

Nationell samordning för regional utveckling – slutrapport från Statens institut för kommunikationsanalys

Inledning

Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) hör till det ganska stora antal myndigheter som fått i uppdrag att genomföra det s.k. samordningsuppdraget.¹ Formellt sett torde alla myndigheter som fått uppdraget ha lika stort ansvar för uppdragets genomförande. Uppdraget har dock av regeringen utformats så att Verket för näringslivsutveckling (NUTEK) givits ett koordineringsansvar.

I praktiken har detta – åtminstone för SIKAs del - inneburit att vi i hög grad förlitat oss på att NUTEK svarat för genomförandet av uppdraget i stort och överblicken över de olika aktiviteter som utförts inom ramen för uppdraget. Även om detta kanske innebär att vi inte har levt upp till vårt formella ansvar, har vi bedömt att detta tillvägagångssätt har varit det enda praktiskt möjliga både för att uppdraget skulle kunna genomföras på ett någorlunda effektivt sätt och med hänsyn till de begränsade resurser som SIKA har. Vårt förhållningssätt innebär dock att SIKA haft en mycket perifer roll i uppdraget och att vår slutrapport naturligtvis måste ses i det ljuset.

SIKA:s utgångspunkter

I den första rapport som lämnades från samordningsuppdraget² redovisade SIKA sina synpunkter på hur uppdraget kunde tolkas och lyfte fram några frågor som vi bedömde vara viktiga att analysera inom ramen för uppdraget.

SIKA tolkade uppdraget så att det finns en föreställning om att utvecklingen och insatserna inom olika samhällssektorer är dåligt koordinerade och att det kan finnas betydande vinster för samhället att hämta i en ökad sektorssamordning, särskilt när det gäller målet om väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet. Samtidigt angav vi att SIKA för egen del inte upplever bristande informationsutbyte mellan samhällssektorer som ett stort planeringsproblem och att vi ansåg att inriktningen av arbetet inom uppdraget i hög grad beror av vilken innebörd man lägger i begreppet samordning.

Vidare pekade SIKA på att den gällande transportpolitiken närmar sig samordningsfrågan från delvis andra utgångspunkter än samordningsuppdraget och att en värdering av fördelarna och nackdelarna med olika former av samordning borde

¹ Uppdrag att identifiera potentiella områden för samordning och utarbeta metoder för effektiv sektorssamordning, regeringsbeslut 2002-03-14.

² NUTEK 2002-05-31.

utgöra en viktig del av uppdraget. SIKA konstaterade också att det forsknings- och utvecklingsarbete som genomförts visat att det är svårt att belägga att åtgärder i det svenska transportsystemet generellt sett har stora regionala utvecklingseffekter som inte beaktas genom nuvarande planeringsmetoder samtidigt som det verkar finnas en mycket spridd uppfattning att så är fallet. SIKA ansåg därför att det kunde vara ett viktigt mål för arbetet inom uppdraget att få föreställningarna om och beläggen för regionala utvecklingseffekter i bättre harmoni med varandra.

SIKA:s arbete inom uppdraget

SIKA har genomgående ställt sig bakom NUTEK:s förslag till arbetssätt och uppläggningsen av avrapporteringarna till regeringen. Vi har visserligen påpekat att grupperingen av myndigheter och aktiviteter är mycket sektorsorienterad och inte precis ger intryck av att motsvara de önskemål om sektorssamverkan och sektorsövergripande synsätt som ligger bakom samordningsuppdraget. Samtidigt har vi förmodat att det valda arbetssättet är det enda praktiskt hanterbara, även om detta i sig ger en tydlig signal om att sektorssamordning är lättare sagt än gjort.

Det mesta av SIKA:s arbete inom uppdraget har rört det pilotprojekt som handlar om samordningen av de regionala tillväxtprogrammen och transportinfrastrukturplaneringen. Efter en inledande fas med direktkontakter med NUTEK har vårt engagemang i uppdraget i dess helhet i stort inskränkt sig till deltagande vid de återkommande hearingar som NUTEK arrangerat.

Det har funnits önskemål om att SIKA skulle delta i ytterligare någon aktivitet (Hållbar regional utveckling), vilket vi dock efter ganska ingående överväganden tvingades avstå ifrån i brist på resurser. Å andra sidan har vi uttryckt intresse för att delta i en annan delaktivitet (Samspel mellan sektorsmyndigheter för att identifiera och prioritera utvecklingsområden) utan att något sådant samarbete sedan kommit till stånd.

SIKA har fram till och med augusti 2003 bokfört närmare 150 arbetstimmar på uppdraget.

Synpunkter på samordningsuppdraget i stort

Som redan konstaterats inledningsvis har SIKA spelat en mycket perifer roll i samordningsuppdraget. Även om vi inte tror att vi är ensamma om den positionen betyder det att vår bild av uppdraget inte behöver vara den typiska för olika myndigheter. NUTEK kan t.ex. i sin centrala roll ha lättare att se övergripande mönster och resultat av arbetet.

För SIKA är dock uppdragets egentliga innebörd fortfarande ganska oklar. SIKA delar här den uppfattning som Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) gav uttryck för i den första delrapporten. Nämligen att målen för uppdraget är så allmänt formulerade att det i praktiken överläts till de deltagande myndigheterna att själva tolka och sätta upp mål för vad som ska uppnås. Dessvärre kan vi inte säga att vi nu känner oss särskilt mycket klokare om uppdragets egentliga syfte och mål än när arbetet startade. De utgångspunkter och resultat som redovisats för olika ingående delaktiviteter är för SIKA i många fall så abstrakta och allmänt hållna att vi

har svårt att tillgodogöra oss dem. För oss är det fortfarande inte ens klart vad som avses med samordning, vilket vi återkommer till nedan.

SIKA tvivlar också på att det har varit ett bra grepp att ge ett så stort antal myndigheter ett gemensamt uppdrag. Vi har redan redovisat att SIKA inte har sett det som genomförbart att ta ett fullständigt eget ansvar för uppdragets genomförande och vi har ett klart intryck av att detsamma gäller för många av de övriga myndigheter som omfattas av uppdraget. SIKA utesluter inte att ett gemensamt uppdrag kan vara en ändamålsenlig arbetsform om man står inför en mycket konkret uppgift som ska lösas. Med en så omfattande och vagt definierad uppgift som gäller för samordningsuppdraget är dock risken stor att arbetet leder till ytterligare fragmentering och förvirring snarare än till gemensamma resultat och slutsatser. SIKA kan t.ex. inte frigöra sig från intrycket att många pilotprojekt och delaktiviteter tillkommit mera för att föra upp olika sektors speciella agendor på den regionala planeringsarenan än för att skapa bättre förutsättningar för ett sektorsövergripande förhållningssätt.

Mängden av medverkande myndigheter leder också till ineffektiva arbetsformer med mycket mötestid och tidsödande kommunikation i förhållande till de substantiella arbetsresultaten. De hearingar som varit den viktigaste tvärgående kommunikationskanalen för uppdraget som helhet har t.ex. i huvudsak medgivit enkelriktad information om olika aktörers synsätt och i mycket liten utsträckning utbyte av synpunkter och synsätt. SIKA vet av egen erfarenhet att det är mycket svårt att driva stora samverkansprojekt på ett effektivt sätt. Ingen skugga ska därför falla på NUTEK som säkert gjort vad man kan begära för att organisera och hålla ihop projektet.

Sammantaget kan vi konstatera att SIKA inte känner sig nämnvärt mera informerat om samordningsproblem och metoder för sektorssamordning än innan uppdraget påbörjades. Mötesverksamheten har givit intressanta inblickar i olika myndigheters verksamhet och förhållningssätt men på ett ganska ytligt plan och värdet av detta utbyte motsvarar enligt SIKA:s mening inte tidsinsatsen. Vi har mot denna bakgrund också svårt att se att resultaten av uppdraget kan läggas till grund för några allmänna förändringar av planeringssystem och planeringsmetoder.

Särskilda aktiviteter

Huvuddelen av SIKA:s insatser inom samordningsuppdraget har skett inom ramen för pilotprojektet Tillväxtprogram-infrastrukturplanering. De myndigheter som samarbetat inom denna delaktivitet är uteslutande sådana som SIKA normalt samverkar med i sin ordinarie verksamhet (länsstyrelser och självstyrelseorgan, NUTEK, Boverket, Banverket och Vägverket). Att länsstyrelserna och självstyrelseorganen förutom transportplaneringsansvariga även företräts av representanter för den allmänna regionala utvecklingsplaneringen kan möjligen ses som en viss breddning av kontaktytorna. Man kan dock inte säga att samordningsuppdraget i denna del tillfört några aspekter på sektorssamordning som tidigare varit okända för SIKA.

SIKA bedömer att flertalet myndigheter som samverkat i pilotprojektet har visat ett stort engagemang för uppgiften. Den tid som kunnat avsättas för gemensamt arbete

har dock varit begränsad. Det har varit en svår balansgång att skapa utrymme för djupare diskussioner kring förutsättningarna för samverkan mellan den regionala utvecklingsplaneringen och transportinfrastrukturplaneringen och samtidigt lotsa fram arbetet mot konkreta resultat i form av en gemensam slutprodukt. Länsstyrelsen i Västerbottens län, som lett arbetet, har enligt vår mening skött denna uppgift på ett föredömligt sätt. Det har dock varit ofrånkomligt att slutrapporten från pilotprojektet i hög grad har fått baserats på en sammansmältning av material och analyser som från början tagits fram inom de olika deltagande myndigheterna var för sig.

SIKA har inte uppfattat att pilotprojektet Tillväxtprogram-infrastrukturplanering har identifierat några konkreta hinder för en samverkan mellan den regionala utvecklingsplaneringen och infrastrukturplaneringen. Däremot har det inom pilotprojektet – framförallt med utgångspunkt i planeringsförutsättningarna i några regioner – behandlats olika idéer och slutsatser om hur planeringsprocessen kan utvecklas i olika avseenden och vilka brister som finns i kunskapsunderlag och planeringsmetoder. Även dessa idéer och förslag befinner sig dock som SIKA ser det fortfarande på en relativt abstrakt nivå, vilket bl.a. innebär att vi har svårt att översätta resultaten i slutsatser som har direkt bäring på vår egen verksamhet. Vi utgår dock ifrån att slutsatserna av pilotprojektet har ett värde i arbetet med att vidareutveckla den samverkan som redan sker mellan den regionala utvecklingsplaneringen och trafikplaneringen på regional nivå.

Föga överraskande visar arbetet inom pilotprojektet också att olika myndigheter har delvis olika syn på vad som är infrastrukturplaneringens uppgift, vilka planeringsmål som är viktigast och vilka planeringsmetoder som är mest ändamålsenliga. SIKAs roll som ett litet, oberoende transportpolitiskt expertorgan medför säkert att vi ofta har ett alltför snävt transportpolitiskt perspektiv på planeringen och att vi ibland ställer överdrivna krav på att planeringen i sina utgångspunkter och former ska vara empiriskt väl underbyggd. Men vi tror också att övriga myndigheter påverkas på motsvarande sätt av sina roller i planeringssystemet.

Sådana skillnader i planeringsperspektiv kan i hög grad döljas genom att slutsatserna av arbetet formuleras i mycket allmänna termer. Att söka sådana lösningar ligger nära till hands när olika uppfattningar och inställningar ska fogas samman i en gemensam rapport. För SIKA är det dock inte självklart att rapporter som utgör kompromissprodukter – en form av samordning om man vill se det så – är det effektivaste sättet att föra utvecklingen framåt. Vi tror tvärtom att det är en fördel om de skilda bedömningar som uppenbarligen finns mellan olika myndigheter kan komma till klart uttryck och bilda underlag för den avvägning som ska göras av dem som har det slutliga politiska ansvaret för besluten. SIKA uppskattar därför att den av NUTEK föreslagna uppläggningsen, att alla myndigheter som omfattas av samordningsuppdraget ska redovisa en egen slutrapport, ger utrymme för att utveckla de speciella synpunkter som varje myndighet kan ha.

Förslag till fortsatt arbete

Som tidigare nämnts lyfte SIKA i den första avrapporteringen från samordningsuppdraget fram några frågor som vi bedömde vara viktiga att analysera inom ramen för uppdraget. Enligt vad vi nu kan se har dock ingen av dessa frågor kommit att

behandlas i någon större utsträckning. Eftersom några av de frågeställningar som SIKA tog upp efter vad vi kan förstå måste vara av grundläggande betydelse för hur önskemålen om ökad sektorssamordning ska uppfattas och mötas anser vi att dessa frågor bör bli föremål för ett fortsatt arbete. Det gäller särskilt frågan om vad som egentligen avses med samordning och frågan om vilka fördelar och nackdelar som kan vara förenade med olika principiella modeller för att hantera samordningsproblem. I det följande försöker vi därför närmare reda ut vilka problem och vägval som vi anser vara kopplade till dessa båda frågeställningar.

Vad menas med samordning?

Olika initiativ som tagits under senare år och som bl.a. utmynnat i samordningsuppdraget, tyder på att det finns en utbredd uppfattning om att utvecklingen och insatserna inom olika samhällsområden är dåligt koordinerade och att bristen på samordning leder till stora förluster för samhället. Inte minst politiken för regional utveckling förefaller utgå ifrån att det finns stora vinster att hämta genom en ökad samordning mellan samhällssektorerna. I flera fall pekas också transportinfrastrukturplaneringen ut som ett område där sektorssamordningen är särskilt dåligt utvecklad.³ Samtidigt har SIKA nyligen genom sitt uppdrag att analysera Banverkets, Vägverkets och länens långsiktiga investeringsplaner kunnat försäkra sig om att planeringen baseras på ett mycket omfattande planeringsunderlag där knappast någon betydelsefull aspekt på samhällsutvecklingen kan vara utelämnad.⁴ Vi har därför mycket svårt att frammana bilden av en transportplanering som sker isolerad och utan kännedom om vad som sker i andra samhällssektorer.

Hur problemet uppfattas kan emellertid hänga samman med vilken betydelse man lägger i begrepp som samordning och samsyn. Om bristen på samordning skulle bero på att olika aktörer, myndigheter och politikområden i stor omfattning bedriver sin verksamhet utan att vara orienterade om vad som sker i omvärlden och utan kännedom om varandras utvecklingsprogram och ambitioner skulle det onekligen kunna uppfattas som ett stort samhällsproblem. Även om sådant säkert förekommer i viss utsträckning, har vi dock som sagt inte sett några belägg för att det skulle vara ett allmänt fenomen. När det gäller transportinfrastrukturplaneringen vågar vi till och med påstå att man gått mycket långt för att på olika sätt säkerställa att alla relevanta aspekter på planeringen kan vägas in. Att detta inte är detsamma som att alla dessa aspekter kan tillgodoses torde samtidigt vara rätt självklart.

Om man däremot menar att det är ett tecken på bristande samordning att olika aktörer, myndigheter och politikområden värderar och prioriterar skilda insatser på olika sätt förhåller det sig naturligtvis annorlunda. Sådana skillnader finns nästan alltid. Vi har emellertid svårt att se att det kan vara ett problem. Att det läggs skilda perspektiv på utvecklingen måste väl ses som ofrånkomligt i en komplicerad värld med många målkonflikter och som en i grunden positiv beståndsdel i ett pluralistiskt samhälle. En förutsättning för att detta ska fungera är naturligtvis att det finns en instans som har det ansvar och mandat som fordras för att göra en slutlig avvägning mellan olika aspekter och intressen. Vi anser att detta i allmänhet är

³ Detta sker exempelvis i slutrapporten från det svenska ESDP-sekretariatet, NUTEK och Boverket 2001-12-20

⁴ PM Analys av Banverkets, Vägverkets och länens investeringsplaner utifrån ett trafikslagsövergripande synsätt. Redovisning av regeringsuppdrag, aug 2003

fallet, även om vi kan se vissa problem bl.a. när det gäller samordningen på central statlig nivå.

I nuvarande samhällsorganisation ligger det nationella samordningsansvaret i första hand på regeringen och det är svårt att se att någon annan instans än regeringen kan ha den överblick och legitimitet som krävs för att göra en samlad avvägning mellan olika samhällssektorer. De frågor vi då i första hand tänker på är sådana som har en nationell dimension, inklusive avvägningar mellan olika lokala eller regionala intressen. När det gäller frågor som i huvudsak rör lokala och regionala förhållanden kan dessa naturligtvis lösas genom den kommunala och regionala självstyrelsen eller inom ramen för den regionala utvecklingsplaneringen.

Det är inte heller lätt att se vilka metoder som kan vara lämpliga för att få till stånd en större samsyn mellan samhällssektorer. Om det finns genuina skillnader i synen på samhällsutvecklingen mellan sektorer och myndigheter kan det inte vara en särskilt ändamålsenlig lösning att sådana skillnader maskeras genom förhandlingskompromisser eller genom att vissa myndigheter eller sektorer ges någon form av tolkningsföreträde. SIKAs svårt att se att det skulle innebära något framsteg vare sig från demokratisk synpunkt eller från effektivitetssynpunkt om t.ex. infrastrukturplaneringen i ännu högre grad skulle utformas som ett förhandlingsspel mellan olika sektorsmyndigheter på central och regional nivå. Om önskemålen om samordning och samsyn i grunden syftar till att vissa perspektiv på samhällsutvecklingen ska förstärkas, handlar det i första hand om fördelningen av makt- och ansvar. I så fall bör problembeskrivningarna och analyserna enligt vår mening också klart utgå ifrån de motiv och förutsättningar som kan finnas för att åstadkomma förändringar i makt- och ansvarsstrukturen.

Transportsystemet som en arena för sektorskonflikter

Politikområdet transporter har en del särdrag som kan vara viktiga att ta hänsyn till när man diskuterar sektorssamordning. Ett sådant särdrag är att transportpolitiken inte har något egenvärde utan är till för att stödja mer övergripande välfärdsmål, t.ex. hållbar tillväxt. Därför handlar transportpolitiken om att ständigt göra avvägningar mellan olika mål och intressen som finns i samhället – en avvägning som inte blir mindre komplicerad av att det är stora gemensamma resurser som ska förvaltas i transportsystemet. Transportsystemet kan därför i sig ses som en arena för sektorskonflikter och transportpolitiken som ett instrument för sektorssamordning.

Ett sätt att ge uttryck för olika anspråk och intressen som ska tillgodoses är att formulera mål för vad transportpolitiken ska uppnå. Det finns därför såväl i Sverige som i många andra länder en lång tradition av att använda mål som en del både i utformningen och i genomförandet av transportpolitiken. Det övergripande målet för transportpolitiken är *att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet*. Inom ramen för detta övergripande mål anges också sex långsiktiga delmål – *ett tillgängligt transportsystem, en hög transportkvalitet, en säker trafik, en god miljö, en positiv regional utveckling samt ett jämställt transportsystem*.

Dessa mål ska ligga fast över en längre tidsperiod och ge uttryck för behovet av långsiktighet och kontinuitet i transportpolitiken. Någon inbördes prioritering

mellan dem finns inte och transportpolitiken inriktas mot att alla delmål ska uppnås på sikt. På kort sikt kan det dock enligt det transportpolitiska beslutet från 1998 bli aktuellt med en prioritering mellan olika delmål. Denna prioritering bör dock i första hand komma till uttryck genom etappmål som bör vara avstämde mot varandra och realistiska med hänsyn till bl.a. tillgängliga resurser, tekniska möjligheter, miljöförutsättningar och internationella åtaganden.

Det kan i detta sammanhang vara värt att framhålla att det övergripande transportpolitiska målet måste uppfattas som ett långsiktigt tillväxtmål som är kringgärdat med vissa förbehåll för att tillväxten ska vara rimligt fördelad i befolkningen och mellan olika delar av landet. Det bör alltså inte utifrån denna utgångspunkt vara några problem att förena tillväxt- och transportpolitiken med varandra eftersom de långsiktiga målen förefaller att sammanfalla.

Det är dock vanligt med en snävare tolkning av tillväxt och regional utveckling som hamnar närmare de transportpolitiska delmålen om tillgänglighet, transportkvalitet och positiv regional utveckling. Det måste t.ex. ha varit en sådan innebörd som den regionalpolitiska utredningen⁵ gav begreppen när man kom fram till att regionförstoring och ökad rörlighet borde vara transportpolitikens bidrag till tillväxtpolitiken. En sådan snäv tolkning leder emellertid till att mål om tillväxt och regional utveckling måste vägas av mot övriga transportpolitiska delmål inklusive det övergripande målet som riksdagen beslutat om. En central fråga blir då också hur denna avvägning ska ske och vem som ska göra den. Att avvägningen inte kommer till stånd av sig själv kan illustreras av exemplen nedan.

⁵ SOU 200:87

Några exempel på svårförenliga anspråk på transportpolitiken

Efter det att de transportpolitiska målen senast beslutades av riksdagen 1998 har naturligtvis frågor med koppling till målen behandlats i en mängd olika utredningar och beslut på olika nivåer i statsförvaltningen. Några utredningar framstår dock som särskilt betydelsefulla i detta sammanhang eftersom de behandlar frågor av stor allmänpolitisk räckvidd som samtidigt har stor inverkan på de transportpolitiska målen. Det gäller Miljömålskommittén (SOU 2000:52), Klimatkommittén (SOU 2000:23), Regionalpolitiska utredningen (SOU 2000:87) och Trafikansvarsutredningen (SOU 2000:43). Det vore dock en överdrift att påstå att någon av dessa utredningar har tagit något större intryck av de överväganden om de transportpolitiska målen och sambanden mellan dem som bara något år tidigare låg till grund för riksdagens transportpolitiska beslut.

Miljömålskommittén föreslog visserligen att en målstruktur skulle införas på det miljöpolitiska området som hade påtagliga likheter med den som då nyligen hade införts inom transportpolitiken. Det var också uppenbart att många av de föreslagna delmålen hade stor betydelse för transportsektorn, bl.a. genom att de var kopplade till strategier för effektivare transporter. Förslagen till mål tog emellertid sin utgångspunkt främst i miljöpolitiken och någon uttrycklig diskussion av hur mål inom miljöområdet kunde tänkas påverka andra transportpolitiska delmål fördes inte. Detta tillvägagångssätt kan inte förstås på annat sätt än att Miljömålskommittén ansåg att miljömålen var överordnade i förhållande till övriga transportpolitiska delmål.

Klimatkommitténs förslag till svensk klimatstrategi innehöll sektorsövergripande beräkningar av kostnadseffektiva sätt att nå klimatmålen. Förslagen till mål och åtgärder för transportsektorns del utgick dock inte alls från dessa beräkningar. De baserades inte heller på några överväganden om hur utformningen av klimatmål för transporter skulle kunna tänkas inverka på övriga transportpolitiska mål. Det betyder att klimatmålet för transporter måste ha betraktats som överordnat i förhållande till övriga transportpolitiska delmål.

Den regionalpolitiska utredningen lade mycket stor vikt vid transporternas betydelse för den regionala utvecklingen och infrastrukturens tillväxteffekter. Utredningen föreslog bl.a. att delmål om regionförstoring och ökad rörlighet skulle läggas fast. En fråga som däremot inte alls berördes var hur sådana mål skulle påverka möjligheter att uppnå övriga transportpolitiska mål. Slutsatsen måste bli att den regionalpolitiska utredningen ansåg att mål om regionförstoring och ökad rörlighet – som ligger nära de transportpolitiska delmålen om tillgänglighet och regional utveckling – skulle vara överordnade i förhållande till övriga transportpolitiska delmål, bl.a. miljömålen.

Trafikansvarsutredningens förslag baserades helt öppet på premissen att ökad trafiksäkerhet är överordnad alla andra nyttor som kan uppkomma inom transportsystemet. Utredningens förslag innebar således att man genom lag skulle kunna tvinga olika systemutformare att behandla trafiksäkerhetsaspekterna som dimensionerande för prioriteringen av olika åtgärder. Trafiksäkerhetsmålet skulle m.a.o. lagstiftningsvägen bli överordnat övriga transportpolitiska delmål, t.ex. miljö- och tillgänglighetsmålen. Frågan om hur detta förhållningssätt kunde förenas med det transportpolitiska beslut som fattats några år tidigare berördes dock inte.

Av exemplen ovan framgår att det under perioden efter det transportpolitiska beslutet 1998 kommit en ganska strid ström av viktiga utredningar som producerat förslag till mål och insatser som täcker centrala delar av transportpolitiken. Nästan alla de transportpolitiska delmålen påverkas på ett genomgripande sätt av dessa förslag.⁶ Tyvärr visar genomgången också att den avvägning mellan olika delmål,

⁶ Delmålet om transportkvalitet har inte varit i förgrunden för de nämnda utredningarna. Detta delmål har i stället stått i fokus för Godstransportdelegationens arbete som senare utmynnat i betänkandet Godstransporter för tillväxt (SOU 2001:61). Vidare har Rådet för Jämställhetsfrågor

som är en central del i transportpolitiken, inte spelat någon som helst roll vid utformningen av förslagen. Bristen på transportpolitisk konsekvens blir nästan plågsamt tydlig när den regionalpolitiska utredningens förslag om att stimulera tillväxt genom ökad rörlighet ställs vid sidan av Miljömålskommitténs ungefär samtidigt uttalade ambitioner att finna vägar att bryta sambandet mellan tillväxt och transporter. Den bild som framträder är att alla transportpolitiska delmål har sina företrädare i olika samhällssektorer som i utformningen av politiken på sitt sektorsområde genomgående bortser från behovet av att balansera olika hänsyn mot varandra för att nå en rimlig uppfyllelse av det övergripande transportpolitiska målet.

Den uppenbara bristen på transportpolitisk konsekvens hos de ovan nämnda utredningarna i kombination med att de alla har sett transporterna som en central sektor för att genomföra sin föreslagna politik, kan synas vara en stark bekräftelse på tesen att det behövs en ökad sektorssamordning. Eftersom ingen av utredningarna har varit omedveten om att det finns en transportpolitik och hur den är utformad blir emellertid frågan om hur denna samordning ska åstadkommas och vem som egentligen förutsätts ta ansvar för den transportpolitiska helhetssynen ganska laddad. Ingående analyser räcker uppenbarligen inte för att företrädare för olika samhällssektorer och politikområden ska komma fram till en gemensam syn på transportfrågorna.

En näraliggande slutsats är att den slutliga sammanjämkningen av olika perspektiv, såsom hittills, måste göras av dem som är ytterst ansvariga inför medborgarna, dvs. regering och riksdag. Att olika politikområden ger helt oförenliga signaler som ska mötas i transportpolitiken är emellertid kanske samtidigt ett uttryck för att det offentliga åtagandet blivit så omfattande och komplext att förutsättningarna att hålla samman politiken på central nivå allt mer urholkats. Övergången till s.k. mål- och resultatstyrning, som antagligen varit en nödvändighet från effektivitetssynpunkt, har inneburit att många i grunden politiska uppgifter har flyttats över till myndighetsnivån. Detta kan i sin tur ha medverkat till att politiken splittrats upp genom att skilda samhällssektorer börjat utveckla egna politiska program och visioner som är dåligt avstämda inbördes och som kanske inte ens har prövats fullt ut i den demokratiska beslutsprocessen.

De frågor som vi här berört är stora och svåra och SIKA har ingen lösning på dem. Men vi tvivlar på att en ökad samordning och samverkan på myndighetsnivå är ett tillräckligt eller lämpligt sätt att åstadkomma en bättre överensstämmelse mellan olika politikområden. Att det blivit allt vanligare att bilda olika former av allianser mellan myndigheter och andra s.k. aktörer i partnerskap och andra former av organiserad samverkan, kan enligt SIKA:s uppfattning tvärtom ses som ytterligare ett steg mot en fragmentarisering av politiken, eftersom dessa allianser efter vad vi kan förstå innebär att utformningen av politiken delvis flyttas utanför den offentliga sfären. SIKA kan också se risker för att denna nya typ av myndighetsutövning leder till att beslutsprocesserna bli mindre öppna än tidigare, vilket i sin tur kan medföra att inflytandet för vanliga medborgare och resurssvaga grupper minskar, liksom möjligheterna att genomskåda beslutsprocesserna och att utkräva ansvar för fattade beslut. Mot denna bakgrund anser SIKA att det skulle vara värdefullt att i

(JÄMIT) utrett och föreslagit ett nytt transportpolitisk delmål om jämställdhet (SOU 2001:44) som sedermera beslutats av riksdagen.

en fortsättning av samordningsuppdraget mera förutsättningslöst värdera för- och nackdelarna med olika principiella sätt att närma sig samordningsproblem.

Olika förhållningssätt till samordningsproblematiken

Vi har tidigare konstaterat att transportpolitiken i stor utsträckning handlar om att göra avvägningar mellan olika anspråk och intressen som finns i samhället. I grunden har transportpolitiken, såsom den hittills utformats, framför allt inriktats på att ge transportkonsumenterna rätt förutsättningar att göra sådana avvägningar på egen hand. Sammantaget har detta medfört att den politiska styrningen av transportsektorn, åtminstone utåt sett, är förhållandevis starkt formaliserad och samtidigt transparent och överskådlig. Detta tar sig bl.a. uttryck i en utvecklad målstruktur, principiella politiska riktlinjer för hur transportpolitiken ska bedrivas – bl.a. i form av tydliga investeringskriterier och prissättningsprinciper – och ett lagreglerat planeringssystem med väl definierade planeringsfaser och planeringsmetoder.

Transportpolitikens nuvarande uppbyggnad innebär således att en mycket långtgående sektorssamordning i princip är ”institutionaliserad” i själva transportpolitiken på ett sätt som nog saknar motstycke inom andra politikområden. Man kan t.o.m. hävda att den nuvarande svenska transportpolitiken i hela sin principiella uppbyggnad är utformad just för att kunna ge underlag för en öppet redovisad avvägning mellan olika samhällssektorer och intressen. Att så blivit fallet – inte bara i Sverige utan även i många andra länder – är inte förvånande med tanke på att transportsystemet, som vi tidigare konstaterat, i mycket hög grad är en arena för motstridiga intressen.

De ovanligt väl utvecklade instrument för avvägningar mellan olika samhällsintressen och samhällssektorer som finns på transportområdet kan samtidigt motverka anpassningar av verksamheten efter ett visst behov eller önskemål om detta är så långtgående att det inte svarar mot en balanserad avvägning i transportpolitikens mening. Sådana återhållande mekanismer kan naturligtvis upplevas som ett problem av dem som har konkreta anspråk på en viss utvecklingsinsats men är samtidigt en förutsättning för att sektorssamordningen ska bli långsiktigt hållbar.

Som nämndes inledningsvis är också den nuvarande svenska transportpolitiken mycket tydligt orienterad mot att skapa förutsättningar för ett decentraliserat beslutsfattande och en långtgående valfrihet för transportkonsumenterna. Dessa begrepp kan inte bara uppfattas som retoriska honnörsord utan de grundas på synen att det endast är de enskilda hushållen och företagen som har all den information som behövs för att fatta tillräckligt initierade beslut om hur deras egna transporter bör ordnas. Därför förordar också den gällande transportpolitiken att samhället främst bör påverka transporterna med generella styrmedel som ger utrymme för ett så decentraliserat beslutsfattande som möjligt. Detta är på sitt sätt den ultimata sektorssamordningen eftersom samhällssektorerna naturligtvis i hög grad smälter samman till en odelbar helhet för det enskilda hushållet eller företaget.

För SIKÄ är det uppenbart att den nuvarande transportpolitikens avvägningssmekanismer och det s.k. ESDP-perspektivets samordning genom dialog på myndighetsnivå som utmynnar i en för alla gemensam nationell utvecklingsstrategi representerar två principiellt mycket skilda modeller för att säkerställa infra-

strukturplaneringens koppling till annan samhällsplanering. Man kanske kan beskriva dem som "bottom-up" resp. "top-down" eller reaktiv resp. proaktiv. Detta är emellertid en betydande förenkling eftersom transportpolitikens grundläggande marknadsperspektiv också förenas med en tydlig ambition och utvecklade metoder för att väga in transporterens samhällseffekter.

Det borde vara ett viktigt inslag i en fortsättning av det s.k. sektorssamordningsuppdraget att värdera fördelarna och nackdelarna med respektive modell. Utifrån SIKAs infallsvinkel, finns det dessutom särskilda skäl att överväga vilka konsekvenser samordning genom en nationell regional utvecklingsstrategi skulle kunna få för transportpolitikens utformning i stort och uppläggningsav den långsiktiga infrastrukturplaneringen. Ett synsätt som betonar sektorssamordning på mer central nivå, t.ex. genom att olika myndigheter utvecklar en samsyn om vad som är en önskvärd utveckling av transporter och infrastruktur utan att detta har en stark koppling till den befintliga transportefterfrågan, kan enligt vår mening vara svårt att förena med nuvarande transportpolitiska principer. Därmed kan valet av samordningsmodell få avgörande inverkan både på transportpolitikens principiella utformning och på hur den långsiktiga infrastrukturplaneringen bör läggas upp.

Slutsatser om möjligheter och hinder för samordning

SIKA har inte kunnat skaffa sig den överblick som krävs för att göra en generell bedömning av vilka möjligheter och hinder det finns för sektorssamordning. Den arbetsgrupp som SIKA medverkat i har kommit fram till att det knappast finns några formella hinder för en väl fungerande samverkan mellan transportplaneringen och den regionala utvecklingsplaneringen. Detta utesluter naturligtvis inte att det finns många sätt att i andra avseenden förbättra och utveckla den samverkan som redan finns.

Vi har i föregående avsnitt pekat på att slutsatserna om möjligheter och hinder för samordning i hög grad beror av vilken innebörd man ger begreppet samordning. Det är vår bedömning att olika samhällssektorer i allmänhet är väl informerade om varandras verksamhet och vi kan inte se att det fordras några särskilda åtgärder för att ytterligare förbättra det informationsutbytet.

Däremot anser vi att det är uppenbart att politiken inom olika sektorsområden delvis strävar åt olika håll. Vi har också gett vissa exempel på hur detta kan yttra sig i motstridiga anspråk på transportpolitiken. Vi tror inte att dessa skillnader mellan olika sektorer är oavsiktliga utan att de bottnar i skilda perspektiv på samhällsutvecklingen och att målen medvetet prioriteras olika. Vi har därför svårt att se att en ökad samordning på myndighetsnivå kan vara ett lämpligt sätt att möta detta problem.

SIKA anser bl.a. mot denna bakgrund att det är angeläget att olika förhållningssätt till samordningsproblematiken studeras ytterligare. Vi har i det sammanhanget pekat på att den nuvarande transportpolitiken i hög grad är utformad för att svara mot krav på en öppet redovisad avvägning mellan olika samhällssektorer och intressen. Vi menar att en sådan formaliserad och öppen avvägning i många fall kan vara ett bättre alternativ än de mer slutna och informella avvägnings-

mekanismer som vi uppfattar att den regionala utvecklingsplaneringen i hög grad bygger på.