna vill ha ett mer detaljerat beslutsunderlag kan vara att man inte anser att målstyrningen – som den ser ut i dag – fungerat tillfredsställande. Beslutsfattarna antas sammanfattningsvis vilja påverka metoderna, tillvägagångssättet och kanske även genomförandetidpunkten av vissa åtgärder.

Beskrivning av beslutsunderlaget

Beslutsunderlaget består av resultaten från de strategiska områden som regeringen pekat ut samt ett antal olika åtgärdsbeskrivningar som sammanfattas i tabellen nedan. Utgångspunkten för alla åtgärdsbeskrivningar är att effekterna ska redovisas på så låg nivå som möjligt. Det ska också framgå vilken effekt man får på olika mål var för sig. På så sätt kan beskrivningarna ligga till grund för särskilda satsningar som man vill göra, exempelvis på trafiksäkerhet eller på kortare restider i områden med stora strömmar av arbetsresor.

Dessutom sätter respektive trafikverk samman några olika ”sammanvägda alternativ”, eller baspaket, liknande de som gjordes i planeringsomgången 1994–2003. Dessa utformas i några olika nivåer och kan fungera som ”stommar” i regeringens arbete med att sätta samman det slutgiltiga inriktningsförslaget. Utgångspunkten för dessa baspaket är beslutad transportpolitik bl.a. de transportpolitiska målen samt etappmålen. Alla komponenter i dessa baspaket är beskrivna, separat för större projekt, annars som satsningsområden. Baspaketen kommer därmed att likna översiktliga versioner av de nationella planerna i olika kostnadsnivåer.

		Exempel	Kostnads- och effektredovisning												
Åtgärdsbeskrivningar	Ekonomiska och andra styrmedel	Miljöstyrande avgifter, hastighetsanpassningar	Intäkter och kostnader, samhällsekonomisk effektivitet												
	Satsningsområden	Mitträcken, plankorsningar	a'-priser och total volym. Grupperas i effektivitetsnivåer, eventuella negativa effekter på andra mål redovisas.												
	Smörgåsbord	Namngivna ”medelstora” projekt	För varje enskilt projekt												
	Stor projekt	Ny flygplats Stockholm Nyköpingslänk Böttöleden	För varje enskilt projekt												
Baspaket	Några olika nivåer med sammanvägda alternativ från respektive verk inkl DoU	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>VV</th> <th>BV</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>40'''</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>60'''</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>80'''</td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>		VV	BV	40'''			60'''			80'''			Sammanvägt för de olika nivåerna
	VV	BV													
40'''															
60'''															
80'''															
Strategiska områden	Utpekade i direktiv														

Vägverket, Banverket, Luft- och Sjöfartsverk beskriver åtgärder som ligger inom deras respektive ansvarsområden. SIKA beskriver effekter av ekonomiska styrmedel i form av skatter och avgifter. Den slutliga avvägningen mellan olika åtgärdsområden görs i proposition och riksdagsbeslut. I inriktningsbeslutet anges också vilka ekonomiska och övriga styrmedel man ska utgå ifrån i åtgärdsplaneringen. Detta påverkar eventuellt sammansättningen av de nationella planerna. Om förändringarna i förutsättningarna inte är allt för betydande (kanske ett troligt scenario) blir konsekvenserna i sammansättning dock sannolikt inte så stora. I nästa inriktningsplanering tar man naturligtvis hänsyn till de nya förutsättningarna.

Man kan alltså se planeringsomgångarna som en iterativ process där man i första skedet, inriktningsplaneringen, belyser effekter av olika styrmedel samt effekterna av övriga åtgärder. Därefter beslutar riksdag och regering vilka styrmedel man vill tillämpa. I åtgärdsplaneringen sätts sedan de nationella planerna samman givet de beslutade styrmedlen. I de fall man förändrar styrmedlen beskriver man skillnaden i effekterna först nästa planeringsomgång. Den iterativa processen är ett försök att hantera svårigheten med överskådlighet då man förändrar många variabler samtidigt. Detta tillvägagångssätt kan användas då förändringarna i styrmedel görs stegvis, men passar mindre bra vid drastiska förändringar såsom exempelvis en fördubblad koldioxidskatt.

Beskrivning av processen

Lägesanalysseminarier

Vid ett eller flera seminarier diskuteras vilka gemensamma förutsättningar som bör gälla för planeringen och identifieras problem som kan studeras som strategiska områden. Detta skede ersätter lägesanalysen. Seminariet kan hållas i en ganska bred krets. Exempel på deltagare är trafikverk, miljömyndigheter, länsstyrelser och självstyrelseorgan samt intresseorganisationer. Efter seminariet ställer SIKa och trafikverken samman resultatet i en PM som lämnas till regeringen.

Inför diskussionen om analysförutsättningar krävs ett underlag vilket bör vara verksgruppens ansvar. De förutsättningar som diskuteras där är:

- Förutsättningar om samhällsutvecklingen. Dvs. migration, demografi, den allmänna ekonomiska utvecklingen, det internationella handelsutbytet och den nationella regionala utvecklingen.
- Principer för samhällsekonomiska bedömningar och kalkylvärden.
- Trafikprognoser.

Kompleta förslag till förutsättningar ska finnas framme *inför* lägesanalysseminariet för att säkerställa tidtabellen för dessa viktiga parametrar.

Underlaget till att identifiera strategiska områden är bl.a. den senaste årliga måluppföljningen som tas fram av SIKa i samråd med trafikverken. Ett annat underlag är utvärderingar av närmast föregående planeringsomgång. Man bör vara mycket restriktiv med att föreslå strategiska områden med tanke på resursåtgång.

Direktiv

För att skapa ett beslutsunderlag enligt ovan ges direktiv från regeringen där fastlagda strategier och mål anges. Strategiska områden som man vill ha belysta inom ramen för inriktningsplaneringen anges och det är viktigt att antalet områden anpassas till tiden som finns tillgänglig för arbetet. De transportslagsövergripande frågorna behandlas i detta upplägg som strategiska områden. De frågor som berör överflyttning av trafik etc. beaktas i modellsystemen.

Kartläggning samt analys av strategiska områden

Första etappen startar sedan med en kartläggningsfas samt med de strategiska områdena. I kartläggningsfasen inventeras planerade åtgärder inom alla transportslag samt deras inbördes beroenden, exempelvis effekter av Arlandabanan och Arlandas fjärde rullbana. De strategiska områdena behandlas i sammansatta grupper ungefär enligt dagens modell.

Åtgärdsanalys

Andra etappen består av arbetet med att sammanställa de olika åtgärdsredovisningarna enligt tabellen ovan. Arbetet sker på respektive myndighet med regelbunden avstämning inom ramen för SAMPLAN. Stor vikt läggs på att skapa ett konsistent beslutsunderlag med likartad kostnads- och effiktedovisning. I departementets arbete med förberedelser för inriktningsbeslutet görs avvägningen mellan olika föreslagna åtgärder på en relativt detaljerad nivå. Man sätter alltså här samman det slutgiltiga förslaget till inriktningsbeslutet (vilket är fallet även idag). Detta kräver en stor transparens i underlaget. Som stöd för arbetet med inriktningspropositionen finns i beslutsunderlaget de olika sammanvägda ”baspaketen” som kan användas som stommar för att bygga upp den slutliga inriktningen. Beroende på hur mycket som pekas ut i inriktningsbeslutet kommer sedan en varierande andel obundna medel att finnas kvar att prioritera inom i åtgärdsplaneringen.

Konsekvenser

En självklar konsekvens är att beslutsfattarna i riksdagen får möjlighet till ett större inflytande över *vilka* åtgärder som kommer att ingå i de nationella planerna. Liksom att Vägverket och Banverket kan få ett minskat rörelseutrymme då de nationella planerna ska sättas samman. Detaljeringsnivån i inriktningspropositionen är i och för sig inte låst bara för att beslutsunderlaget har en hög detaljeringsnivå. Beslutsfattarna kan välja att behålla en hög grad av målstyrning inom vissa områden och lägga sig på en mer detaljerad nivå inom andra områden (något som redan sker i dag i viss utsträckning).

Man kan genom att beslutsunderlaget är mer genomskådligt lättare kombinera transportpolitiken med besluten inom andra politikområden. Exempelvis finns det underlag för att peka ut särskilda satsningar som kan stödja åtgärder inom det regionalpolitiska området. Å andra sidan kan det bli svårare att bedöma hur väl planeringen av infrastrukturen blir ett led i uppfyllandet av den samlade transportpolitiken.

Underlag kan fungera bättre då man vill komplettera beslutet om inriktning med t.ex. åtgärder som syftar till att påverka efterfrågan på transporter i miljöanpassad riktning. Ett exempel är att man kanske vill prioritera åtgärder som har stor effekt på trafiksäkerheten (mitträcken) men som inte höjer efterfrågan genom minskade restider (motorvägar). Ett annat att man vill förbättra utbudet för arbetspendling i storstäderna (storstadsnära kapacitetssatsningar) istället för att göra linjerätningar

mittemellan storstäderna för snabbtågen – även om detta faller ut som mer samhällsekonomiskt lönsamt i en kalkyl.

5.4 Visionsstyrd inriktningsplanering

Syfte

Den centrala tanken i ett alternativ med visionsstyrd inriktningsplanering är att en politisk församling på nationell eller regional nivå skall ta beslut om en vision för ett framtida transportsystem. Det kan således vara Riksdagen på central nivå eller ett regionalt beslutsforum som Länsstyrelsens styrelse alternativt regionalt självstyrelseorgan som tar beslutet om visionen. I det sistnämnda alternativet drivs inriktningsplaneringen från den regionala nivån på motsvarande sätt som i det regionalt baserade inriktningsalternativet. I den fortsatta beskrivningen av detta alternativ kommer dock beskrivningen att utgå från att planeringen drivs från den centrala nivån och att det är Riksdagen som fattar beslut om en transportvision för landet men motsvarande tillvägagångssätt som det nedan beskrivna kan alltså användas utgående från den regionala nivån.

Vid den första planeringsomgången måste självfallet en ny transportvision tas fram men vid kommande planeringsomgångar kan inriktningsplaneringen inledas med en översyn av föreliggande transportvision utifrån det utfall som förevarit sedan förra visionsbeslutet.

Valet av detaljeringsnivå och innehåll i övrigt i transportvisionen avgörs av regering och riksdag och kan vara starkt varierande från övergripande svepande målbilder till mycket precisa och detaljerade krav på t.ex. en väg- eller järnvägssträckas standardnivå. De transportpolitiska målen och delmålen samt de nationella miljökvalitetsmålen bör givetvis utgöra grund för visionen men den kan också komma att vara mer omfattande samt sannolikt betydligt mer detaljerad i vissa avseenden. En grundtanke är dock att visionen skall ligga relativt långt bort i tiden jämfört med dagens tioåriga planer och beskriva ett framtida önskvärt tillstånd i framförallt transportinfrastrukturen. En lämplig tidshorisont förefaller vara 25-30 år.

Beskrivning av processen

Med ovanstående bärande tankar som utgångspunkt kan processen i inriktningsplaneringen indelas i två skeden. Det första skedet är att arbeta fram en vision för hur ett önskvärt transportsystem skall se ut om 25-30 år. Det andra skedet går ut på att bryta ner denna vision till direktiv om vad som skall uppnås under de närmaste 10 åren och vilka medel som ställs till förfogande för att genomföra detta i den kommande 10-åriga åtgärdsplanen. Inriktningsplaneringen kommer på detta sätt att innehålla två viktiga beslutstillfällen ett där beslut fattas om visionen och ett med direktiv för den kommande 10-årsperioden. Vart och ett av dessa bör föregås av en bred remiss.

Sammantaget föreslås således att inriktningsplaneringen delas upp i följande steg:

- tillståndsbeskrivning
- upprättande av alternativa scenarier för framtiden
- framtagande av förslag till vision
- remiss av visionsförslaget
- beslut om visionen
- nedbrytning av visionen till en inriktning för den närmaste tioårsperiod
- remiss av inriktningen med tillhörande förslag till ramfördelning
- inriktningsbeslut med direktiv för åtgärdsplaneringen och angivande av planeringsramar.

Tillståndsbeskrivning

Inriktningsplaneringen inleds således med en tillståndsbeskrivning där tillståndet i landets transportinfrastruktur beskrivs. Här vilar givetvis ett stort ansvar på trafikverken att ta fram de tillståndsbilder som efterfrågas av regeringen. Ett samordningsansvar av arbetet mellan de olika trafikverken kan lämpligen läggas på SIKA så att det blir motsvarande tillståndsbilder som tas fram från de olika trafikverken och så att det råder jämförbarhet mellan de olika trafikslagen.

Upprättande av alternativa scenarier

Med tillståndsbilderna som bas studeras trender i samhället och upprättas prognoser för utvecklingen. Alternativa scenarier tas fram utifrån skilda utvecklingstendenser och förändringar i styrsystem av önskad eller oönskad karaktär. Här kommer sannolikt SIKA att spela en viktig roll för framtagandet av dessa scenarier, givetvis i samarbete med trafikverken mfl. En dialog med länen är naturligtvis önskvärt i detta arbete. Avseende vissa prognosverktyg mm kommer även i detta fall en tung uppgift att vila på SIKA och trafikverken. De alternativa scenarierna upprättas för ett och samma slutår, förslagsvis 25-30 år beroende på vad som väljs för år avseende den kommande visionen.

Visionsförslag

De alternativa scenarierna enligt ovan utgör underlag för att utarbeta en transportvision för landet. Här kommer väldigt tydligt politiska avvägningar in om vilket transportsystem som är det önskvärda framtida systemet om 25-30år. Här behöver tjänstemän på central och regional nivå ta fram underlag som beskriver effekter av olika politiska beslut och vilka konsekvenser det blir av visionsförslaget. Konsekvenser i de olika transportsystemen, för olika landsdelar, olika befolkningsgrupper, för näringslivet i dess olika delar mm. Naturligtvis måste här också göras en bedömning av vilka kostnader det för med sig att genomföra visionen och vilka politiska beslut som måste tas. Mycket viktigt är således att utarbetandet av visionen sker i nära dialog med de politiska beslutsfattarna.

Remiss

Förslaget till vision måste sedan ut på mycket bred remiss och eftersom den sannolikt innehåller mycket värdeladdat material så bör en rejält tilltagen remisstid avsättas och det kanske också skall stimuleras till studiecirkel kring materialet. Visionen kommer ju att vara styrande för relativt lång period och innehålla viktiga strategiska beslut som får stor inverkan på kommande åtgärdsplanering även om det naturligtvis är möjligt att ompröva visionen om tex fyra år inför en ny planeringsomgång.

Visionsbeslut

Efter en mycket bred remiss och erforderliga justeringar med anledning av remissynpunkterna så fattar Riksdagen beslut om en "Transportvision för Sverige" med en målbild 25-30 år bort i tiden.

Inriktning för de närmaste tio åren

Efter att beslutet är taget om den framtida visionen så vidtar nästa steg med att bryta ner visionen till ett inriktningsbeslut om vad som skall uppnås, hur långt man skall ha kommit i förverkligandet av visionen, under den första tioårsperioden. Här kan olika alternativ väljas mellan att förverkliga ca en tredjedel av visionen rakt över under de första tio åren eller att prioritera vissa områden första tioårsperioden och låta andra komma senare resp. att göra hela visionen fram- eller baktung genom att avsätt större eller mindre anslag till utbyggnader inledningsvis. Arbetet med att ta fram detta inriktningsbeslut kan sannolikt i flera avseenden genomföras på ett liknande sätt som dagens inriktningsplanering där alternativa plannivåer studeras och alternativa inriktningar på vägen mot den framtida visionen. De olika inriktningsalternativen behöver konsekvensbeskrivas ur olika aspekter och vilka politiska beslut som behöver fattas måste framgå. En viktig skillnad är att en framtida tydlig målbild/vision finns att styra mot där sannolikt en stor del av visionen är uttryckt i kvantitativa termer som ger in tydlig inriktning och där endast hastigheten mot visionen behöver uttryckas i inriktningsbeslutet i form av medelstilldelning. Detta borde därför underlätta arbetet med att ta fram ett inriktningsbeslut för den kommande åtgärdsplaneringen.

Remiss

Förslaget till inriktningsbeslut skickas sedan på remiss på ett motsvarande sätt som idag. Med ett tidigare beslut om transportvision bör remissförfarandet bli enklare då frågan i huvudsak handlar om i vilken turordning och takt de olika delarna av visionen skall genomföras och inte belastas med diskussioner om sådant som inte hör hemma i visionen.

Inriktningsbeslut

Efter remissen och beaktande av remissvar så tar riksdagen beslut om inriktningen för de närmaste tio åren vad avser genomförandet av visionen. Detta beslut med tillhörande direktiv för åtgärdsplaneringen kan vara relativt detaljerat och naturligtvis innehålla uppgifter om ramfördelning för tioårsperioden.

Konsekvenser

Tyngdpunkten i arbetet med inriktningsplaneringen kommer sannolikt att ligga i de inledande faserna när visionen skall arbetas fram, remissas och beslutas. Här kommer sannolikt en mycket livaktig diskussion att ske framförallt inom och mellan de politiska partierna om vilken framtida inriktning som skall gälla för transportsystemet. Detta innebär då ökat arbete och en längre utdragen process men sannolikt också ett ökat politiskt inflytande. Beroende på om visionen tas fram på central eller regional nivå utövas inflytandet från riksdagen eller den regionala partiorganisationen. Med en väl tilltagen remissperiod kan diskussionen föras långt ut i partiorganisationerna och även utanför de politiska partierna.

Eftersom visionen täcker hela transportsystemet så tvingas man ta ställning till och avväga mellan de olika transportslagen vilket sannolikt innebär en ökad grad av trafikslagsövergripande planering. På motsvarande sätt tvingas man till en sammanvägning av olika transportpolitiska målen i formulerandet av visionen.

Efter att visionen lagts fast och inriktningsbeslut skall tas för åtgärdsplaneringen de närmaste åren måste en prioritering ske av vad som först skall utföras i visionen. I detta läge kommer sannolikt de samhällsekonomiska effekterna av olika åtgärdsinriktningar att spela stor roll medan de dessförinnan sannolikt varit av underordnad betydelse och i stället har målstyrning varit mer avgörande. Förmodligen kommer visionen tillsammans med inriktningsbeslutet att i många avseenden innebära att enskilda objekt eller satsningar pekas ut i inriktningsplaneringen vilket i sin tur innebär låsningar för den kommande åtgärdsplaneringen. Detta kan också innebära att arbetet med åtgärdsplaneringen går fortare.

5.5 Ingen inriktningsplanering

Syfte

Fyller inriktningsplaneringen egentligen något syfte? Vet inte län och regering/riksdag sedan tidigare vad som behöver göras i transportsystemet? Och kan inte behovet av ny kunskap tillgodoses på annat sätt? Behöver egentligen något annat än investeringarna en långsiktig planering? Regeringens och riksdagens syn på dessa frågor finns i den transportpolitiska propositionen från 1998 men likväl finns röster som återkommande väcker dessa frågor. Ett av skälen är att dagens inriktningsplanering av många upplevs som alltför resurskrävande i relation till resultatet.

Här presenteras därför ett planeringsupplägg där inriktningsplaneringen är ersatt av en utökad årlig rapportering från län och trafikverk om tillstånd och brister tillsammans med underlag i form av strategier för olika prioriterade problemområden. De tioåriga åtgärdsplanerna fastställs dessutom bara i de delar som gäller investeringar. Övriga åtgärder som drift- och underhåll, sektorsåtgärder och myndighetsuppgifter finns också med i de nationella planerna men mer för att illustrera hur utbytbarheten mellan investeringar och andra åtgärder tagits till vara.

Syftet är alltså främst att begränsa planeringsprocessens längd genom att integrera inriktningsplaneringens olika uppgifter så långt möjligt i andra, parallella aktiviteter.

Beskrivning av processen

Eftersom detta upplägg saknar inriktningsplanering beskrivs här istället översiktligt det underlag som finns framtaget som underlag för åtgärdsplaneringen.

Underlag för proposition om åtgärdsplaner

Regeringens proposition utgår från det underlag som trafikverk, län och SIKA årligen redovisar till regeringen. Detta underlag är sannolikt justerat jämfört med nuvarande rapportering för att svara upp mot detta delvis nya behov. De underlag det handlar om är:

- den årliga uppföljningen av de transportpolitiska målen,
- trafikverkens årsredovisning, sektorsrapporter och budgetunderlag.
- trafikverkens strategier för olika verksamhets- eller målområden
- gemensamma strategier för trafikslagsövergripande frågor på uppdrag av regering, motsvarande dagens strategiska analysområden.
- utvecklade mål för transportområdet.

I strategierna bör kostnaderna för att åtgärda olika brister vara översiktligt analyserade och särredovisade. Regeringen ska alltså redan inför propositionsskrivandet ha en aktuell bild av situationen i Sveriges transportsystem. Därmed ska regeringen även kunna peka ut angelägna utvecklingsbehov. Efter sedvanlig riksdagsbehandling där riksdagen beslutar om mål, inriktning och planeringsram fortsätter processen med framtagande av direktiv.

Direktiv om åtgärdsplaner

Regeringens direktiv innehåller följande:

1. Prioriteringar av strategiska problem och behov.
2. Angivande av andra mål
3. Angivande av planeringsram
4. Ev. precisering av mängden resurser till vissa riktade satsningar
5. Uppdrag till län och trafikverk att genomföra åtgärdsplaneringen.

Om det anses nödvändigt kan regeringen även peka ut alternativa inriktningar som ska analyseras. Om administrativa och ekonomiska styrmedel ska användas för att nå vissa mål bör det också anges i direktiven. Underlag för sådana frågeställningar ska ha behandlats i föregående skede. Åtgärdsplanerna bör även belysa de delar av satsningar som slutförs bortom den ordinarie tioårsperioden.

Länen och trafikverken är ansvariga för framtagandet av åtgärdsplanerna med samma ansvarsfördelning som gällde för planerna 1998–2007. Medverkan från andra nationella och regionala intressenter sker som idag.

Samlade åtgärdsstrategier

Detta arbete sker på likartat sätt som idag. Utveckling av planeringsunderlag till åtgärdsplaneringen sker integrerat med planeringsprocessen och skiljer sig sannolikt inte heller särskilt mycket från dagens tillvägagångssätt.

Remiss

Åtgärdsplanerna remitteras på samma sätt som dagens.

Fastställelsebeslut

Arbetet med dessa moment kan ske på samma sätt som i dag.

Konsekvenser

De transportpolitiska beslutens betydelse ökar

De transportpolitiska besluten kan förväntas få en ökad vikt jämfört med i dag eftersom inriktningspropositionens förutsättningar att svara för långsiktiga, konkreta inriktningar torde bli sämre. Samtidigt blir det svårare att bedöma hur väl planeringen av infrastrukturen blir ett led i den övergripande transportpolitiken.

Kanske ökad frihet för de planeringsansvariga myndigheterna

Det är oklart hur de olika aktörernas inflytande kommer att förändras i detta upplägg. Klart är att länen, Banverket, Vägverket och regeringen är de som kommer att utföra merparten av arbetet. Speciellt regeringen i form av departementet kommer att få en utökad arbetsuppgift inför åtgärdsplaneringen i samband med framtagande av proposition och direktiv. Främst krävs sannolikt ett mer omfattande arbete med bristanalyser. Något samlat underlag från en inriktningsplanering finns alltså inte tillgängligt utan är något man medvetet valt bort i detta upplägg. Om inflytandet står i proportion till arbetsinsatsen kommer

alltså regeringen att få ökat inflytande i detta skede. Det nationella politiska inflytandet över vilka prioriteringar som ska göras torde därmed öka och blir kanske mer detaljerat.

Å andra sidan minskar möjligheten att styra trafikverk och län genom övergripande riktlinjer varför riksdagens inflytande kan minska. I gengäld ökar i så fall länens, Banverkets och Vägverkets inflytande. Ett skäl till detta är också att underlaget sannolikt blir ojämnare än med dagens inriktningsplanering vilket nödvändiggör en ökad delegering i samband med genomförandet av åtgärdsplaneringen. SIKAs roll kommer med samma logik att minska. Inflytandet för övriga trafikverk och aktörer torde i stort vara oförändrat.

En tänkbar konsekvens av upplägget är att trycket på ett samgående mellan Ban- och Vägverk kommer att öka för att förbättra samordningen mellan verken i framtagandet av underlag. Ett sådant sammanslaget trafikverk skulle sannolikt få stor tyngd i planeringsprocessen. Länens relativa tyngd skulle då minska. SIKAs skulle marginaliseras och kanske gå upp i departementet eller det sammanslagna trafikverket.

Modellernas roll kan förändras

Modellernas roll som trafikslagsövergripande ramfördelningsverktyg torde minska i motsvarande grad som politikernas ökar. Bristerna på metoder, etappmål, kunskap om effektsamband osv. kan upplevas som mindre besvärande eftersom politiska hänsynstaganden och värderingar får ökad tyngd. Å andra sidan bör politikerna känna ett behov av kunna grunda dessa värderingar på fakta, eftersom de måste kunna stå till svars för sina beslut inför väljarna. I så fall kan bristerna upplevas som lika – eller mer – besvärande än i dag. En trolig nackdel är samtidigt att kontinuiteten i planeringsprocessen kan försämrats eftersom det dagspolitiska läget kan kasta om förutsättningarna.

Läsbarheten i planeringsunderlaget skulle förändras till det bättre eftersom mängden dokument som går ut på remiss kommer att minska, och det alltså blir mindre material att sätta sig in i. Materialet kommer dessutom att i huvudsak vara inriktat på åtgärdsplaner och alltså tämligen konkret. Transparensen torde dock bli sämre eftersom processen bakom avvägningarna i proposition och direktiv sannolikt inte blir lika konsekvent dokumenterade som i dagens inriktningsplanering.

Ökad fokusering på investeringar

Slutligen är ett par nackdelar att de strategiska besluten i stort kan vara fattade med ganska hög detaljeringsnivå när arbetet med åtgärdsplanering inleds. Vidare kan intresset komma att fokuseras på investeringar och minska för drift- och underhållsåtgärder liksom sektors- och myndighetsåtgärder som inte har samma symbolvärde.

Förhandlingsbaserad planering

Ett upplägg av inriktningsplaneringen som i praktiken också skulle innebära att ingen inriktningsplanering sker är något som kan kallas en förhandlingsbaserad åtgärdsplanering. Upplägget har föreslagits i en skrivelse från industriförbundet och transportindustriförbundet, men kallas där en marknadsorienterad beslutsordning. I bilaga har en tolkning gjorts av hur processen m.m. skulle kunna se ut.

6 Sammanfattande jämförelse av ansatserna

I föregående kapitel redogjordes för några principiellt skilda sätt att lägga upp en planeringsprocess. Här görs en sammanfattande jämförelse av för- och nackdelar med de olika alternativen. Jämförelsen utgår från beskrivningen av planeringens syfte i början av rapporten och bristerna i dagens planering i relation till dessa syften. Konsekvenserna av ansatserna beskrivs endast översiktligt och utifrån vissa aspekter. Alla konsekvenser fångas inte heller eftersom utgångspunkterna för alla de alternativa ansatserna inte ryms i gällande transportpolitik.

6.1 Effektivitet och långsiktig hållbarhet

Det är viktigt att det går att bedöma hur väl inriktningsbeslutet bidrar till det övergripande målet om samhällsekonomisk effektivitet och långsiktig hållbarhet. Här jämförs därför vilken möjlighet de olika ansatserna ger att bedöma de samlade konsekvenserna av olika inriktningar.

Med en inriktningsplanering baserad på *dagens* upplägg ges, liksom i dag, ganska goda möjligheter att bedöma samlade konsekvenser av inriktningarna. Möjligen kan tillförlitligheten till materialet bli något sämre eftersom det bygger på kalkyler av enskilda åtgärder från föregående planeringsomgång. Å andra sidan finns det tid för mer ambitiösa strategiska analyser än tidigare. I den *regionalt* baserade planeringen kommer inriktningarna att utvärderas på samma sätt som i dag, däremot kan det bli svårare att få fram inbördes konsistenta inriktningar på nationell nivå. Dessutom kommer knappast analyser av olika strategier för att uppfylla nationella mål att kunna göras.

I en *åtgärdsbaserad* planering kan det bli svårare att se de samlade konsekvenserna eftersom fokus ligger på att beskriva effekter av enskilda åtgärder och det är först i departementets arbete som en sammansatt inriktning tas fram. I en *visionsstyrd* planering tas inriktningar fram på samma sätt som i dag och därmed finns ganska goda möjligheter att bedöma samlade konsekvenser. Däremot kan det vara svårt att bedöma konsekvenserna av själva visionsbeslutet eftersom underlaget för detta inte byggs upp av konkreta åtgärder eller åtgärdstyper. Å andra sidan är själva tanken bakom ansatsen att tydliggöra de långsiktiga målen och därmed stärka kopplingen till dem. *Utan* inriktningsplanering blir det svårt att bedöma samlade konsekvenser och att se hur väl infrastrukturen kan bli ett led i den övergripande transportpolitiken.

6.2 Samordning och prioritering av åtgärder

Inriktningsplaneringen syftar till att göra avvägningar mellan olika mål och mellan olika typer av åtgärder. Här beskrivs därför vilken möjlighet de olika ansatserna ger att jämföra åtgärder med varandra.

Något som kan öka möjligheten i ansatsen baserad på *dagens* upplägg är att det finns tid för mer utförliga strategiska analyser, att alternativa ramnivåer blir belysta och att fler åtgärder eventuellt hanteras inom den ordinarie planeringen. Med en *regional* planering kan inriktningen se olika ut i olika delar av landet vilket försvårar jämförelsen. Dessutom kommer prioriteringarna sannolikt att grundas mer på politisk vilja i länen än på vad underlagen visar. Å andra sidan kan åtgärder i infrastruktur lättare än i dag jämföras med insatser på andra samhällsområden.

Fördelar i det *åtgärdsbaserade* alternativet är att åtgärder kan vägas mot varandra på mer detaljerad nivå än i dag och att alternativa ramnivåer blir belysta. Nackdelar är att det blir svårt att jämföra åtgärder i olika trafikslag eller att jämföra fysiska åtgärder med ekonomiska styrmedel. I en *visionsbaserad* planering bör de tydligare målen göra urvalet av åtgärder enklare, samtidigt innebär det dock att det blir mindre meningsfullt att studera åtgärder som fokuserar på andra mål. Om *ingen* inriktningsplanering genomförs blir möjligheten att väga åtgärder mot varandra betydligt sämre än i dag, eftersom nästan inget underlag för detta tas fram.

6.3 Trafikslagsövergripande synsätt

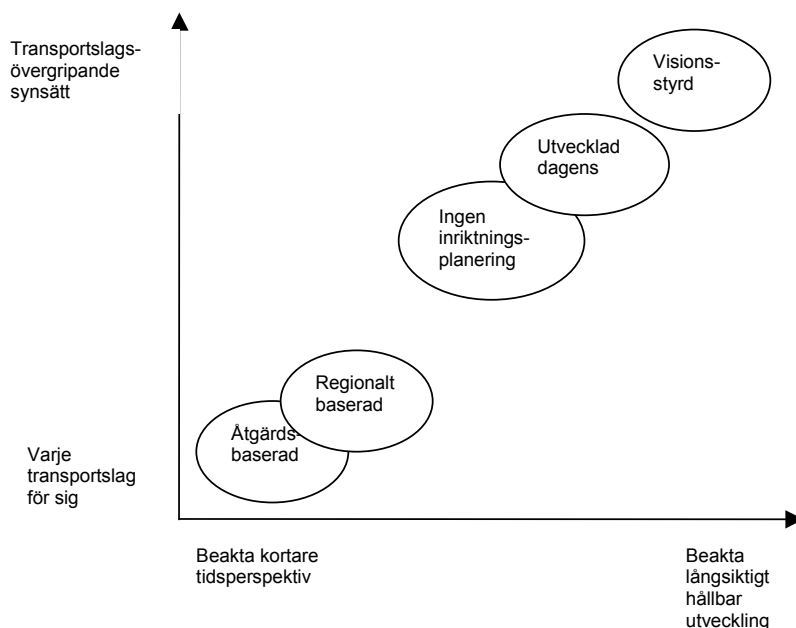
Samordningen och prioriteringen av åtgärderna ska göras utifrån ett trafikslagsövergripande synsätt. Här jämförs därför möjligheten att utgå från gemensamma förutsättningar, att tillämpa lika långtgående mål och att beakta vad som sker i övriga trafikslag.

I ansatsen baserad på *dagens* upplägg är det, liksom i dag, det trafikslagsövergripande arbetet med gemensamma förutsättningar etc. som gör en samordning och prioritering mellan trafikslagen möjlig. En tänkbar nackdel är dock den minskade fokuseringen på sammanvägda inriktningar. I den *regionala* ansatsen är ett av syftena just att stärka en trafikslagsövergripande prioritering genom att behoven studeras av en "trafikslagsneutral" part. En nackdel är att arbetet med gemensamma förutsättningar minskar, därmed minskar antagligen även Luftfartsverkets och Sjöfartsverkets roll i planeringen.

Den *åtgärdsbaserade* ansatsen innehåller samma arbete med gemensamma förutsättningar som ansatsen baserad på *dagens* upplägg. Däremot blir det svårare att pröva om målen tillämpas likartat och att ta hänsyn till vad som sker i övriga trafikslag eftersom åtgärderna analyseras trafikslagsvis. Dock görs vissa trafikslagsövergripande analyser i de strategiska områdena. Om man i det *visionsbaserade* alternativet lyckas formulera en tydlig och trafikslagsövergripande vision innebär det i sig att ett trafikslagsövergripande

synsätt kommer att prägla inriktningsbeslutet. *Utan* inriktningsplanering blir det svårt att lägga fast gemensamma förutsättningar. Merparten av arbetet med underlag kommer att utföras av Banverket, Vägverket och länen var för sig och den samordning av planeringen som sker görs i efterhand av departementet. Detta torde minska möjligheterna att pröva om lika långtgående mål tillämpas etc.

I figuren nedan görs ett försök att illustrera hur transportslagsövergripande frågor och långa utblickar hanteras i de olika ansatserna.



Figur 2. Illustration av hur transportslagsövergripande frågor och långa utblickar kan hanteras i de alternativa ansatserna.

6.4 Demokratiskt inflytande

Att processen måste möjliggöra ett demokratiskt inflytande är en självklar utgångspunkt för planeringen av infrastrukturen. Här jämförs därför i vilken grad de olika ansatserna ger ett material som är kontrollerbart (transparent) och vilken möjlighet processen ger till inflytande för folkvalda politiker på så decentraliserad nivå som möjligt med hänsyn till beslutets effekter och politikernas representativitet⁵.

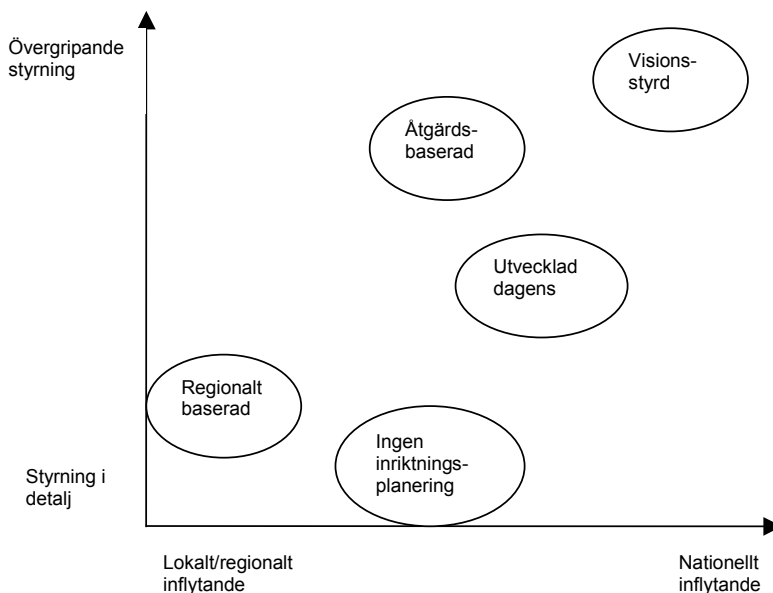
Med en planering baserad på *dagens* upplägg minskar organisationers och enskildas möjligheter att utöva demokratiskt inflytande genom att ett remisstillsfälle utgår. En positiv effekt kan dock uppstå om fler åtgärder än i dag kan beslutas inom ordinarie planering. Den *regionala* ansatsen kan sägas öka det demokratiska inflytandet genom att en del av planeringsinitiativet flyttas från

⁵ Frågan om vad som ligger i begreppet demokratiskt inflytande är egentligen värd en egen utredning. Att beslut fattas av politiker innebär inte automatiskt att det demokratiska inflytandet är väl tillgodosett. För det krävs också att väljarna har en rimlig chans att förstå grunderna för beslutet och därmed ställa politikerna till svars. Inte heller innebär remisser med nödvändighet ett demokratiskt inflytande. Snarare är det så att en remiss innebär att beslutsunderlagets kvalitet kan höjas, vilket ger förutsättning för att demokratiskt fattade beslut blir bättre.

trafikverk till politikerstyrda organ (länsstyrelser och självstyrelseorgan). I motsvarande grad riskerar dock regeringens och riksdagens inflytande att minska. Samtidigt kommer beslut om vissa åtgärder som berör stora delar av landets befolkning att fattas på länsnivå, vilket kan innebära försvagad demokrati. Kontrollerbarheten i materialet minskar sannolikt också eftersom det inte blir lika enhetligt som i dag. Å andra sidan kan de länsvisa analyserna vara lättare att ta till sig för den enskilda medborgaren.

Bland fördelarna med en *åtgärdsbaserad* planering märks att materialet bör bli mer konkret och därmed lättare att förhålla sig till – samtidigt finns dock en risk att det blir mer svåröverskådligt. Riksdagens inflytande kan också öka, på myndigheters bekostnad, om de väljer en ökad detaljstyrning i inriktningsbeslutet. En nackdel är att ingen remiss kommer att ske av sammansatta inriktningar eftersom de(n) sätts samman först i arbetet med propositionen. I det *visionsbaserade* alternativet bör beslutet om visionen innebära att det demokratiska inflytandet ökar, inte minst genom det utförliga remissförfarande som sker. Det finns dock en risk att detta beslut fattas på ett underlag som gör det svårt att se konsekvenserna av beslutet. I ansatsen *utan* inriktningsplanering kommer beslutet om inriktning att fattas på ett knapphändigt underlag vilket även här gör det svårt att se konsekvenserna av beslutet. Det nationella politiska inflytandet över prioriteringarna kan komma att öka genom att departementet ges en tung roll i förberedelserna för inriktningsbeslutet. Å andra sidan minskar riksdagens möjlighet att styra trafikverk och län genom övergripande riktlinjer, medan myndigheternas inflytande i stället ökar.

I figuren nedan görs ett försök att illustrera hur fokus på inflytandet ser ut i de olika ansatserna.



Figur 3. Illustration av hur styrning och inflytande över inriktningsbeslutet kan se ut i de beskrivna alternativa ansatserna.

6.5 Arbetsprocess

En väl fungerande process är viktig för att materialet ska kunna få så god kvalitet som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Här jämförs därför vilka möjligheter ansatserna kan ge att förbättra samarbetsklimatet mellan myndigheter och att få rimliga tidsplaner.

I alternativet baserat på *dagens* upplägg bör det bli lättare för myndigheterna att samarbeta eftersom olika faser av inriktningsplaneringen blir tydligare, med mindre inslag av kamp om medel. Resursinsatsen bör bli likartad med i dag genom att tid som frigörs i lägesanalysskedet används till mer utförliga strategiska analyser. Dock finns en risk för att arbetsmängden ökar, dels eftersom inriktningsplaneringen görs lite mer löpande, dels eftersom såväl alternativa ramnivåer som sammansatta inriktningar tas fram. I den *regionala* planeringen bör processen kunna bli livaktigare och kännas mer meningsfull – framförallt lokalt och regionalt genom att processen blir mer nära. Det bör inte heller uppstå några större samarbetssvårigheter eftersom varje län får stor frihet. Däremot minskar nog inte själva arbetsmängden. Centrala myndigheter kan också hamna i en svår roll när länens material ska ställas samman och justeras.

I den *åtgärdsbaserade* ansatsen bör det bli lättare att samarbeta än i dag eftersom inslagen av kamp om medel försvinner. Däremot ökar antagligen arbetsmängden eftersom utförliga åtgärdsbeskrivningar ska göras samtidigt som strategiska områden och ett slags inriktningar (baspaket) ska analyseras. Det *visionsbaserade* alternativet innebär mer arbete än i dag eftersom momentet med ett visionsbeslut – som bygger på tillståndsbeskrivningar och alternativa scenarier – tillkommer. Det bör dock inte behöva göras ett omfattande sådant arbete vid varje planrevision och dessutom bör arbetet i själva inriktningsskedet bli enklare. I alternativet *utan* inriktningsplanering minskar arbetsbelastningen kraftigt i detta skede. I gengäld finns det fler frågor som återstår till åtgärdsplaneringen. Sammantaget borde det ändå innebära en betydande arbetsbesparing.

I tabellen nedan sammanfattas konsekvenserna av de fem ansatserna. Alla jämförs med dagens planering – vars syfte bl.a. är att hantera just dessa aspekter. Det betyder att även en nolla (eller t.o.m. ett minus) kan betyda att en ansats är tämligen bra på att hantera en aspekt. Värderingen är självklart subjektiv och därmed inte invändningsfri. Dessutom kan ansatserna justeras för att bättre hantera någon aspekt, t.ex. genom att extra remisställen läggs in.

	Utvecklad dagens	Regionalt baserad	Åtgärdsbaserad	Visionsstyrd	Ingen inriktningsplanering
Möjlighet bedöma effektivitet och långsiktig hållbarhet	0	-	-	+/-	-
Möjlighet samordna och prioritera åtgärder	0	-	+/-	0	-
Möjlighet anlägga trafikslagsövergripande synsätt	+	+	-	+	-
Demokratiskt inflytande	0	-	+	+?	-
Arbetsprocess	+/-	+	-	-	+

Bilaga – förhandlingsbaserad planering

Ett upplägg av inriktningsplaneringen som i praktiken skulle innebära att ingen inriktningsplanering sker är något som kan kallas en förhandlingsbaserad åtgärdsplanering. Upplägget har föreslagits i en skrivelse från industriförbundet och transportindustriförbundet, men kallas där en marknadsorienterad beslutsordning. Nedan har en tolkning gjorts av hur processen m.m. skulle kunna se ut.

Syfte

Syftet är att få en ordning där planeringen decentraliseras och besluten fattas utifrån ett konkret ekonomiskt ansvar. En utgångspunkt är att de långsiktiga transportinfrastrukturfrågorna behandlas på ett alltför abstrakt och teoretiskt sätt och att modellerna har fått för stor betydelse.

Någon trafikslagsövergripande inriktningsplanering för att bedöma strategier eller anslagsramar görs inte. Besluten på regerings- och riksdagsnivå blir följaktligen mindre detaljerade och rör i huvudsak vissa strategiska frågor. Anslagsramar fördelas till nationell, regional respektive lokal nivå med delegerad beslutsrätt om hur och till vad medlen används. Trafikverket utarbetar tentativa inomsektoriella åtgärdsplaner (t.ex. med hjälp av samhällsekonomisk kalkylmetodik). Trafikverket "förhandlingsplanerar" med regionala instanser (länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan) och den lokala nivån (kommunledning) om vilka objekt som ska genomföras inom de på förhand givna ramarna. Det bedömda verkliga behovet styrks av beredvilligheten att sätta in "egna" pengar.

Beskrivning av beslutsunderlaget

Underlaget för inriktningsbeslutet redovisar ett begränsat antal principer och ska endast i undantagsfall innehålla information om enskilda projekt. Underlaget beskriver huvudsakligen den nationella strukturen, i form av stråk och nätverk, och hur den kan tillgodose långsiktiga krav på transporter inom Sverige samt mellan Sverige och den övriga världen.

Beskrivning av processen

Direktiv

Regeringen ger direktiv om vilka frågor man vill ha belysta inför inriktningsbeslutet. Det kan t.ex. gälla att identifiera de viktigaste transportkorridorerna i landet och kapacitetsproblem etc. på dessa.

Analys av strategiska områden

Analysen av de strategiska områdena motsvarar t.ex. den stråkanalys som nyligen gjorts på uppdrag av godstransportdelegationen. Där beskrevs och analyserades de godsstråk i och utanför Sverige som kan betraktas som särskilt viktiga för svenskt näringsliv i dag och på 10–15 års sikt. Dessutom analyserades hur en framskrivning av främst olika omvärldsfaktorer kan väntas påverka flödena på stråken.

Remiss

Analysen remitteras.

Inriktningsbeslut

Inriktningsbeslutet innebär främst att ramar fördelas på olika beslutsnivåer och på olika verk, län eller kommuner. Eftersom de sedan får mandat att förhandlingsplanera har riksdagen ingen större möjlighet att styra vad de ska satsa på, dvs. att ange en inriktning.

När det gäller medelsfördelningen till de tre beslutsnivåerna – nationell, regional respektive lokal nivå – kan man som enkel utgångspunkt tänka sig 1/3 av de nationellt anslagna investeringsmedlen till vardera. En närmare analys av effekterna kan dock komma att peka på en annan fördelningsnyckel. Medelsanvändningen för nationellt angelägna ändamål, dvs. enligt åskådningsexemplet cirka 1/3 av de totala anslagsramarna, fördelas på trafikverken på basis av analysen av de strategiska områdena. Medel till län och kommuner fördelas enligt någon fördelningsprincip, t.ex. per capita och per ytenhet, ev. även kopplad till förväntade trafikvolymmer.

Konsekvenser

Svårt ta hänsyn till nationella mål

Riksdagens uppgift kommer främst att handla om att fördela anslag med delegerad beslutsrätt till trafikverken. Principen för denna fördelning är främst att tillgodose långsiktiga krav på kommunikationer och transporter. Det kan bli svårt att ta hänsyn till andra transportpolitiska mål och andra samhällsmål kopplade till

transporter eftersom instrument för att göra en avvägning mellan dessa mål – utöver förhandlingsspelet – saknas. Systemets uppbyggnad förhindrar också riksdagen att i nästa planeringsfas korrigera ett utfall som statsmakterna bedömer vara i strid med transportpolitiken.

Minskat demokratiskt inflytande

Som en konsekvens av förhandlingsplaneringen blir det alltså svårt för riksdagen att styra utfallet av åtgärdsplaneringen. Därmed minskar sannolikt det demokratiska inflytandet över användningen av infrastrukturanslagen. Förhandlingsplaneringen kan också bli svår att få insyn i. Möjligheten till insyn är ett viktigt skäl till att infrastrukturen finansieras kollektivt. Tanken är att samtliga medlemmar i kollektivet ska ha möjlighet till insyn i på vilka grunder pengarna används och kan utkräva ansvar för hur detta sker. Skälet till att man skattefinansierar och planerar transportinfrastruktur nationellt är också att varje enskild individs nytta är svår att avgränsa och att den individuella betalningsviljan inte på långa vägar kan antas svara mot kollektivets samlade värdering av tillgången till infrastruktur.

Mer nyanserade krav

En tanke bakom upplägget är att kraven på infrastrukturens insatser från lokal och regional nivå ska bli mer nyanserade när de måste vara med och finansiera åtgärderna. Inslaget av regional lobby i planeringen bör alltså minska. En risk är dock att dess intresse vidgas från enstaka infrastrukturprojekt till att även avse fördelningsnycklarna.

Minskad arbetsinsats

Någon inriktningsplanering i dagens mening kommer inte längre att ske, analysen av de strategiska områdena är ett mycket mindre omfattande arbete. Kostnaderna för planeringen – i tid och pengar – minskar alltså. SIKAs behov t.ex. knappast alls ha någon aktiv roll i den långsiktiga infrastrukturplaneringen, men däremot i att ta fram gemensamma planeringsförutsättningar – vilket kanske ökar i betydelse.

Konsekvenser för åtgärdsplaneringen

De nationella intressena med avseende på respektive transportmedel tillgodoses av trafikverken. Verken kan också åläggas att redovisa åtgärder för samordning och integration sinsemellan, liksom att peka ut frågor och områden där det finns risk för konflikter.

Medlen som anslås till den regionala nivån kommer att beslutas av länsstyrelserna respektive de regionala självstyrelseorganen. Dessa blir ansvariga för en process som i princip är jämförbar med dagens upprättande av länsplaner. Denna uppgift innebär att i samråd med kommuner och näringsliv inventera behovet av

transportinfrastruktur inom respektive län och utifrån tillgänglig kunskap besluta om åtgärder. Skillnaden mot idag är att processen skulle omfatta en delegerad beslutsrätt rörande en viss andel av de nationellt beslutade medlen. Dessa kan fördelas enligt de på regional nivå överenskomna prioriteringarna.

På lokal nivå får kommunerna planerings- och beslutsrätt för en andel av investeringsmedlen. De ska användas för att i huvudsak lösa lokala trafik- och transportproblem, i samråd med lokala partier, medborgargrupper och näringsliv.

Den operativa planeringen och besluten av vilka infrastrukturprojekt som ska genomföras, och i vilken tidsföljd, sker således i en "förhandlingsmarknad" där de inblandade har både ett konkret mandat och ett ansvar i form av "sina" anslag. Tanken i stort är alltså att man på den kommunala nivån har en god uppfattning om sina egna trafik- och transportproblem och därför kan arbeta fram rimliga prioriteringar. På den regionala nivån har man en större överblick och prioriterar ofta andra frågor än dem som bedöms som angelägna inom respektive kommun. Det är också rimligt att anta att angränsande regioner kan ha gemensamma intressen ifråga om vissa transportlösningar.

Medlen som tilldelas den regionala respektive kommunala nivån bör vara öronmärkta för infrastrukturändamål, men däremot inte för ett visst transportslag. Här kommer i stället regionala och kommunala prioriteringar att få genomslag med hänsyn till de egna bedömda behoven och det utrymme som "förhandlingsekonomin" ger. Den här lösningen är ett sätt att i åtgärdsplaneskedet åstadkomma en transportmedelsövergripande planering utan att först behöva genomföra en samordnad inriktningsplanering.

Någon fastställelseprövning av Vägverkets och Banverkets planer kan sannolikt inte finnas kvar. Om regeringen skulle ändra i de planerna skulle det nämligen få konsekvenser även för de regionala och lokala besluten.

Datum
2001-11-07

Ert datum

Vår beteckning

Er beteckning



Järnväg och samhälle
Prognoser och
planeringsmetodik
SE-781 85 BORLÄNGE
Besöksadress:
Jussi Björlings väg 2

Telefon 0243-445000
Telefax 0243-445460
www.banverket.se



Synpunkter på rapport om Inriktningsplaneringen och alternativa beslutsunderlag

Banverket har deltagit i arbetsgruppen som tagit fram rapporten och ser gärna att nästa steg i arbetet blir en diskussion i ett bredare forum. Det är angeläget att om möjligt få en återkoppling från de som har använt det senaste underlaget i framtagningen av propen. Eftersom inriktningsbesluten omfattar mycket resurser ser vi det som verkligt angeläget att beslutsunderlaget är så ändamålsenligt som möjligt. Banverket vill inte i nuläget föregripa en diskussion genom att ta ställning för ett visst angreppssätt. Dock har vi några övergripande synpunkter på bristerna i beslutsunderlaget som till stor del är kopplade till relationen långsiktig hållbarhet och samhällsekonomisk effektivitet. Generellt ser vi att ett stort problem i att beslutsunderlaget och i metoderna som används för att få fram beslutsunderlaget är anpassade till transportpolitiken som gällde före det senaste transportpolitiska beslutet. Den nya transportpolitiken betonar hållbar utveckling och en långsiktig hållbar transportförsörjning som ett viktigt övergripande mål. Dagens modeller är utvecklade för att ge prioriteringsunderlag ur en samhällsekonomisk synvinkel och vi har inte kunnat säkerställa om dessa prioriteringar på samhällsekonomisk grund verkligen leder mot ett långsiktigt hållbart transportförsörjningssystem. Tvärtom skulle det kunna vara så att det krävs helt andra prioriteringar för att uppnå långsiktiga mål. Den nu tillämpade samhällsekonomiska kalkylens inneboende egenskap, att med kalkylränta diskontera ner framtida effekter, leder till att långsiktighet och effekter som ligger långt fram i tiden systematisk ges en minskad betydelse. Detta gäller även

Handläggare:
Ulla-Stina Ingemarsson
Tel. 0243-445464
Mobil 0707-245464
ulla-stina.ingemarsson@banverket.se

miljöeffekter och följden blir att exempelvis nyttan av en åtgärd som ger en viss mängd inbesparat koldioxidutsläpp år 2060 blir bara värd en tiondel jämfört med om den sparas in idag. Själva kalkylens konstruktion gör att åtgärder som tar lång tid att genomföra och där effekterna kommer först efter en tid nedprioriteras.

Den modellutveckling som görs gemensamt av de ansvariga myndigheterna bör alltså inriktas på att förbättra metoderna för kunna belysa effekterna i termer av långsiktig hållbarhet. *Att inte begreppet långsiktigt hållbar transportförsörjning är definierat i det transportpolitiska beslutet bör inte avhålla oss från att söka konkretisera begreppet precis som vi under många år har arbetat med konkretisering av begreppet samhällsekonomisk effektivitet.*

Det är idag osäkert hur väl den samhällsekonomiska kalkylen och bedömningarna klarar av att prioritera i riktning för en hållbar transportförsörjning. Ett speciellt problem är de undersökningar som görs av värderingar för att undvika vissa effekter. Ett exempel på detta är att de värderingar för exempelvis koldioxidutsläpp som tagits fram i studier, inte är tillräckligt höga för att styra mot de internationella överenskommelser som Sverige gjort för att sänka koldioxidutsläppen. Ytterligare en generell brist är att de effekter som hittills inte kunnat fångas i kalkylerna beskrivs på ett icke enhetligt sätt. En stor del av ansträngningarna med metodutveckling borde läggas på detta område. Några kommentarer till de olika alternativa uppläggen lämnas nedan. Den regionalt baserade inriktningsplaneringen tror vi kan fungera i viss utsträckning för storstadsregionerna. För övriga delar och speciellt för åtgärder som på nationell nivå har en starkt strukturerande effekt (vilket många järnvägsinvesteringar har) menar Banverket att krävs ett nationellt perspektiv. Den visionsstyrda inriktningsplaneringen menar vi med fördel skulle kunna byta namn och kallas "Målbildsstyrd inriktningsplanering". I alternativet "Ingen inriktningsplanering" pekas på den ökade betydelsen av de transportpolitiska besluten. Som vi ser det skulle man kunna kalla detta alternativ "Inriktningsplanering som ingår i det transportpolitiska besluten".

I den sammanfattande jämförelsen mellan alternativen menar vi att man måste dela på redovisningen av "Effektivitet" och "Långsiktig hållbarhet". Som vi pekade på ovan finns det en stor osäkerhet om dagens tillämpning av samhällsekonomiska kalkyler styr mot ett långsiktigt hållbart transportsystem.

Nedan följer några detaljsynpunkter på texten:

11 st 4

Lägg till: Det saknas ett enhetligt sätt att beskriva de effekter som inte fångas upp av kalkylen.

s 12, st2

Står :” ..av att använda ekonomiska styrmedel”

Bör stå : av att använda förändrade ekonomiska styrmedel (skatter och avgifter)

Kommentar: Man kan diskutera om ekonomiska styrmedel är ett grundantagande eller en åtgärd som skall belysas i inriktningsplaneringen.

s12, st4, första meningen

Bör stå: Det saknas metoder för att beskriva effekter relaterade till det övergripande transportpolitiska målet ”långsiktigt hållbar transportförsörjning”.

Kommentar:

Det bör ligga inom ramen för den samordnade planeringen att försöka definiera begreppet ”ett långsiktigt hållbart transportsystem” och hitta metoder för att redovisa effekter även på denna del av det övergripande målet.

s13 st3,4,5

Står: riksdagen dels anger en fördelning

Bör stå: riksdagen dels anger medelsramar...

Kommentar:

Avsnittet är svårt att förstå. Det största skälet till varför det är svårt att använda underlaget i inriktningsplaneringen för att avgöra vad som är lämpliga medelsramar (för att effektivast uppnå de transportpolitiska målen) kan vara att vi endast bristfälligt belyst om vi bidrar till uppfyllandet av långsiktig hållbarhet.

s 14 st 4

I inriktningspropositionen framgår att Banverket föreslås få sektorsansvar för spårvägstrafiken vilket kan antyda att Banverket i framtiden kanske kan bidra med inventering av åtgärder inom detta område.

s 15 st2

Svårt att förstå

s 15 sista st

Inriktningsplaneringens underlag får sin legitimitet från beslutsfattarna. Det handlar om att leverera underlag till ett politiskt system. Om beslutsfattarna väljer att fatta vissa beslut i särskild ordning bör inte det påverka *deras* syn på underlagets legitimitet. Av texten kan få känslan att vad som avses istället är legitimiteten i själva besluten.

Datum
2001-11-07

Vår beteckning

s 16 st2

Hela stycket illustrerar den fokusering som SIKAs verkar vilja ha på frågan om ramfördelning. Under hela arbetet med rapporten har samtliga övriga deltagare markerat att fokuseringen på ramfördelning har varit olämplig och hindrat analyser av mer strategisk typ.

s 17 st 1

Banverket anser inte att arbetsgruppernas uppdrag generellt var ”otydliga”. Däremot var det mycket ont om tid att arbeta fram resultaten.

20132-2558/2001**2001-11-13****Dnr.**

SIKA
Mattias Lundberg
Box 17 213
104 62 Stockholm

Inriktningsplaneringen, beskrivning av alternativa beslutsunderlag och arbetsprocesser. ”Remissversion” september 2001.

Allmänt

Föreliggande remissversion, som tagits fram av en särskild arbetsgrupp, är en intern remiss inom de organisationer som är representerade i SIKAs verksgrupp. Från Boverkets sida ser vi det som värdefullt att olika alternativ till upplägg av den kommande inriktningsplaneringen tagits fram för diskussion inom verksgruppen. Efter denna internremiss anser vi att materialet - efter en eventuell bearbetning - även bör bli föremål för diskussion i vidare kretsar i syfte att fånga in relevanta synpunkter på processen.

Några synpunkter som framfördes i Boverkets remissvar över den nationella strategiska analysen

De brister som Boverket framförde i skrivelse 2000-01-11 till regeringen över den då remitterade nationella strategiska analysen gällde bl.a. tidsbrist för arbetet, oklart att se i vilken omfattning de olika inriktningalternativen leder mot ett långsiktigt hållbart transportsystem, brist på konkreta åtgärder som visade samverkan mellan de olika transportslagen, avsaknad av en vision eller samlad målbild samt att samverkan mellan trafik- och samhällsplanerare behöver förbättras. Vidare framfördes att de samhällsekonomiska kalkylerna behöver vidareutvecklas och göras lättbegripligare för en vidare krets än vad som nu är fallet. Utöver detta ansåg Boverket för sin del det som mycket positivt och lärorikt att aktivt kunna medverka i inriktningsplaneringen.

Åtgärder som föreslås i den av regeringen framlagda propositionen 2001/02:20 ”Infrastruktur för ett hållbart transportsystem” förutsätts beaktas i bearbetningen av remissversionen

Bland sådana föreslagna åtgärder:

- införandet av ett sjätte delmål om ”Ett jämställt transportsystem”
- fortsatt vidareutveckling av befintliga delmål och nya etappmål
- beaktande av arbetet med de nationella kvalitetsmålen och sammanvägningen av dessa mål med de transportpolitiska målen

- redovisad vision 2030 (ev. bearbetning)
- de som föreslås i kap. 12 rörande ”Ett planeringssystem för utveckling av transportinfrastrukturen”
- avsnitt 12.4 rörande koppling till annan planering. Där sägs att ”investeringar i infrastrukturen bör planeras utifrån ett brett samhällsperspektiv och samordnas med utvecklingen inom andra samhällsfaktorer. Senast 2010 bör fysisk planering och samhällsbyggande grundas på program och strategier för hur ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur kan åstadkommas så att bilanvändningen kan minska och förutsättningarna för miljöanpassade och resurssnåla transporter förbättras.”

Detta område är angeläget och bör – enligt Boverkets uppfattning – bli föremål för ett särskilt strategiskt analysområde.

Det finns säkert ytterligare frågor att ta upp för diskussion vilket lämpligen bör göras vid kommande verksgruppsmöte den 16 november.

Synpunkter på remitterat rapportutkast

Brister i beslutsunderlag och process

Utkast till rapporten har tidigare diskuterats i SIKAs Verksgrupp. Så vitt kan bedömas har framförda synpunkter i allt väsentligt beaktats. De brister i dagens inriktningsplanering som beskrivs är i princip de som framförts från olika håll och bör därför vara ganska heltäckande. De problembilder som råder rörande nuvarande beslutsunderlag och process är således väl beskrivna. En viktig brist i beslutsunderlagen är, såsom Boverket tidigare framförts, metodiken att beskriva sambanden mellan infrastruktur- och bebyggelseplanering. En bättre samplanering måste till om bilberoendet skall kunna minska och det kollektiva resandet ges förutsättningar att öka. Detta framhålls också av den framlagda propositionen som en viktig fråga. Samtidigt är det viktigt att ta tillvara de goda erfarenheterna från den genomförda inriktningsplaneringen och de kunskaper som togs fram inom de strategiska analysområdena.

Alternativa ansatser

Fem alternativa ansatser har sorterats fram av arbetsgruppen för att ge en så allsidig diskussion som möjligt. Det är i detta läge inte möjligt att direkt förorda ett av alternativen eftersom de var för sig innehåller intressanta inslag. Boverket vill dock betona angelägenheten av att längre utblickar i tiden måste göras än vad som gjorts i dagens planering. År 2030, d.v.s. ett tidsperspektiv om c:a 30 år framåt i tiden, synes vara en lämplig ansats.

En vision bör tas fram som anger färdriktningen för inriktningsplaneringen

Boverket anser det som angeläget att planeringen utgår från en vision som anger färdriktningen på längre sikt mot ett hållbart transportsystem. Därför är det bra att det nu i regeringens proposition redovisas ett förslag till vision för år 2030. En uppgift bör nu vara att analysera och eventuellt komplettera denna vision så att den kan tjäna som ett riktmärke. Sedan finns det olika vägar eller strategier att arbeta med för att nå denna vision och som bör styra inriktningsplaneringen. Olika omvärldsscenarioer måste även beaktas. Det är angeläget att visionen beaktar kopplingen till annan planering och samhällets övriga strukturer. Det

demokratiska inflytandet torde förstärkas med denna ansats. Det är helheten som skall leda mot en hållbar samhällsutveckling och där transportsystemet är en viktig del.

Både en visionsstyrd och en regionalt baserad inriktningsplanering anser Boverket vara av stort intresse

Ett regionalt engagemang är viktigt i planeringsprocessen. Med en region menar vi inte enbart ett län utan landsändar som har gemensamma funktionella intressen. Det positiva med ett ökat regionalt inflytande är att förutsättningarna där är större för en planering för bättre samverkan mellan transportslagen. Även kopplingen till kommunernas översiktsplaner har större förutsättningar att bli bättre. Det krävs dock ett fortsatt aktivt nationellt engagemang för att skapa kontinuitet i den övergripande transportinfrastrukturen, inte minst för järnvägssektorn. Samma gäller för att uppnå de nationella miljökvalitetsmålen. Boverket är således positivt till ett visst ökat regionalt inflytande i inriktningsplaneringen.

Inriktningsplanering baserad på dagens upplägg

I föreslagna lägesanalysseminarier är det angeläget att även samhällsplanerare deltar (saknas bland angivna deltagare överst sid. 20).

Åtgärdsbaserad inriktning

Modellen kan ha sina fördelar. Boverket är dock tveksamt till om det skall läggas till grund för inriktningsplaneringen.

Ingen inriktningsplanering

Boverket anser att denna ansats bör utgå bl.a. av den anledningen att förutsättningarna för en koppling till annan planering kommer att minska väsentligt och därmed möjligheterna att uppnå hållbara samhällsstrukturer.

Kerstin Hugne

Birger Sandström

Kommunikationsexpertföreningen
Lars Wogel
0155-26 40 68

2001-11-06

Angående projektrapporten " Inriktningsplaneringen - beskrivning av alternativa beslutsunderlag och arbetsprocesser

Allmänt

Länen har givits möjlighet att gemensamt inkomma med synpunkter på rubricerad rapport. Detta yttrande har tagits fram inom ramen för lärens kommunikationsexpertförening och har behandlats i föreningens styrelse. Länsexperterna har diskuterat frågan i ca 30 min vid vårt Göteborgsmöte i maj. Vi fick då information om att seminarier skulle ordnas där dessa frågor skulle kunna diskuteras djupare. Vi anser fortfarande att detta vore väsentligt och förordar att SIKA/verksgruppen tar initiativ till ett par bredare träffar runt detta material.

Vi begränsar oss i vårt yttrande till att ge uttryck för erfarenheter och synpunkter som vi uppfattar som allmänna bland lärens kommunikationshandläggare.

Styrka och brister i beslutsunderlag och process

Analysen av bristerna i dagens inriktningsplanering uppfattar vi som heltäckande och vi instämmer i huvudsak i denna. Vi instämmer även i slutsatsen på sid 11 andra stycket, att inriktningsplaneringen även har sina förtjänster.

Länen har deltagit i särskilda regionala uppdrag i respektive skede. Länen har också med utsedda represententer deltagit de olika arbetsgrupper som bildats bl a för de olika strategiska områdena. Men vi är också i hög grad brukare av de nationellt framställda dokumenten och har erfarenhet av att föra en dialog kring dessa med vår regionala politiska församlingar. Vi vill utifrån våra erfarenheter särskilt lyfta fram några saker:

- Vi uppfattar att lärens aktiva medverkan i inriktningsplaneringen har varit positiv i flertal avseenden. Länsexperterna har i olika arbetsgrupper inom bl a den strategiska analysen kunnat bidra med regionala perspektiv. Vi har uppfattat vår medverkan som väsentlig samtidigt som det inneburit en kompetensutveckling för alla medverkande.

Länen har även haft tre större uppdrag i själva inriktningsplaneringen. Lägesanalysen, det riktade inriktningsalternativet samt den regionala strategiska analysen. Vi uppfattar att det arbetet inneburit en kunskapsuppbyggnad i länen samtidigt som vi

bidragit med regional kunskap till nationella nivån. Det arbetet har också bidragit till en fördjupad samverkan i olika landsdelar.

Vi uppfattar det som naturligt och viktigt att detta arbete samtidigt utförs på nationell och regional nivå. Subsidiaritetsprincipen bör även kunna tillämpas i inriktningsplaneringen.

- Det har dock ibland varit svårt att motivera de regionala beslutsfattarna till ett fullt engagemang för inriktningsplaneringens olika steg med hänsyn till komplexiteten och svårigheten att tolka konsekvenserna av de teoretiska ansatserna för den regionala verkligheten. Vi har under hand uppfattat en betydande planeringströtthet samtidigt som engagemanget för kommunikationsfrågor är mycket högt.

Det vore enligt vår uppfattning en fördel om processen runt inriktningsplaneringen förenklades. Detta gäller även andra delar av planeringsprocessen för infrastruktur.

- Vi anser också (vilket även framhålls i rapporten) att inriktningsplaneringen är komplex och alltför teoretisk i sin ansats. Den uppfattas inte som transparent och det är enligt vår uppfattning svårt att göra tydliga presentationer av denna för t ex beslutsfattare. Ansatsen att i inriktningsalternativen samtidigt analysera transportpoliska åtgärder och infrastrukturåtgärder var lovvärd men enligt vår uppfattning svår att kommunicera.

Vi tror inte att detta enbart kan avhjälpas med populärsammanfattningar (även om det vore positivt med sådana). De rapporter som producerats har skrivits på begriplig svenska och varit rikligt illustrerade.

Vi vill istället ifrågasätta om inte inriktningsplaneringen har fått en alltför stor tyngd i modellbyggande. Matematiska modeller är effektiva verktyg för att beskriva komplexa samband. Men de har uppenbara brister just vad gäller transparens. En bättre balans bör enligt vår uppfattning sökas mellan modellverktyget och kvalitativa analyser. Kvalitativa värden och utvecklingssprång är svåra att beskriva med ett matematiskt modellperspektiv.

- Vi efterlyser även i likhet med rapporten möjlighet till längre framåtblickar. Kommunikationssystemet är trögrörigt, även besluts- och planeringsprocesserna är mycket tröga. T ex kan den fysiska planeringen ofta ta 10 år för mer omfattande projekt. Den totala genomförandetiden för sådana projekt kan ligga på upp till 40 år från idé till verklighet. Också implementering av ny teknik, nya beteendemönster eller av nya ekonomiska styrmedel är långsiktiga projekt.

Vi anser det vara väsentligt och naturligt att ge inriktningsplaneringen också ett längre tidsperspektiv på 20-30 år, där en målbild kan utgöra ett viktigt inslag i planeringen.

De beskrivna ansatserna

Arbetsgruppen har valt att i sina ansatser ”ta ut svängarna” och renodla några olika angreppssätt. Genom detta har man kunnat visa på en bredd i olika möjliga angreppssätt. Men det har också enligt vår uppfattning lett till att de olika modellansatserna i vissa avseenden känns teoretiska och att framförallt beskrivningen av konsekvenserna av dessa i delar känns konstlade. Detta gäller kanske framförallt vissa bedömningar av regionala alternativet. Enligt rapporten ska det vara svårare att i det regionalt baserade alternativet hantera transportövergripande frågor och att beakta långsiktigt hållbar utveckling samtidigt som det demokratiska inflytandet försvagas. Det är möjligt att resultatet skulle kunna bli så i ett regionalt baserat arbete men det beror i nog i så fall i allra högsta grad på hur arbetsmodellen lagts upp.

Vi tror istället att den regionala nivåns aktiva medverkan är viktig just för att dessa frågor ska belysas och för att resultatet ska bli demokratiskt förankrat.

Slutsats och sammanfattning

Länen ser positivt på att en utvärdering har gjorts av inriktningsplaneringen och att man i denna även valt att med ett metodiskt angreppssätt valt att titta framåt.

Styrelsen anser sig inte ha mandat att entydigt förorda något särskilt upplägg utan förordar i första hand en vidgad dialog innan materialet överlämnas till departementet.

Vi vill dock ge några ord på vägen. I ett kommande inriktningsarbete bör finnas en bättre balans mellan användande av modelverktyg och kvalitativa ansatser. Det kan bli intressant att ta närmare del erfarenheter av det norska arbetet med scenarios. Av de redovisade ansatserna ser vi att det finns väsentliga delar att bygga vidare på i framförallt de visionsbaserade respektive regionalt baserade modellerna. Samtidigt bör det bästa i dagens modell tas till vara.

Vi vill särskilt trycka på att det inte kan vara fråga om att lägga dessa modeller på varann i ett försök multianalysera transportsystemet. Vi önskar istället att en något förenklad model diskuteras fram, där olika verktyg och modeller liksom den nationella nivån och den regionala nivån kompletterar varann.

Länens kommunikationsexpertförening

Lars Wogel
Ordförande