

Försvarsdepartementet
MFU

Diarienummer
Utr 2014/26
Datum
2014-06-18

Remissynpunkter på Investeringsplaneringsutredningens betänkande Investeringsplanering för försvarsmateriel (SOU 2014:15) (Fö2014/607/MFU)

Synpunkter samt kommentarer på betänkandet lämnas av Trafikanalys på kapitel 5, 7 och 8.

Sammanfattningsvis ser Trafikanalys positivt på betänkandets förslag att i en ny process för investeringsplanering av försvarsmateriel ta sin utgångspunkt i den nya ordningen för investeringsplanering som återfinns inom transportinfrastrukturområdet. I det fortsatta arbetet bör det dock beaktas att det inom transportområdet trots ett långt och gediget arbete ännu inte fungerar som tänkt. Det som enligt Trafikanalys skulle behöva beaktas i en implementering av ny process på försvarssidan berör hur utlovade investeringskostnader och leveranskvaliteter kan tryggas och kvalitetssäkras i den nya ordningen där beslutsunderlagen successivt förfinas då investeringstidpunkten kommer närmare. Likaså är uppföljning av vikt och en relevant process och metod för detta bör utvecklas. Hur det ska säkerställas att fler alternativ för regeringen att ta ställning till tas fram är också en fråga att lösa. Trafikanalys menar att regeringen bör vara medveten om att det kan bli en större utmaning att förändra investeringsplaneringsprocessen för försvarsmateriel än det är inom transportinfrastrukturområdet eftersom det inom infrastrukturområdet även tidigare funnits en (tydlig) planeringsprocess som involverat regeringen. Sannolikt behövs härtill (som också lyfts i betänkandet) en förstärkt analysförmåga som hjälper regeringen i de olika beslut som ska fattas årligen.

Förändringsprocessen för planering inom transportinfrastrukturområdet har pågått länge och den nya planeringsprocess som senast implementerats med årliga beslut både om byggstarter för de närmaste tre åren samt beslut om förberedelse till byggstart för ytterligare 3 år har ännu inte utvärderats (och är härtill dessutom bara ett av flera steg till att skapa möjlighet till en bättre och effektivare planering för att hushålla med resurser och ge regeringen relevant inflytande). Från att Trafikverket var för sig tidigare vart fjärde eller femte år tagit fram förslag på långsiktiga planer omfattande 10-12 år för beslut av regeringen, har utvecklingen grovt sett gått över introduktion av den s.k. fyrstegsprincipen för att generera kostnadseffektiva lösningar till en sammanslagning av tidigare Banverket och Vägverket för skapandet av Trafikverket för än mer trafikslagsövergripande planering av (investerings)åtgärder för alla trafikslag och transportslag med start i s.k. åtgärdsvalsstudier. Samtidigt har det sedan länge tillbaka funnits väl utvecklade metoder och modeller för att ta fram beslutsunderlag inom transportinfrastrukturområdet som väger nyttan mot kostnaden av olika åtgärder. Lagstiftning som stöttar och underlättar miljöhänsyn och nyttjande av

miljökonsekvensbeskrivningar hjälper också planeringen på infrastrukturområdet. Framtagandet av investeringsplaner på området har alltid föregåtts av regeringsdirektiv och propositioner och arbetet har därmed även tidigare följt väl utstakade processer där regeringen haft möjlighet att styra och följa upp.

Trots en mångårig förändringsprocess med introduktion och arbete med att försöka implementera fyrstegsprincipen, skapandet av trafikslagsövergripande planering samt investeringsplaner och framtagande av metoder för samt krav på åtgärdsvalsstudier har dess goda intentioner inte ännu fullföljts. Trafikanalys har noterat att det i många sammanhang saknas alternativa åtgärder som är tillräckligt väl utredda vad gäller kostnader och effekter och att det därmed är bekymmer med alternativgenereringen av åtgärder. Fyrstegsprincipen och åtgärdsvalsstudien tar sin utgångspunkt i att lösa ett givet transportproblem så effektivt som möjligt och för att kunna göra detta är det väsentligt att flera relevanta åtgärder studeras och dess kostnader och effekter jämförs. Härtill skapas det i vissa sammanhang paket av åtgärder inom ramen för bredare överenskommelser eller så drivs större infrastrukturprojekt fram och beslut kring dessa sker på annat sätt än på genuint sett sakliga grunder. I dessa fall förekommer det att relevanta underlag inte finns framme då beslut fattas.

Det nya inom transportinfrastrukturområdet i och med den senaste förändringen med nytt planeringssystem är förenklat uttryckt å ena sidan att *koppla* den fysiska investeringsplaneringen samman med den ekonomiska investeringsplaneringen samt å andra sidan att ge regeringen möjlighet att *årligen* fatta beslut om byggstarter för kommande tre år respektive förberedelse för byggstarter för ytterligare tre år. Regeringen bör vara medveten om att det kan vara en betydligt större utmaning att förändra investeringsplaneringsprocessen för försvarsmateriel än det är inom transportinfrastrukturområdet. Huvudsyftet med den nya ordningen inom försvarsmaterielområdet är ju att styra och ge regeringen möjlighet att framöver fatta investeringsbeslut på strategisk nivå, vilket man hitintills enligt betänkandet inte haft något större (eller tillräckligt stort) inflytande över.

En fråga som bör belysas närmare för en effektiv försvarsmaterielinvesteringsplanering är hur utlovade investeringskostnader och leveranskvalitéer för försvarsmateriel kan tryggas och säkerställas för investeringarna i de tre olika tidsperspektiven (år 1-3, år 4-6 och år 7-12), där investeringarna beskrivs med olika omfattning och detaljeringsgrad. På vilket sätt ska kostnader och leveranskvalitéer beräknas och redovisas? Hur stor skall gruppen av investeringsobjekt eller planer vara ur vilket åtgärder och investeringar som kan hamna i den tolvåriga planens tre delplaner vara? Hur väl utredda skall dessa vara och vad, mer specifikt, kan komma att krävas för det som ligger i de olika tidsperspektiven i planen? På vilket sätt är det tänkt att kostnader och kvalitéer ska följas upp och hur är det tänkt att eventuella prioriteringar ska ske om kostnaderna ökar (eller kvalitén minskar) för åtgärder i planen?

Eftersom uppföljning är av vikt för en relevant styrning och för att skapa effektivitet behövs ett tydligt regelverk som anger någon slags kvalitetskrav på kostnader och leveranskvalitéer i de olika åtgärdernas tidsperspektiv. En relevant process och metod för uppföljning och utvärdering bör utvecklas.

Med mer underlag att bedöma och med fler årliga beslut angående investeringar (år 1-3) respektive förberedelser av underlag för investeringar (år 4-6), krävs med stor sannolikhet (som också lyfts i betänkandet) en förstärkt analysförmåga som hjälper regeringen i de olika beslut som ska fattas. Betänkandet ser bl.a. att Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) går in och hjälper till med avancerad analys. Trafikanalys menar att det här till kan behövas förstärkning inom regeringskansliet. Frågan är också om en finansiering över FOI:s anslag verkligen kan fungera, så som betänkandet anger. Uppstår inte mer kostnader för analys och utredning i och med att ett nytt planeringssystem införs än vad som tidigare nyttjats inom området? Om så sker vore det kanske inte heller ineffektivt, eftersom den mervärdeanalysen är tänkt att ge förhoppningsvis är större än den ökade analyskostnaden i dessa inledande planeringsskedan.

Trafikanalys anser att betänkandets förslag om en renodling av anslagen inom Utgiftsområde 6 är högst relevant inte minst för möjligheten till styrning och uppföljning. Att som i dagsläget blanda investerings- och vidmakthållandeutgifter är inte lämpligt om syftet är att skapa god kontroll, styrning och möjlighet till uppföljning av åtgärder och investeringar vad gäller kostnader och leverans kvalitet.

I detta ärende har Brita Saxton varit beslutande och Anders Ljungberg föredragande.

Brita Saxton
Generaldirektör