



HUR INRIKTNINGSPLANERINGEN KAN UTVECKLAS

Kommentar från SIKA till
Verksgruppens rapportutkast

PM november 2001

HUR INRIKTNINGSPLANERINGEN KAN UTVECKLAS

Kommentar från SIKA till
Verksgruppens rapportutkast

PM november 2001

Förord

Inriktningsplaneringen syftar till att lägga fast riktlinjer för hur de statliga satsningarna på infrastruktur ska se ut under en tioårsperiod. I denna pm redogörs för SIKAs syn på hur planeringen kan utvecklas. Samtidigt ger vi några synpunkter på ett rapportutkast från september 2001 som en arbetsgrupp under den så kallade Verksgruppen tagit fram. Verksgruppen brukar utgöra styrgrupp för arbetet med att ta fram underlag för inriktningsbeslutet. Den består av planeringsansvariga tjänstemän från SIKAs och trafikverken med flera. Denna pm är tänkt som ett underlag till fortsatta diskussioner i verksgruppen om hur inriktningsplaneringen kan utvecklas.

Innehåll

1	SAMMANFATTNING	5
2	SIKA:S SYN PÅ RAPPORTUTKASTET	6
3	SIKA:S SYN PÅ UPPLÄGGEN	7
4	SYFTET MED INRIKTNINGSPLANERINGEN	8
4.1	Syfte.....	8
4.2	Krav på underlaget	10
4.3	Centrala frågor för inriktningsplaneringen.....	14
5	SIKA:S FÖRSLAG TILL UPPLÄGG	16
5.1	Förändringar av innehåll, process och presentation	16
5.2	Förändringar av innehållet.....	16
5.3	Förändringar av processen.....	24
5.4	Förändringar av presentationen	26

1 Sammanfattning

Beskrivningen av de alternativa uppläggens konsekvenser är bristfällig. Den är dock tillräcklig för att vi ska kunna bilda oss en uppfattning om uppläggen. Vi förordar en planeringsprocess som innehåller inslag från flera av de alternativa uppläggen. Ett preliminärt förslag är att planeringen kan se ut som i dag med följande förändringar av *innehållet*:

- Gör mer långsiktiga utblickar, genom att med back-casting visa vilka konsekvenser framtida beslut kan tänkas få för dagens beslut.
- Ta med översiktliga analyser av riktigt stora projekt.
- Storstadsprojekt bör hanteras, vilket bland annat förutsätter bättre räknetoder, och kanske ändrade ansvarsförhållanden.
- Ett underlag för ramfördelningen bör vara beskrivningar av alternativa ramnivåer för Banverket respektive Vägverket.
- Ett utvecklat avsnitt om osäkerhet bör ingå i underlaget.

Några förändringar av *processen* bör också övervägas:

- Ersätt lägesanalysen med ett löpande analysarbete och ett avslutande seminarium.
- Ge den strategiska analysen en tydligare indelning i de två faserna, analys av strategiska områden och analys av inriktningar.
- Lägg in ett skede för departementets beredning av underlaget.

Slutligen kan *presentationen* av materialet göras mer lättillgänglig:

- Gör mer konkreta presentationer i form av t.ex. flöden och namngivande av vissa projekt.
- Ta fram en sammanfattande broschyr.
- Gör det tydligare vad av effekterna som beror på skillnader i användningen av medel till infrastruktur eller av andra styrmedel.

Verksgruppens fortsatta diskussioner tycker vi kan inriktas på att enas kring ett förslag till en sådan utvecklad process. Rapporten som sådan har fyllt sitt syfte och kan läggas åt sidan.

2 SIKA:s syn på rapportutkastet

Eftersom vi inte tycker att någon bearbetad rapport behövs ger vi bara några korta synpunkter här. För att kunna relatera till inriktningsplaneringens syfte krävs en utvecklad beskrivning av det. Vi ger vår *tolkning* av planeringens syfte längre fram i detta papper. Själva den text som nu står i rapporten har vi dock inga invändningar mot.

Beskrivningen av bristerna tycker vi i stort sett är bra. Däremot skulle den vinna på att kopplas bättre till en beskrivning av syftet. En del av det som nämns som brister tycker vi också är ofrånkomligt, t.ex. att modellerna inte hanterar allt. Därmed är det ingen brist som har att göra med valet av planeringsupplägg. Sådana förtydliganden skulle kunna göras i beskrivningen.

Beskrivningen av uppläggen är ojämn och ibland lite svårförståelig. Den största bristen tycker vi gäller konsekvensbeskrivningarna. De borde bättre relateras till vad som kan tänkas vara syftet med inriktningsplaneringen – och till vilka brister vi i dag ser med planeringen. I några fall tvivlar vi också på om konsekvenserna verkligen skulle bli de som anges.

3 SIKA:s syn på uppläggen

Vi tycker som sagt att rapporten inte behöver bearbetas, som en bakgrund till vårt förslag i nästa avsnitt redogör vi här ändå kort för vår syn *i sak* på uppläggen.

Upplägget som *baseras på dagens* bygger på våra erfarenheter av tidigare planeringsomgångar. Sist i detta papper beskriver vi ett utvecklat förslag som också innehåller idéer från ett par av de andra uppläggen.

I det *regionala* upplägget är kärnfrågan som vi uppfattar det hur stor decentralisering som är önskvärd. Vi är tveksamma till förslaget eftersom vi inte tror att det är lämpligt med en så långtgående decentralisering. Vi ser en risk för att man skulle få en infrastrukturpolitik som delvis frikopplas från den övergripande transportpolitiken. Vi har också svårt att förstå hur justeringarna i länens material i praktiken skulle kunna göras.

Vår tolkning av det *åtgärdsbaserade* upplägget är att det i ganska hög grad liknar dagens planering, men med mer detaljerad information om olika åtgärder. Vi tror att det kan vara viktigt med ett material som kan användas för mer konkreta presentationer, varför sådana tankar också finns med i vårt utvecklade förslag.

I det *visionsstyrda* upplägget är den centrala tanken att man ska besluta om en långsiktig och delvis ganska detaljerad vision för utvecklingen av transportsystemet. Det är en tilltalande tanke men vi har svårt att se hur ett underlag av tillräcklig kvalitet för ett sådant beslut skulle kunna tas fram. Vi ser en risk för att det inte går att förstå konsekvenserna av de beslut som fattas och att det därmed inte heller blir möjligt att ifrågasätta dem. Däremot delar vi bedömningen att mer långsiktiga utblickar är angelägna. Därför anser vi att en ansats med backcasting – som är en annan aspekt på en visionsstyrd planering – vore intressant att pröva. Tanken beskrivs närmare i vårt utvecklade förslag.

Upplägget som benämns *ingen inriktningsplanering* anser vi inte vara lämpligt. Vi bedömer att en inriktningsplanering behövs, för att säkerställa att infrastrukturen utvecklas på ett sätt som ligger i linje med den transportpolitik riksdagen vill driva. Mot bakgrund av de stora satsningar som görs på infrastrukturen och de stora konsekvenser satsningarna får tror vi att den tid och de pengar som läggs ner i detta skede är väl motiverade.

4 Syftet med inriktningsplaneringen

Vår tolkning av inriktningsplaneringens syfte är att riksdagen och regeringen ska kunna ge *riktlinjer* för myndigheternas arbete med att *utveckla infrastrukturen* under planeringsperioden. Riktlinjerna innebär samtidigt att den aktuella *transportpolitiken konkretiseras* vad avser infrastrukturåtgärder. Detta ställer en mängd krav på beslutsunderlaget. De förslag till förändringar av planeringen som redovisas i nästa kapitel tror vi kan ge ett underlag som bättre svarar upp mot dessa krav. Nedan ges en förklaring till vår tolkning av planeringens syfte.

4.1 Syfte

Förslag till formulering av syftet

Inriktningsplaneringen styrs inte av någon författning utan upplägget anges i det transportpolitiska beslutet och preciseras av de direktiv regeringen ger för planeringen. Åtgärdsplaneringens innehåll och upplägg styrs däremot av författningar. I det transportpolitiska beslutet anges inte något uttryckligt syfte för just inriktningsplaneringen. Ett sätt som vi tycker att syftet skulle kunna formuleras på är följande. *Inriktningsplaneringen syftar till att riksdagen och regeringen ska kunna ge riktlinjer för myndigheternas arbete med att utveckla infrastrukturen under planeringsperioden. Riktlinjerna innebär samtidigt att den aktuella transportpolitiken konkretiseras vad avser infrastrukturåtgärder.*

Ge riktlinjer för infrastrukturens utveckling

Formerna för och innehållet i inriktningsplaneringen har förändrats över tiden. Från att enbart handla om omfattningen av infrastrukturinvesteringarna har uppgiften vidgats. I de senaste två planeringsomgångarna har således fler typer av infrastrukturåtgärder analyserats (t.ex. sektorsåtgärder), samtidigt har underlagen visat på utbytbarheten mellan åtgärder i infrastrukturen och andra styrmedel (t.ex. skatter). Däremot har det inte varit en uppgift för inriktningsplaneringen att diskutera om och hur sådana åtgärder bör genomföras.

Vi utgår ifrån att myndigheternas arbete även i fortsättningen ska begränsas till att ta fram underlag som gör det möjligt att ge riktlinjer för infrastrukturens utveckling. Man måste då belysa vad som kan åstadkommas med hjälp av andra transportpolitiska styrmedel. Själva inriktningsplaneringen syftar dock inte till att pröva lämpligheten av dessa, dvs. det är inte någon översyn av hela transportpolitiken som görs.

Olika styrmedel kan användas

Det är alltså viktigt att komma ihåg att infrastrukturplaneringen är en del i genomförandet av den samlade transportpolitiken. Åtgärder inom infrastrukturen är ett medel bland andra som kan användas för att nå de transportpolitiska målen. I det transportpolitiska beslutet uttrycks det t.ex. som att "Några av de viktigaste styrmedlen är olika former av ekonomiska styrmedel (prissättning av transporter, principer för fördelning av infrastrukturmedel, subventionering av trafik), regleringar, information, forskning och utveckling, målstyrning av trafikverken samt förhandlingar och överenskommelser". Vidare sägs att "Planeringsarbetet bör inledas med en inriktningsplanering där mål, ekonomiska ramar och strategier utreds för att därefter läggas fast av riksdagen". Inriktningsplaneringen kan alltså sägas syfta till att ge riktlinjer för infrastrukturens utveckling under planperioden.

Olika typer av styrmedel behöver kombineras för att de transportpolitiska målen ska kunna nås. Därför bör en viktig uppgift för inriktningsplaneringen vara att analysera vilka medelskombinationer som är lämpliga för att nå mot olika mål. De strategiska områdena trafiksäkerhet och koldioxid är exempel från den senaste inriktningsplaneringen på sådana analyser. Därigenom får riksdagen ett underlag för att ge riktlinjer om vad som bör lösas med hjälp av åtgärder i infrastrukturen och vad som bättre kan hanteras på annat sätt.

Vilka styrmedel som är lämpliga att använda varierar samtidigt över tiden eftersom förutsättningarna ändras. Exempel på förändringar är efterfrågan och utbudet av transporter, den politiska acceptansen av olika styrmedel, den tekniska utvecklingen samt människors beteende. Genom att inriktningsplaneringen görs vart fjärde år får riksdagen en möjlighet att regelbundet ompröva infrastrukturens roll som transportpolitiskt medel. På så sätt kan man alltså säkerställa att infrastrukturens utveckling sker i linje med den aktuella transportpolitiken.

Konkretisera aktuell transportpolitik

Hur den aktuella transportpolitiken ser ut behöver således konkretiseras av regering och riksdag i inriktningsplaneringen. Exempel på frågor är då:

1. Hur ska transportpolitiska principer och medel tolkas och användas i planeringsomgången?
2. Hur påverkar utvecklingen på andra politikområden transportpolitiken?
3. Hur påverkar förändringar i andra omgivningsförutsättningar transportpolitiken?
4. Hur kan infrastrukturutvecklingen påverka andra politikområden?

Hur omfattande arbetet med frågorna är kommer att variera med vilka problem som är aktuella vid respektive planeringsomgång. Denna typ av frågor diskuteras också i många olika sammanhang varför det inte bara är i samband med inriktningsplaneringen de klarläggs. Ett exempel är diskussionen om hur målstyrning förhåller sig till strävan efter samhällsekonomisk effektivitet. Diskussionen har

dels förts i inriktningsplaneringen, dels i måluppdraget. Regering och riksdag kan tänkas utveckla sin syn i inriktningsbeslutet men kan också göra det i något annat sammanhang, t.ex. i beslut om nya etappmål. Trots att transportpolitiken alltså diskuteras i många olika sammanhang måste man förhålla sig till alla frågorna i inriktningsplaneringen för att riksdagen ska kunna säkerställa att infrastrukturens utveckling sker i linje med aktuell transportpolitik.

Övergripande avvägningar ska göras av riksdag och regering

En annan fråga gäller i vilka skeden av planeringen olika beslut ska tas. Av det transportpolitiska beslutet framgår att förutsättningarna för och det grundläggande syftet med åtgärderna i planerna ska läggas fast i inriktningsbeslutet. Det motiveras med att ”avsikten är att övergripande politiska avvägningar ska ske av regering och riksdag och inte på myndighetsnivå”.

En tanke bakom inriktningsplaneringen är alltså att beslutsunderlaget ska möjliggöra att övergripande politiska avvägningar om åtgärder i transportsystemet kan göras av regering och riksdag. Det viktigaste bör därvid vara att säkerställa att transportpolitiken är förenlig med eller t.o.m. blir ett medel i en mer överordnad politik. Det kan då handla om att vara ett medel i t.ex. den allmänna tillväxtpolitiken, miljöpolitiken, EU-integrationen eller den regionala utjämningen. Genom att övergripande politiska avvägningar kan göras i inriktningsbeslutet kan beslut om genomförandet av politiken delegeras till planeringsmyndigheterna. Dessa, dvs. Banverket, Vägverket och länen, upprättar åtgärdsplaner där medel fördelas till olika åtgärder. Regeringens styrning inskränker sig till direktiv för planeringen och en möjlighet att pröva planerna. Därmed kan man undvika den detaljstyrning som riksdagen själv sagt att man inte vill utöva¹.

4.2 Krav på underlaget

Fyra krav kan ställas

Vad krävs då av ett beslutsunderlag för att det ska vara möjligt för regering och riksdag att göra övergripande avvägningar, dvs. att ge riktlinjer för infrastrukturens utveckling? I beslutsunderlaget ska man belysa politikens handlingsutrymme i enlighet med transportpolitikens intentioner. I det övergripande målet sammanfattas dessa intentioner som att man ska säkerställa att transportförsörjningen blir samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar. Vi tror att man därför kan ställa åtminstone fyra krav på underlaget:

1. Att inriktnings- och åtgärdsplaneringen utgår från gemensamma förutsättningar

¹ I trafikutskottets behandling av föregående inriktningsplanering sades t.ex. ”Regeringens förslag till infrastrukturplanering innebär att inriktningen läggs fast genom inriktningsmål och finansiella ramar samt genom planeringsförutsättningar för vissa projekt. Utskottet anser att detta är en riktig princip eftersom riksdag och regering inte har förutsättningar att fatta beslut på en alltför detaljerad nivå”.

2. Att samma överordnade mål och principer gäller för alla trafikgrenar
3. Att det kan visas hur effektiv åtgärdsanvändningen är och vilka konsekvenser den har
4. Att inbördes beroenden mellan transportgrenarna beaktas.

Ange gemensamma förutsättningar för planeringen

I det transportpolitiska beslutet sägs som sagt att förutsättningar för åtgärderna i åtgärdsplanerna ska läggas fast i inriktningsplaneringen. Därmed får man underlag som är enhetliga och jämförbara, dvs. att det går att förstå vad som ligger till grund för bedömningen av samhällsutvecklingen och vad som påverkar den, hur effekter beskrivs m.m. En anledning till att detta är viktigt är att politikerna – och i förlängningen medborgarna – måste kunna förstå vad de delegerar till planeringsmyndigheterna att besluta om.

Att det är viktigt med gemensamma förutsättningar i inriktningsplaneringen säger sig också självt eftersom *ett* underlag ska tas fram som täcker alla transportslag. Att då utgå från olika efterfrågebedömningar etc. skulle göra det omöjligt att samordna och avväga mellan olika transportslag och olika typer av åtgärder.

De förutsättningar som vi främst anser bör vara gemensamma och konsistenta är:

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

Det är svårt eller omöjligt att säkert veta något om samhällsutvecklingen i vid mening på längre sikt och betydande osäkerheter kommer alltid att kvarstå. Man bör därför i första hand betrakta de gemensamma förutsättningarna som ett hjälpmedel att säkerställa konsistenta bedömningar och värderingar. Det är dock också viktigt att välja dessa förutsättningar så att de ter sig sannolika för kunniga bedömare.

Ett resultat av inriktningsplaneringen blir också att åtgärdsplaneringen i hela landet kan utgå från gemensamma och konsistenta planeringsförutsättningar. Utan sådana skulle det vara mycket svårt att säkerställa jämförbarhet i olika planer och projekt. En jämförbarhet torde behövas när planerna fastställs, när de årliga budgeterna fördelas och när planerna ska följas upp.

Visa om transportpolitiken blir gemensam över trafikgrenarna

Ett annat krav inför beslutet om riktlinjer är att regering och riksdag får ett underlag som visar om genomförandet av transportpolitiken blir gemensamt över trafikgrenarna. Målen för transportpolitiken – och alltså även för infrastrukturens utveckling – ser likadana ut för alla trafikgrenar. Det betyder t.ex. att man inom alla trafikslag strävar efter att nå en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig

hållbar transportförsörjning. I praktiken gör man vissa avsteg från denna princip, t.ex. genom att Sjöfartsverket och Luftfartsverket är affärsdrivande och alltså styrs på företagsekonomiska grunder. Avstegen beror på att regering och riksdag har ansett att förlusterna för samhället som avstegen medför är små i förhållande till vinsterna. Ett gemensamt planeringsunderlag kan vara ett sätt att följa upp att denna utgångspunkt är rimlig.

Några exempel på frågor som underlaget behöver besvara för att det ska gå att avgöra om samma mål och principer gäller för alla trafikgrenar (eller samhällssektorer) är:

- Bär all trafik sina samhällsekonomiska marginalkostnader? Om inte kommer det att leda till överefterfrågan på viss trafik och därmed en risk för alltför stora satsningar i detta trafikslag.
- Är trafiksäkerhetsmålen lika ambitiösa i alla trafikgrenar? Om t.ex. målen för järnväg är ambitiösare än målen för väg finns en risk att alltför lite satsas på säkrare vägar.
- Är koldioxidmålet för transportsektorn lika ambitiöst som för andra samhällssektorer? Om t.ex. transportsektorns mål är mer ambitiöst finns en risk att trafiken åläggs alltför stora restriktioner.

Trots att det i praktiken görs avsteg från principen att samma överordnade mål och principer ska gälla för alla trafikgrenar är det viktigt att i underlaget försöka svara på frågor av ovannämnda slag. Detta för att regering och riksdag ska kunna visa för medborgarna att man agerar konsistent – eller åtminstone är medveten om när man inte gör det och kan ange skälen för detta.

Belys effektiviteten i åtgärdsanvändningen

En strävan efter samhällsekonomisk effektivitet bör enligt det transportpolitiska beslutet präglade alla avvägningar och beslut i transportpolitiken. För att riksdagen ska kunna ge välavvägda riktlinjer för infrastrukturens utveckling är det därför självklart viktigt att underlaget visar hur väl en effektivitet i åtgärdsanvändningen kan skapas. Dessutom måste åtgärdernas konsekvenser beskrivas på ett så enhetligt sätt som möjligt. För detta krävs att olika handlingsalternativ blir belysta och att utbytbarheter och målkonflikter då lyfts fram. På så sätt skapas en grund för att precisera de transportpolitiska målen till vad som bedöms rimligt att åstadkomma under planperioden och för att man ska kunna precisera vilka principer och medel som ska kunna användas.

I bedömningen av vad som ska göras under planperioden bör det vara viktigt att också fundera över utvecklingen på längre sikt. Infrastrukturen har en mycket lång livslängd med stor påverkan på samhällsstrukturen. I underlaget bör man därför försöka belysa hur utvecklingen på längre sikt kan se ut och hur stor osäkerheten är. Därmed går det att bedöma hur välmotiverade (robusta) olika åtgärder är i olika tänkbara framtider.

Om målutvecklingen som planerat sker fortlöpande innebär regeringens och riksdagens måltolkning och precisering i samband med inriktningsplaneringen att

man sätter ned foten vart fjärde år och beslutar om vilka måltolkningar som ska gälla för just tioårsplaneringen. Det kan då lika gärna vara fråga om att avsiktligt göra målen mera vaga – för att medvetet skapa generellt handlingsutrymme för planeringsmyndigheterna – som att detaljprecisera mål.

Det är inte alltid bara avvägningen mellan målen som är politiskt relevant utan också valet av medel, inklusive i vilken omfattning och på vilket sätt vissa medel bör användas. Detta gäller självklart medel som bara regering och riksdag rör över, t.ex. skatter. Det bör dock även gälla vissa medel som planeringsmyndigheterna rör över och där de har den bästa expertisen på vad som är kostnads-effektivt. Skälet är att dessa medel ibland också har en politisk laddning, t.ex. hastighetsgränser.

Ett centralt problem och dilemma för den samlade styrningen av tioårsplaneringen ur ett politiskt perspektiv är att medan åtgärdsplaneringen är organiserad i trafikslag och regionuppdelad är målen trafikslagsövergripande och nationella. En central uppgift för inriktningsplaneringen kan därför sägas vara att ge ett underlag för att omformulera ett nationellt perspektiv till ett sektors- och regionperspektiv. Detta kan göras på olika sätt. Ett är att de transportslagsövergripande målen bryts ned på trafikgrenarna respektive på regionerna, ett annat är att fördela ut ramar tillsammans med direktiv om hur de ska användas.

Frågan är vilket underlag regering och riksdag behöver för att kunna göra de ovan nämnda tolkningarna och preciseringarna av mål och medel. En knäckfråga då ett sådant beslut ska fattas är vilka konsekvenser för samhället – inklusive resursförbrukning – som blir följden av att för planeringen låsa fast vissa målnivåer, prioriteringar och medelsrestriktioner. Det gäller alltså att belysa olika handlingsalternativ genom att utbytbaheter mellan åtgärder (t.ex. åtgärder inom infrastrukturen jämfört med andra åtgärder i transportsystemet) och målkonflikter lyfts fram. Det är en viktig uppgift för inriktningsplaneringen att tillhandahålla ett sådant underlag för de politiska besluten.

Beskriv inbördes beroenden mellan transportgrenarna

Beroenden mellan åtgärder måste alltså belysas för att det ska gå att bilda sig en uppfattning om åtgärdsanvändningen är effektiv. I en samordnad planering bör särskilt det beroende som finns mellan olika transportgrenar vara viktigt att belysa. En fråga gäller om det finns åtgärder i olika transportslag som tillgodoser ungefär samma transportbehov. För att undvika att åtgärder som konkurrerar om samma efterfrågan vidtas krävs då vägledande politiska beslut. En annan fråga är vilka transportbehov som är mest angelägna att prioritera². Man kan också behöva säkerställa att komplementära åtgärder i olika transportslag kommer till stånd. En viktig fråga för inriktningsplaneringen är alltså att säkerställa att viktiga sam-

² T.ex. innebär godssatsningar på järnväg att basindustri med medellånga transportbehov prioriteras, sjöfartssatsningar att lågvärdigt gods med långa transportavstånd prioriteras samt vägsatsningar – och i ännu högre grad satsningar på luftfart – att högteknologisk industri med små volymer men höga varuvärden prioriteras.

verkans- och konkurrensytor på efterfrågesidan identifieras så att man kan ta hänsyn till inbördes beroenden mellan trafikgrenarna i inriktningsbeslutet.

Således krävs att man i varje transportgren tar hänsyn till vad som sker i de andra. Kärnfrågan är att säkerställa att tioårsplaneringen för järnväg beaktar vilka problem och åtgärder som diskuteras och analyseras inom vägsektorn och omvänt. Dessutom måste säkerställas att planeringen för såväl väg som järnväg beaktar vad som sker med sjöfart och flyg.

Ett annat viktigt område där ett trafikslagsövergripande perspektiv kan krävas är att klarlägga rollfördelningen för att hantera olika samverkansfrågor. Detta för att inte planeringsmyndigheterna ska ta på sig alltför stora uppgifter med olämpliga medel eller alternativt att ingen tar på sig vissa problem. Inriktningsplaneringen bör därför identifiera områden där det finns risk för överambition respektive områden där motsatsen gäller. I direktiven till planeringsmyndigheterna bör sedan dessa rollfördelningar klarläggas.

Några exempel på områden där rollfördelningen är viktig att hantera i inriktningsplaneringen är följande:

- I vilka fall ska helt eller delvis parallella investeringar tillåtas respektive förhindras?
- I vilka fall ska investeringar i landinfrastrukturen som skärper konkurrensen för sjöfarten stimuleras respektive försvåras?
- Hur ska samverkan och konkurrens mellan flyg och höghastighetståg behandlas i åtgärdsplaneringen?
- Har järnvägen någon roll när det gäller trafiksäkerhet på väg och problemet med klimatgaser?
- Finns det anslutningar mellan transportslag (t.ex. hamnar, kombiterminaler, multimodala fraktcentra) som är viktiga för flera trafikgrenar men som ingen planerar för?

4.3 Centrala frågor för inriktningsplaneringen

En sista fråga apropå inriktningsplaneringens roll gäller vilken typ av frågor som underlaget behöver ge möjlighet att svara på för att regering och riksdag ska kunna ge bra riktlinjer för åtgärdsplaneringen. Vi tror att underlaget behöver göra det möjligt att i inriktningsbeslutet:

1. Preciseratolkningen av transportpolitiska mål. Det kan ske både genom preciseringar och genom att göra t.ex. gällande etappmål mindre strikta. Underlaget som tas fram i inriktningsplaneringen bör belysa konsekvenserna av alternativa målnivåer.
2. Ange eventuella anvisningar för hur vissa styrmedel ska behandlas i åtgärdsplaneringen. Det kan t.ex. gälla hastighetsbegränsningar, övervakning eller vissa obligatoriska krav. Underlaget bör belysa 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. Vissa nyckelfrågor bör kunna identifieras utan alltför stora svårigheter. Underlaget som tas fram i inriktningsplaneringen bör kunna belysa alternativa strukturella uppbyggnader av infrastrukturerna och deras kopplingar. I första hand gäller det antagligen större projekt. Exempel på vad anvisningar från regering och riksdag skulle kunna behandla är krav på anslutningar till Öresundsbron, restriktioner för subventionerad busstrafik längs Botniabanan etc.
4. Precisera vilka övriga transportpolitiska förutsättningar som ska antas gälla för åtgärdsplaneringen. Underlaget bör belysa hur t.ex. internaliserande beskattning, fordonsregler eller subventionering av trafik påverkar efterfrågan och konkurrensytor.
5. Ange hur långt man i åtgärdsplaneringen ska nå. I de riktlinjer för åtgärdsplaneringen som ges i inriktningsbeslutet och planeringsdirektiven vill regeringen och riksdagen säkert på något sätt ange vad man förväntar sig att planeringsmyndigheterna ska uppnå. Styrningen kan ske antingen genom att ramar fördelas på olika myndigheter och på olika typer av åtgärder eller genom att mål ställs upp för vad som ska uppnås. Man kan också tänka sig kombinationer av dessa styrsignaler.

5 SIKA:s förslag till upplägg

5.1 Förändringar av innehåll, process och presentation

Vi förordar en planeringsprocess som innehåller inslag från flera av de alternativa uppläggen. Ett preliminärt förslag är att planeringen kan se ut som i dag med följande förändringar av *innehållet*:

- Gör mer långsiktiga utblickar, genom att med back-casting visa vilka konsekvenser framtida beslut kan tänkas få för dagens beslut.
- Ta med översiktliga analyser av riktigt stora projekt.
- Storstadsprojekt bör hanteras, vilket bland annat förutsätter bättre räknetoder, och kanske ändrade ansvarsförhållanden.
- Ett underlag för ramfördelningen bör vara beskrivningar av alternativa ramnivåer för Banverket respektive Vägverket.
- Ett utvecklat avsnitt om osäkerhet bör ingå i underlaget.

Några förändringar av *processen* bör också övervägas:

- Ersätt lägesanalysen med ett löpande analysarbete och ett avslutande seminarium.
- Ge den strategiska analysen en tydligare indelning i de två faserna, analys av strategiska områden och analys av inriktningar.
- Lägg in ett skede för departementets beredning av underlaget.

Slutligen kan *presentationen* av materialet göras mer lättillgänglig:

- Gör mer konkreta presentationer i form av t.ex. flöden och namngivande av vissa projekt.
- Ta fram en sammanfattande broschyr.
- Gör det tydligare vad av effekterna som beror på skillnader i användningen av medel till infrastruktur eller av andra styrmedel.

5.2 Förändringar av innehållet

Gör utblickar på lång sikt

En brist i tidigare planeringsomgångar har varit att underlag saknats för att diskutera utvecklingen i transportsektorn och dess omvärld på lång sikt. Transportsystemet är trögföränderligt, både när det gäller infrastruktur och användning. Det är därför viktigt att det går att bedöma hur välmotiverade (robusta) olika åtgärder är i olika tänkbara framtider. Strategier inom dessa områden kan också omfatta långsiktiga åtgärder där kanske bara en första etapp ryms i tioårig ram. En

tydlig svaghet i analyserna har därför varit deras begränsning till ett tioårs-perspektiv. Samtidigt är det så att osäkerheterna i slutsatserna blir större ju längre in i framtiden strategierna sträcker sig.

En ambition har ändå funnits att göra långsiktiga prognoser men det har inte hunnits med. Och, även om det hade hunnits med så ger prognoser på lång sikt ingen belysning av vad trendbrott eller ändrade beteenden kan tänkas betyda.

Långsiktiga utblickar kan dock också göras på ett par andra sätt. Ett sätt är att beskriva några olika tänkbara utvecklingar med scenarier. Det görs genom att skriva fram några alternativa utvecklingstendenser i transportsystemet och i dess omvärld. Ett annat sätt är att utgå från ett (eller kanske flera) mål på lång sikt och beskriva några vägar att nå dit. Detta kallas ofta back-casting³.

Vi föreslår att en studie med hjälp av back-casting ska ingå i underlaget från inriktningsplaneringen. Studien bör göras tidigt i planeringen, så att det i analysen av strategiska områden och av inriktningar går att förhålla sig till utvecklingen på längre sikt.

Ett lämpligt mål att utgå från kan vara målet om kraftigt reducerade utsläpp av koldioxid. Det råder ganska stor politisk enighet kring målet och det kan innebära stora omställningar att nå dit. Osäkerheten om vilka åtgärder som kommer att krävas är dock stor. I studien kan man därför beskriva olika vägar (t.ex. att fordon och bränslen utvecklas snabbt eller att de inte gör det), försöka bedöma sannolikheten för de olika vägarna och beskriva konsekvenserna för dagens beslut av dem.

Studera stora projekt

Problemställning

En annan brist med dagens planeringsprocess är att vissa stora projekt inte hanteras i inriktnings- och åtgärdsplanering. De reella besluten om dessa projekt fattas därmed utanför den ordinarie planeringen. Ofta baseras dessa beslut på knapphändiga underlag. Och, även om de beskriver projektens konsekvenser på ett utförligt sätt så går det inte att se vilka återverkningar besluten får på övriga investeringar, dvs. vilka åtgärder det är som projekten i praktiken tränger undan. Åtgärdsplanerna får sedan anpassas till dessa beslut. Citytunneln, Bottniabanan och Södra Länken är aktuella exempel på sådana beslut.

Orsaken till att riktigt stora projekt inte beslutas inom den ordinarie planeringen är nog ibland en politisk vilja att visa handlingskraft, men ännu viktigare orsaker är kanske att planernas tidshorisont är för kortsiktig och att det är för arbetsamt för trafikverken att ta fram underlag. Planperioden är ”endast” tio år och hittills har

³ Trafiksäkerhets- och miljöalternativet i den senaste inriktningsplaneringen är ett exempel på en analys med back-casting. Utgångspunkten var att några mål (på medellång sikt) skulle nås och sedan sökte vi vägar att nå dit.

det inte gjorts några mer långsiktiga utblickar. Därmed är det knappast realistiskt för trafikverken att tro att riktigt stora projekt ska hinna påbörjas eller finansieras inom planperioden. Samtidigt är det som sagt arbetsamt att studera sådana projekt, framför allt eftersom det ska göras när trafikverken har fullt upp med att ta fram övrigt underlag för inriktningsplaneringen. Sammantaget leder detta till att man hamnar i att i första hand studera åtgärder som redan tidigare har utretts och/eller är mindre omfattande.

Gör översiktliga studier av större projekt

Under inriktningsplaneringen bör trafikverken (främst Banverket och Vägverket) *översiktligt* studera några större projekt. Vilka dessa projekt ska vara är inte självklart men det bör vara sådana som verken bedömer kan väcka ett stort politiskt intresse, aktuella exempel är Europabanan, Götalandsbanan, Norrbottniabanan och förbifart Stockholm. Alternativt kan regeringen redan i direktiven för planeringen peka ut vilka projekt som ska studeras.

Tanken är alltså att studierna ska vara översiktliga. Syftet är att Riksdagen ska kunna säga vilka projekt man anser vara så intressanta att de är värda att studera vidare. Själva beslutet om projektet ska finansieras får sedan tas i nästa planeringsomgång. Eftersom projekten sannolikt ligger så långt fram i tiden att de inte rimligtvis kan vara aktuella under den närmaste fyraårsperioden bör detta kunna fungera.

Att utredningarna kan vara översiktliga innebär att det kan räcka om ungefärliga sträckningar studeras, kostnader uppskattas schablonmässigt och större intressekonflikter kan identifieras. För trafikprognosen bör inte trafikeringsupplägg i hela nätet behöva optimeras etc. Det viktiga är att det går att bedöma om det är realistiskt att projektet kan vara så lönsamt för samhället att det bör studeras vidare.

Det är också viktigt att studera vad några alternativa förutsättningar betyder. Skälet är att nyttan av ett projekt helt kan bero på hur det utformas (t.ex. val av trafikeringslösning) och vad som kommer att hända i dess omvärld. Sådana förutsättningar är alltid osäkra och kan komma att ändras, t.ex. i nästföljande inriktningsbeslut. Det är därför olämpligt att utgå från en given förutsättning i studierna av de stora projekten. Exempel på alternativa förutsättningar som bör analyseras är dagens skatte- och avgiftsnivå, samhällsekonomiskt effektiva priser eller andra prisförändringar, alternativ ekonomisk eller demografisk utveckling samt effekten av alternativa infrastrukturinvesteringar eller trafikeringslösningar. Genom sådana analyser ges samtidigt en indikation på hur robust ett projekt är för framtida förändringar, vilket är viktigt med tanke på infrastrukturens långa livslängd. Sannolikt är det i detta skede viktigare att satsa begränsade utredningsresurser på att analysera alternativa förutsättningar än på att studera ett alternativ grundligt. Ett exempel på en sådan utredning är den fallstudie för Österleden som redovisas i uppdraget från föregående inriktningsplanering om planering av storstädernas transportsystem⁴.

⁴ Se *Planering av storstädernas transportsystem*, SIKA Rapport 2001:2.

Ett problem är att riktigt stora projekt har stor påverkan på vilka åtgärder i övrigt som borde genomföras – och därmed borde påverka inriktningsbeslutet. Därför skulle man helst vilja veta om de kommer att genomföras eller inte när inriktningen beslutas. Detta problem finns dock redan i dag och blir i vart fall inte större genom förslaget. Det är en osäkerhet som liknar den osäkerhet som finns om hur transportpolitiken kommer att se ut i framtiden och hur omvärlden utvecklas. I utredningarna av de stora projekten bör också en diskussion föras om vad de skulle få för konsekvenser på behovet av andra åtgärder. Därmed kan osäkerheten ovan delvis hanteras.

Bättre hantering av storstadsåtgärder

Den enligt vår mening kanske största bristen i underlaget är att det inte ger någon ledning för hur satsningar i storstadsområden ska göras.

Problemställning

Det finns flera orsaker till denna brist. För det första finns det metodproblem som gör att det är svårt att bedöma nyttor och kostnader av åtgärder i storstäder. Exempel på frågor av stor betydelse är att kunna modellera effekterna vid trängsel, att värdera tid för olika grupper och stadsbyggnadseffekter samt att bedöma hur stora kostnader som kan anses motiverade för att slippa intrång.

För det andra är storstädernas transportsystem mer komplext än i övriga landet. Vad som sker i en del av systemet påverkar, och påverkas av, andra delar. Det gör att det inför beslut finns ett stort behov av att veta vad som kommer att hända med andra delar av systemet. Att åtgärderna påverkar varandra så mycket gör också att det är svårt att ta fram beslutsunderlag som belyser alla relevanta handlingsalternativ. Behovet av en åtgärd är beroende av vilka andra åtgärder som samtidigt eller senare genomförs.

För det tredje finns det brister i verkens vilja och förmåga att ta fram underlag. Dels finns det oklarheter om vem som ansvarar för att vissa åtgärder inventeras, t.ex. spårvägar med regionala trafikfunktioner. Dels är det uppenbart att verken inte alltid vill (eller har tid) att analysera olika åtgärder. Förutsättningarna för analyserna var också oklara i den senaste planeringen. Ett 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.

Den fjärde – och antagligen viktigaste – orsaken är att infrastrukturplanering i storstäderna i ett regionalt eller lokalt perspektiv främst är en fråga om att utforma en hel livsmiljö. I ett nationellt perspektiv är det å andra sidan mer en fråga om att säkerställa de tillväxt- och välfärdsambitioner som uttrycks genom de transportpolitiska målen. Speciellt i storstäderna är det därför svårt – men samtidigt ofrånkomligt – att integrera transportplaneringen med planeringen av markanvändningen.

Metodutveckling

Det är angeläget att utveckla både modellerna för att analysera förändringar i transportsystemet och värderingen av de effekter som uppkommer. Vi anser att en utveckling av modellsystemen (t.ex. SAMPERS) för att bättre hantera trängsel är angelägen. Det är också angeläget att få fram bättre kunskaper om vissa tidsvärden och att bättre kunna beskriva utsläpp vid kösituationer. Det är sannolikt svårt att få fram generella intrångsvärderingar som kan användas för att bedöma hur stora hänsyn till natur- och kulturmiljön som bör tas och för att uppskatta medelsbehovet för nya vägar och spår. Möjligen kan det vara en framkomlig väg på lång sikt. Alternativt kan kanske andra angreppssätt prövas.

Belysa handlingsalternativ

Nyttan av en åtgärd kan helt bero på vad man antar kommer att hända i dess omvärld. Därför är det viktigt att inför beslut om större åtgärder studera vad några alternativa förutsättningar betyder. Vi föreslår att några större tänkbara åtgärder studeras redan i inriktningsplaneringen. I inriktningsbeslutet är en av huvuduppgifterna just att lägga fast riktlinjer för användningen av olika transportpolitiska styrmedel – dvs. att ange ramförutsättningar. Även av detta skäl bör större åtgärder eller strategier i storstädernas centrala delar inför inriktningsplaneringen vara analyserade utifrån några olika förutsättningar.

Vi föreslår att sådana analyser struktureras enligt ett schema. Det bör studeras hur effekterna av en åtgärd eller strategi förändras när följande ramförutsättningar varierar:

1. Oförändrade ramförutsättningar.
2. Samhällsekonomiskt effektiva priser (eller andra priser) eller andra efterfrågepåverkande åtgärder.
3. Alternativa väginvesteringar.
4. Alternativa kollektivtrafikinvesteringar eller trafikeringlösningar.

Prioritering av arbetet

Bristerna i verkens vilja och förmåga att ta fram underlag kan delvis åtgärdas genom att metoderna utvecklas och delvis genom att de faktiskt väljer att prioritera arbetet med att ta fram underlag inför inriktningsbeslutet. Kanske borde dock mer av ansvaret flyttas till regionala organ.

Ändrat ansvar för att ta fram underlag

Eftersom infrastrukturplanering i storstäder handlar om att utforma en hel livsmiljö är det bara på regional eller lokal nivå som man kan göra en reell avvägning mellan alla relevanta hänsyn. Det talar för att lägga mer av planeringsinitiativet för infrastrukturen där.

Funktionen hos storstädernas transportsystem är samtidigt en viktig del av funktionen hos hela landets transportsystem. Storstäderna står också för en hög andel

av miljöstörningar och olyckor. När man ska bedöma hur nationella mål och strategier ska kunna uppfyllas måste därför storstäderna finnas med. Det är alltså angeläget att staten har möjlighet att påverka den regionala eller lokala planeringen för att säkerställa ett genomslag för nationella mål.

Vår slutsats är att statliga satsningar i storstäderna liksom i dag bör ingå i inriktningsbeslutet men att mer av ansvaret för att ta fram underlag bör flyttas till regional eller lokal nivå. I så fall skulle trafikverkens och andra statliga myndigheters roll i arbetet inför inriktningsplaneringen också behöva förändras. Exempelvis behöver sådant som trafikprognoser, värderingar och andra kalkylförutsättningar tillhandahållas gemensamt. Att arbeta med uppföljning skulle samtidigt bli viktigare, vilket dessutom är en naturlig följd av en allmän strävan att öka målstyrningen. Exakt hur ansvaret kan fördelas behöver dock diskuteras närmare.

Förändra underlaget för ramfördelning

Alternativa ramnivåer från trafikverken

Planeringen har hittills inte lett till att vi fått fram det underlag som regering och riksdag har efterfrågat för ramfördelningen. Vårt förslag är att Banverket respektive Vägverket bör ta fram beskrivningar av alternativa ramnivåer. Tre eller fyra inriktningar studeras på ett liknande sätt som i dag. De skulle 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.

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 baseras på gällande planer.

Det finns två motiv till förslaget. I sak är ett problem att det bara är möjligt att räkna på en del av åtgärdstyperna. Därför tvingas vi göra subjektiva bedömningar av hur fördelningen bör se ut mellan sådant som går att räkna på (t.ex. tradi-

tionella investeringar) och sådant som inte (i dag) går att räkna på (t.ex. drift-åtgärder). Bäst möjlighet att göra bedömningarna bör Banverket och Vägverket ha⁵. Ett annat problem finns i processen. I dag finns incitament att lägga pengar på sådant som inte går att räkna på, vilket gör att trafikverken kan börja agera taktiskt. Genom förslaget bör detta problem försvinna. Nackdelen är att vi överger målet att kunna servera regeringen inriktningar där olika sammanvägningar gjorts mellan ramar till Banverket och Vägverket. Förslaget kan alltså ses som en ”näst-bästa” lösning, där vi bör få ett beslutsunderlag som är bättre än i dag men sämre än det bästa som skulle kunna tas fram.

Den totala ramnivån

En ambition skulle också kunna vara att vägleda regering och riksdag inför det överordnade beslutet om hur mycket som ska satsas totalt sett. Alltså hur mycket det totalt är värt att satsa på infrastrukturåtgärder sett ur ett samhällsekonomiskt effektivitetsperspektiv. Hittills har den totala nivån i praktiken bestämts främst på andra grunder än samhällsekonomi. Det kan ändå tänkas att statsmakterna skulle ha nytta av väl genomförda samhällsekonomiska bedömningar av vad som är effektiva satsningar (i förhållande till resursanvändning utanför sektorn, som är alternativet) totalt sett. Inte minst eftersom samhällsekonomisk effektivitet är en del av det övergripande målet för transportpolitiken.

Alternativ finansiering

Alternativ finansiering har diskuterats rätt mycket under senare år och kommer säkert att diskuteras igen. Om inslagen av alternativ finansiering i planeringen ökar skulle det kunna påverka hur underlaget för ramfördelning bör se ut. I dagsläget är det svårt att sja om exakt hur. Vår bedömning är dock att inriktningsplaneringen inte skulle behöva påverkas ens av ganska långtgående inslag av alternativ finansiering. Kraven på åtgärdernas lönsamhet och bidrag till långsiktig hållbarhet borde nämligen se likadana ut även då.

Utvecklad analys av osäkerhet

En viktig del i alla beslutsunderlag – som ofta glöms bort eller hanteras knapphändigt – är hanteringen av osäkerhet och risk. Inför ett beslut är det viktigt med kunskap både om vilken effekt på olika mål som kan nås och om hur stor risken är för att effekten ska avvika från den förväntade. Sådana osäkerheter är oundvikliga eftersom åtgärderna i infrastrukturen kostar mycket pengar, har lång livslängd och delvis svårbedömda effekter. Det finns flera sätt att hantera risk och osäkerhet. I skrivande stund är vi osäkra på hur det bör göras men nedan nämns några tänkbara sätt.

⁵ Däremot är det självklart viktigt att de kan motivera dessa bedömningar, så att beslutsfattarna kan ifrågasätta dem.

Modellparametrar och kalkylränta

För det första kan osäkerheten i verktygen – i första hand våra prognosmodeller – analyseras. Parametrarnas konfidensintervall kan belysas systematiskt, exempelvis kan det göras för att uppskatta risken för urvalsfel i resvaneundersökningarna.

För det andra kan osäkerheten i förutsättningarna hanteras genom val av kalkylränta. Den ränta vi i dag använder innehåller en komponent (på ungefär halva räntan) som ska kompensera för risken att vi gör felsatsningar. Det innebär att åtgärder med effekter på lång sikt – som med nödvändighet är osäkra – prioriteras lägre ju högre ränta som används. Man kan också tänka sig att använda olika räntor för olika typer av åtgärder, där alltså högre ränta skulle användas för åtgärder med hög risk och vice versa. I Norge har man redan i dag riktlinjer som anger att sådana differentierade räntor ska användas.

Alternativa antaganden om utvecklingen

För det tredje kan analyser göras av hur alternativa antaganden om utvecklingen skulle påverka efterfrågan på transporter – och därmed nyttan av olika typer av åtgärder. Utvecklingen av t.ex. bensinpris eller hushållens disponibla inkomst har ofta avgörande betydelse för vilken typ av åtgärder som är motiverade. Sådana känslighetsanalyser utgör därför redan i dag en viktig del av inriktningsplaneringen. Senast fanns således ett utförligt sådant kapitel.

Detta sätt att arbeta angavs också vara viktigt i den senaste ASEK-översynen⁶. Där sades att osäkerhetsanalyser främst bör göras i inriktningsplaneringen. Olika tänkbara scenarier för omvärldsfaktorer, utveckling av trafikutbud och efterfrågan samt behov av infrastruktur bör också formuleras. I den senaste inriktningsplaneringen redovisades t.ex. sammansatta scenarier för gynnsam och ogynnsam utveckling av förutsättningar för järnvägsresande. Vad som däremot saknades var bedömningar av sannolikheten för olika utvecklingar. Det gör det svårt att förhålla sig till resultaten av analyserna. Kanske borde därför sådana bedömningar göras i framtiden.

Det är också skillnad på vad som är genuina osäkerheter i förutsättningar och vad som går att påverka. De opåverkbara riskerna kan belysas genom känslighetsanalyser. Påverkbara risker beror på hur en åtgärd genomförs. Det finns därvid en risk för att ansvar faller mellan stolar, t.ex. har det ibland visat sig att den trafikerings som förutsatts inför beslut om en järnvägsinvestering inte kommit till stånd. Hur sådana risker ska bedömas – och helst kunna minimeras – bör diskuteras i analyserna av strategiska områden.

Andra risker

Till sist finns det osäkerheter av annan karaktär. Ovanstående analyser handlar främst om hur osäkra kalkylerna av den samhällsekonomiska lönsamheten är. I

⁶ Översyn av samhällsekonomiska kalkylprinciper och kalkylvärden på transportområdet. SIKA Rapport 1999:6.

långsiktig hållbarhet – som är en annan del i det övergripande transportpolitiska målet – ligger att utvecklingen ska vara hållbar såväl ekonomiskt som ekologiskt, socialt och kulturellt. Det betyder att risker för miljöskador, sämre social sammanhållning och orättvis fördelning mellan grupper också borde belysas.

Delvis kan denna osäkerhet belysas genom de analyser med back-casting vi ovan beskrivit att vi vill göra. I en strategisk miljöbedömning kan också vissa frågor bli belysta⁷. Man kan också tänka sig någon mer systematisk ansats för att göra riskbedömningar. En sådan skisseras i en nyutkommen rapport⁸. I korthet går metoden ut på att alla åtgärder (eller inriktningar) beskrivs på två sätt: förväntade effekter och risk. Åtgärderna kan sedan rangordnas på olika sätt beroende på hur man prioriterar mellan höga förväntade effekter och små risker. Jämför resonemanget ovan om differentierade räntor. Den förväntade måleffekten kan t.ex. mätas i termer av samhällsekonomisk effektivitet. Risker kan mätas genom olika typer av sannolikhetsbedömningar, antingen kvantitativa eller kvalitativa och subjektiva.

5.3 Förändringar av processen

Slopad lägesanalys

Vi föreslår att lägesanalysen ersätts med ett löpande analysarbete och ett avslutande seminarium. En del av det som senast gjordes i lägesanalysen görs numera i andra sammanhang, t.ex. den årliga måluppföljningen. Genom att ytterligare förbättra det löpande analysarbetet bedömer vi att lägesanalysen kan slopas. Däremot bör ett eller flera seminarier genomföras.

Vid seminarierna diskuteras vilka gemensamma förutsättningar som bör gälla för planeringen och identifieras problem som kan studeras som strategiska områden. 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 att ta fram. De förutsättningar som diskuteras där är:

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

⁷ Vi är dock tveksamma till om det verkligen gagnar miljöfrågorna att de hanteras i en särskild process och produkt eftersom beslutsfattarna knappast kan grunda sina beslut på information om enbart en del av konsekvenserna av beslutet.

⁸ *Förslag till transportmål för Stockholms län*. Länsstyrelsen i Stockholms län, U nr 7 2001.

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

Tydligare uppdelning av strategiska analysen

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.

Analys 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. Därmed bör det vara möjligt att göra en del av de förändringar av innehållet som vi föreslagit, exempelvis att analysera några riktigt stora projekt.

Någon remiss behöver antagligen inte göras av materialet efter detta skede. Hur arbetet 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.

Analys av inriktningar

Därefter analyseras inriktningar, på ungefär samma sätt som i dag. En viktig skillnad är dock att regeringen först nu, efter att de strategiska områdena avslutats, ger direktiv om vilka inriktningar som 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.

En annan skillnad som diskuterats ovan är att trafikverken får beskriva effekterna av några alternativa ramnivåer.

Beredningsfas för departementet

Vid en jämförelse mellan underlaget från den senaste inriktningsplaneringen och propositionen är det påfallande hur stor skillnaden är mellan dem. Delvis hänger det säkert ihop med att det gick lång tid innan proppen kom, men det är också uppenbart att departementet inte riktigt har kunnat använda underlaget. I och för sig är det naturligt att det finns stora skillnader mellan underlag och proposition. Idén med departementets behandling är ju att regeringens politik ska färga förslaget. På så sätt var det kanske en ännu större brist i planeringsomgången innan att underlaget nästan inte alls förändrades efter departementets behandling.

Vad som enligt vår mening dock otvetydigt var ett problem i den senaste planeringsomgången är att de förslag som presenteras i proppen inte grundas på någon egentlig analys. Det är svårt att se hur man kommit från skrivningar om principer etc. till förslag om ramar. Underhand har tjänstemän i departementet också uppgett att materialet var alltför komplicerat och svårtillgängligt när förhandlingarna så småningom inte längre fördes av de trafikpolitiska experterna i partierna.

Vår slutsats av att departementet haft svårt att använda materialet är dock inte att det i första hand måste ha ett annat innehåll eller förenklas. Komplicerade samband kan ibland kräva komplicerade förklaringar (däremot kan säkert presentationen förenklas vilket vi återkommer till nedan). Vår slutsats är i stället att någon form av beredningsfas för departementet behövs. Hur den bör organiseras behöver dock diskuteras vidare.

5.4 Förändringar av presentationen

Gör mer konkreta presentationer

Det finns kritik om att underlaget från inriktningsplaneringen är för abstrakt och svårförståeligt. Några sätt att göra underlaget mer konkret är att i inriktningarna särredovisa stora åtgärder, att i ökad utsträckning illustrera situationen i transportsystemet med kartbilder och att analysera transportstråk. I alla fallen handlar det främst om att presentera material på ett sätt som ökar genomskådligheten och gör det lättare att ta till sig.

I dag redovisas endast hur stor volym av olika typer av åtgärder som ingår i olika inriktningar, däremot anges inte vilka åtgärderna är. Skälet är att man velat undvika en diskussion om konkreta projekt i inriktningsskedet. För att få ett lite tydligare material, med bl.a. en redovisning av hur effekter fördelas geografiskt, kan det kanske ändå vara lämpligt att särredovisa de större projekt som ingår i inriktningarna. Det rör sig alltså inte om de översiktligt analyserade projekt som diskuterats ovan utan om projekt som bedömts så pass realistiska i en nära framtid att de tagits med i en inriktning.

Kartbilder som beskriver var problem med trafikolyckor, trängsel och störningar etc. finns kan ge ökad förståelse för hur problembilden ser ut, vilket är värdefullt inför diskussionen om hur inriktningsbeslutet ska se ut.

Att analysera transportstråk innebär ett arbetssätt som liknar det som gjorts i Norges transportplan för år 2002–11. Där analyserades vilka problem och lösningar det kan finnas för att få goda villkor för långa transporter (gods och person) i några korridorer. Materialet kan presenteras på samma sätt som i stråk-analysen för gods⁹, dvs. det beskrivs var de stora flödena av personer och gods sker i dag, var tillväxten väntas ske och hur robusta stråken är inför olika förändringar. Vidare bör en diskussion föras om vilka åtgärder som kan vara aktuella på kort och lång sikt i dessa stråk. Frågan om det finns skäl att särskilt prioritera åtgärder som ingår i de Transeuropeiska nätverken (TEN) kan också diskuteras.

Publicera sammanfattande broschyrer

Ett par andra sätt att göra underlaget mer lättillgängligt är att arbeta mer med layout och broschyrer. Om mer ska satsas på layout eller inte är främst en fråga om vad tidsplan (och budget) tillåter. Vi tror ändå att det vore värt att satsa mer på detta nästa gång.

Ett annat förslag är att publicera en ”executive summary”, dvs. en utvidgad sammanfattning, som en broschyr. Målgruppen bör i första hand vara alla de som är intresserade av resultatet av inriktningsplaneringen men som inte kan följa den på nära håll. Möjligen kan den också vara användbar för de politiker som ska besluta om proposition och inriktning.

Därutöver tycker vi att det vore bra med broschyrer som förklarar viktiga delar av inriktningsplaneringen. Exempelvis en broschyr om processen, en om vad samhällsekonomi är för något och hur bedömningar görs samt en om hur prognosmodellerna fungerar.

Håll isär effekter av infrastruktur och andra styrmedel

En sista förändring som vi tycker bör göras är att hålla isär effekter av infrastrukturåtgärder och andra styrmedel i inriktningarna. En erfarenhet från trafik-säkerhets- och miljöinriktningen i den senaste inriktningsplaneringen är att politikererna hade svårt att förstå vilka effekter som hängde ihop med vilka åtgärder. Det vore bättre att sådana styrmedel analyserades i form av känslighetsanalyser som tillämpades på alla inriktningsalternativ. På så sätt skulle det bli lättare att förstå hur mycket (eller litet!) som kan påverkas med just infrastrukturåtgärder.

⁹ *Stråkanalys för godstransporter*, SIKA Rapport 2001:1.