



INRIKTNINGSPLANERINGEN

Utvecklingsförutsättningar
på kortare och längre sikt

Förord

I SIKAs regleringsbrev för år 2002 finns målet att utveckla metoderna för den långsiktiga infrastrukturplaneringen. Regeringen anger också i anslutning till detta mål att SIKA innan utgången av år 2002 ska presentera ett underlag som beskriver hur inriktningsplaneringen skulle kunna bedrivas i den planeringsomgång som följer efter planeringsomgången för perioden 2004–2015.

SIKA har tolkat uppdraget så att det främst gäller hur inriktningsplaneringen skulle kunna utvecklas på kortare sikt och i huvudsak inom de ramar som nuvarande transportpolitiska riktlinjer ger. Det förslag till uppläggning av inriktningsplaneringen som lämnas i rapporten har också denna utgångspunkt.

Vi har emellertid samtidigt ansett det angeläget att kunna vidga perspektivet till att diskutera den långsiktiga infrastrukturplaneringens och särskilt inriktningsplaneringens uppläggning mera förutsättningslöst. I denna del har vi dock inga färdiga förslag och rapporten syftar här mera till att utgöra ett underlag för fortsatta diskussioner.

I uppdraget till SIKA anges att arbetet ska stämmas av med trafikverken och andra berörda. Som framgår av rapporten har vi baserat vårt arbete på ett omfattande underlagsmaterial som tagits fram i samverkan med trafikverken och andra berörda organisationer. De förslag och slutsatser som redovisas i rapporten är dock SIKAs egna.

Anders Wärmark har varit projektledare. Även Per-Ove Hesselborn och Åsa Vagland har medverkat i projektet.

Stockholm i december 2002

Staffan Widlert
Direktör

Innehåll

1	SAMMANFATTNING	5
2	UPPDRAGET.....	9
3	RAPPORTENS UPPLÄGGNING.....	11
4	NÅGRA UTGÅNGSPUNKTER.....	13
4.1	Infrastrukturplaneringens utveckling	13
4.2	Erfarenheter från den senaste planeringsomgången.....	15
4.3	Planeringsprocessen i Norge jämförd med den svenska	22
4.4	Verksgruppens analys av alternativa uppläggningar av inriktningsplaneringen.....	27
4.5	Seminarium om inriktningsplaneringen	29
4.6	Riksdagens revisorers granskning av investeringar	32
4.7	Analys av infrastrukturpropositionen och inriktningsbeslutet	34
5	INRIKTNINGSPLANERINGENS UPPGIFT	37
5.1	Inriktningsplaneringens syfte	37
5.2	Krav på underlaget	40
5.3	Centrala frågor för inriktningsplaneringen.....	44
6	FÖRSLAG TILL UPPLÄGGNING AV INRIKTNINGSPLANERINGEN.....	47
6.1	Utgångspunkter	47
6.2	Förändringar av innehållet.....	48
6.3	Förändringar av processen.....	59
6.4	Förändringar av presentationen	63
6.5	Tänkbara tidplaner.....	65
7	INFRASTRUKTURPLANERINGEN I ETT VIDARE PERSPEKTIV	71
7.1	Teknisk rationalitet kontra strategisk rationalitet.....	72
7.2	Några exempel på systemfel i planeringsprocessen	80
7.3	Infrastrukturplaneringens koppling till annan samhällsplanering	84
7.4	Alternativ finansiering och planeringssystemet	88
7.5	Ett europeiskt perspektiv på planeringen	92
7.6	Några avslutande kommentarer	94

1 Sammanfattning

Denna rapport utgör redovisningen av det uppdrag som regeringen givit SIKA att presentera ett underlag som beskriver hur inriktningsplaneringen skulle kunna bedrivas i den planeringsomgång som följer efter planeringsomgången för perioden 2004–2015. Rapporten behandlar även frågor som svarar mot SIKAs mera övergripande uppdrag att utveckla metoderna för den långsiktiga infrastrukturplaneringen.

Rapporten inleds med en redovisning av vilka utgångspunkter vi haft för våra överväganden om hur den långsiktiga infrastrukturplaneringen och särskilt inriktningsplaneringen bör läggas upp. Infrastrukturplaneringens utveckling mot successivt högre ambitionsgrad beskrivs, liksom de utvärderingar och uppföljningar som gjorts av den senaste planeringsomgången. Vidare redovisas vissa jämförelser med planeringsprocessen i andra länder.

I ett särskilt kapitel diskuterar vi vad som är inriktningsplaneringens övergripande uppgift och vilka allmänna krav på planeringsunderlag och planeringsformer som denna uppgift leder till. SIKA föreslår att inriktningsplaneringens uppgift formuleras på följande sätt: *Inriktningsplaneringen syftar till att ge riksdagen och regeringen underlag för att ange hur transportpolitiken ska komma till uttryck genom infrastrukturåtgärderna. I detta ligger även att planeringen ska kunna ge underlag för riktlinjer för planeringsmyndigheternas arbete med att utveckla infrastrukturen under planeringsperioden.*

I detta sammanhang diskuterar vi också vad som krävs av beslutsunderlaget för att det ska vara möjligt för regering och riksdag att ge övergripande riktlinjer för infrastrukturens utveckling. SIKA drar slutsatsen att man bör kunna ställa åtminstone fyra krav på underlaget:

- Att inriktnings- och åtgärdsplaneringen utgår från gemensamma förutsättningar.
- Att samma överordnade mål och principer gäller för alla trafikgrenar.
- Att det kan visas hur effektiv åtgärdsanvändningen är och vilka konsekvenser den har.
- Att inbördes beroenden mellan transportgrenarna beaktas.

Vidare drar vi slutsatsen att en inriktningsplanering med de uppgifter vi definierat måste innehålla ett underlag som ger riksdag och regering möjligheter att i inriktningsbeslutet:

- Precisera innebörden av transportpolitiska mål.
- Ge eventuella anvisningar för hur vissa styrmedel ska behandlas i åtgärdsplaneringen.

- Ge anvisningar för hur projekt som konkurrerar med eller kompletterar varandra bör koordineras.
- Preciserar vilka övriga transportpolitiska förutsättningar som ska antas gälla för åtgärdsplaneringen, t.ex. internaliserande beskattning, fordonsregler eller subventionering av trafik som påverkar efterfrågan och konkurrensytor.
- Ange hur långt man i åtgärdsplaneringen ska nå i form av olika åtgärder eller mål för infrastrukturåtgärderna.
- Ange hur stora planeringsramar som är lämpliga totalt sett och på olika typer av insatsområden.

Med utgångspunkt från bl.a. de olika utvärderingar och uppföljningar som gjorts av den senaste planeringsomgången, lämnar SIKA ett förslag till hur inriktningsplaneringen skulle kunna läggas upp i nästa planeringsomgång. Vi har då uppfattat vårt uppdrag som primärt inriktat på att överväga hur inriktningsplaneringen kan utformas inom nuvarande transportpolitiska ramar. Det betyder att det förslag som läggs i huvudsak har formen av en vidareutveckling av nuvarande planering.

I sammandrag innebär SIKA:s förslag att planeringen kan se ut som i dag med följande förändringar av planeringsunderlagets *innehåll*:

- Gör mer långsiktiga utblickar.
- Ta med översiktliga analyser av riktigt stora projekt.
- Storstadsprojekt bör hanteras.
- Nuvarande ramfördelning bör ersättas av beskrivningar av olika ramnivåer för järnvägs- respektive vägåtgärder.
- En utvecklad beskrivning av 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 regeringskansliets beredning av underlaget.

Slutligen kan *presentationen* av materialet göras mer lättillgänglig:

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

Vi redovisar också olika tänkbara tidplaner för en kommande planeringsomgång. Dessa tidplaner utgår dels ifrån en helt oförändrad planeringsprocess, dels från en planeringsprocess som innehåller SIKA:s förslag till förändringar av planeringsprocessen.

SIKA anser att de ovan redovisade förändringarna i planeringens uppläggning, innehåll och redovisning kan bidra till att ytterligare förbättra en planering som

redan fungerar jämförelsevis väl i förhållande till sina syften. Samtidigt kan man inte bortse ifrån att en del av de problem som lyfts fram i olika utvärderingar av planeringen är av mer djupgående natur och därför knappast kan elimineras med begränsade förändringar av planeringen. För att inte lämna dessa problem helt okommenterade har därför SIKÄ valt att i ett avslutande kapitel diskutera några förhållanden som vi bedömer har stor inverkan på hur planeringen i praktiken kan genomföras och hur planeringsresultaten uppfattas.

Frågor som berörs är bl.a. hur nuvarande planerings inriktning på teknisk och ekonomisk rationalitet bättre kan förenas med en mer strategisk eller politisk rationalitet, hur nationella och regionala intressen kan förenas och olika modeller för att behandla infrastrukturplaneringens koppling till annan samhällsplanering. Vidare berörs översiktligt hur den långsiktiga infrastrukturplaneringen kan komma att påverkas av olika utvecklingslinjer i fråga om t.ex. nya finansierings- och förvaltningslösningar samt ett mer uttalat europeiskt perspektiv på infrastrukturplaneringen. Syftet med detta kapitel är inte att komma fram till några färdiga förslag eller slutsatser utan mera att lyfta fram exempel på problemområden som kan kräva fortsatt analys- och utvecklingsarbete.

2 Uppdraget

I SIKA:s regleringsbrev för år 2002 finns målet att utveckla metoderna för den långsiktiga infrastrukturplaneringen. Regeringen anger också i anslutning till detta mål att SIKA innan verksamhetsårets utgång ska presentera ett underlag som beskriver hur inriktningsplaneringen skulle kunna bedrivas i den planeringsomgång som följer efter planeringsomgången för perioden 2004–2015. Arbetet ska stämmas av med trafikverken och andra berörda.

SIKA har under de senaste åren genomfört eller deltagit i en rad olika aktiviteter som har bäring på det ovan angivna uppdraget. Redan i oktober 1999 beslutade SIKA att anlita Transportökonomisk Instituttt i Oslo, Norge för att utföra granskning av processen och beslutsunderlagen i den då pågående svenska inriktningsplaneringen. TÖI:s rapporter, som baseras på granskning av beslutsunderlaget och intervjuer med företrädare för bl.a. trafikverken och länen, publicerades i januari 2000.¹

Vidare har den långsiktiga planeringens uppläggning diskuterats vid upprepade tillfällen i SIKA:s verksgrupp² och på verksgruppens uppdrag har en särskild arbetsgrupp med representanter för trafikverken, länsorganen och Näringsdepartementet utarbetat en rapport om tänkbara alternativa upplägg av inriktningsplaneringen. Denna rapport har skickats ut på remiss till de organisationer som är företrädare i verksgruppen och även diskuterats på ett särskilt seminarium om framtida inriktningsplanering som anordnades gemensamt av SIKA och trafikverken i juni 2002. Rapporten med remissyttranden bifogas som bilaga 1 och en dokumentation av seminariet om framtida inriktningsplanering som bilaga 2.

Utöver de ovan nämnda har SIKA deltagit i eller tagit del av en lång rad andra aktiviteter och utvecklingsinsatser som har koppling till inriktningsplaneringen eller den långsiktiga infrastrukturplaneringen i stort. Föreliggande rapport baserar sig även på information som erhållits i dessa sammanhang och det framgår av rapporttexten vilka källor vi haft.

SIKA har tolkat uppdraget så att det främst gäller hur inriktningsplaneringen skulle kunna utvecklas på kortare sikt och i huvudsak inom de ramar som nuvarande transportpolitiska riktlinjer medför. Det förslag till uppläggning av inriktningsplaneringen som lämnas i rapporten har också denna utgångspunkt.

¹ Henning Lauridsen, Inger-Anne Ravlum: *Evaluering av prosessen i den svenske innretningsplanleggingen*, TÖI rapport 469/2000 samt Odd I. Larsen, Jens Rekdal: *Evaluering av den svenske innretningsplanleggingen – Strategiske analyser og beslutningsunderlag for tiltak*, TÖI notat 1154/2000.

² I SIKA:s verksgrupp ingår SIKA:s direktör och planeringscheferna eller motsvarande för de fyra trafikverken. Vidare är representanter för Näringsdepartementet, länsorganen och ett antal centrala myndigheter adjungerade till gruppen.

Vi har emellertid samtidigt ansett det angeläget att kunna vidga perspektivet till att diskutera den långsiktiga infrastrukturplaneringen och särskilt inriktningsplaneringen mera förutsättningslöst. Det gäller bl.a. olika tänkbara mera genomgripande förändringar av inriktningsplaneringen som kan behöva övervägas på lite längre sikt men som kanske inte kan vara aktuella till nästa planeringsomgång. I denna del har vi dock inga färdiga förslag och rapporten syftar här mera till att utgöra ett underlag för fortsatta diskussioner.

Som framgått ovan baseras denna rapport på ett omfattande underlagsmaterial som till stor del tagits fram gemensamt av SIKA, trafikverken och andra berörda organisationer. Även om de förslag som lämnas i denna rapport har diskuterats i dessa sammanhang, har rapporten som sådan inte varit föremål för något samråd. Det är således enbart SIKA som står bakom innehållet i rapporten.

3 Rapportens uppläggning

Rapporten består av fyra huvuddelar.

I kapitel 4 redovisar vi vilka utgångspunkter vi haft för våra överväganden om hur den långsiktiga infrastrukturplaneringen och särskilt inriktningsplaneringen bör läggas upp. Infrastrukturplaneringens utveckling mot successivt högre ambitionsgrad beskrivs, liksom de utvärderingar och uppföljningar som gjorts av den senaste planeringsomgången. Vidare redovisas vissa jämförelser med planeringsprocessen i andra länder.

Inriktningsplaneringen syfte och funktion i ett övergripande transportpolitiskt perspektiv, centrala frågor som bör belysas med utgångspunkt från detta syfte och de allmänna krav på planeringsunderlaget som detta leder till diskuteras i kapitel 5.

I kapitel 6 redovisas SIKAs förslag till uppläggning av inriktningsplaneringen i nästa planeringsomgång. Förslaget utgår ifrån att nuvarande övergripande transportpolitiska riktlinjer ska vara styrande för planeringen. Inom denna ram föreslås förändringar i planeringsunderlagets innehåll, planeringsprocessens uppläggning och presentationen av planeringsunderlaget.

Avslutningsvis förs i kapitel 7 en friare och mer långsiktigt syftande diskussion om några grundläggande problem som SIKAs bedömer har stor påverkan på genomförandet av den långsiktiga infrastrukturplaneringen och planeringsunderlagets användning. Problemområden som berörs är bl.a. hur nuvarande planeringsinriktning på teknisk och ekonomisk rationalitet kan förenas med en mer strategisk eller politisk rationalitet, hur nationella och regionala intressen kan förenas och hur infrastrukturplaneringens koppling till annan samhällsplanering kan tillgodoses. Vidare berörs översiktligt hur den långsiktiga infrastrukturplaneringen kan komma att påverkas av olika utvecklingslinjer i fråga om t.ex. nya finansierings- och förvaltningslösningar samt ett mer uttalat europeiskt perspektiv på infrastrukturplaneringen. Syftet med detta avsnitt är inte att komma fram till några färdiga lösningar utan mera att lyfta fram exempel på problemområden som kan kräva fortsatt analys- och utvecklingsarbete.

Vissa dokument som tagits fram av SIKAs och trafikverken gemensamt inom ramen för SIKAs uppdrag att utveckla planeringsmetoderna inom transportsektorn och som inte tidigare rapporterats direkt till regeringen redovisas som bilagor till denna rapport. Bilagorna är följande:

Inriktningsplaneringen – Beskrivning av alternativa beslutsunderlag och arbetsprocesser, ”Remissversion”, september 2001 (bilaga 1)

Framtida inriktningsplanering – Dokumentation av seminarium 6 juni 2002, 2002-07-18 (bilaga 2).

4 Några utgångspunkter

4.1 Infrastrukturplaneringens utveckling

Den långsiktiga infrastruktuplaneringen har utvecklats stegvis

Nuvarande långsiktiga infrastrukturplanering är resultatet av en lång utvecklingsprocess. Utvecklingen tog sin början redan i samband med tillkomsten av Vägverket år 1967, då en långsiktig vägplaneringsprocess började etableras. Den första planen var Vägplan 70 som utarbetades inom ramen för en offentlig statlig utredning.³ Planen hade en tioårig horisont och utformades med utgångspunkt i riktlinjer för anslagsramar som angavs av regeringen.

De första planerna reviderades vart femte år, men fr.o.m. 1986 samordnades revideringarna med riksdagens mandatperioder, vilket innebar att en ny planeringsomgång skulle genomföras vart tredje år. Senare har planeringsomgångarna blivit fyraåriga som en anpassning till de nya mandatperioderna.

Den långsiktiga infrastruktuplaneringen har efterhand utvecklats i en rad olika avseenden. Som en följd av det transportpolitiska beslutet 1988⁴ reformerades planeringen på järnvägsområdet och Banverket inrättades som ny planeringsmyndighet. Detta innebar samtidigt att det skapades förutsättningar för en mellan trafikgrenarna samordnad investeringsplanering i huvudsak efter de mönster som utbildats inom vägplaneringen. Det övergripande perspektivet på planeringen har även därefter förstärkts på olika sätt. Att Delegationen för prognos- och utvecklingsverksamhet (DPU) bildades – SIKAs föregångare – kan också ses som ett resultat av en strävan efter mer samordnad planering.⁵ Det uppdrag att ta fram underlaget för ett inriktningsbeslut, som den parlamentariskt sammansatta Kommunikationskommittén fick i föregående planeringsomgång, syftade bland annat till att öka det politiska inflytandet över planeringen.

Planeringen har successivt utvecklats även på andra sätt, bl.a. genom att nya typer av infrastrukturåtgärder inkluderats i planeringen såsom drift- och underhållsåtgärder samt sektorsåtgärder. I de senaste planeringsomgångarna har planeringsunderlaget också vidgats till att belysa hur andra transportpolitiska åtgärder kan påverka infrastrukturåtgärdena.

Ytterligare en framträdande utvecklingslinje har varit att den regionala nivåns inflytande över planeringen har förstärkts. Genom beslutet om en *Samordnad*

³ SoU 1969:56.

⁴ Prop 1987/88:50, bet. 1987/88:TU20, rskr. 1987/88:29.

⁵ Även om liknande uppgifter tidigare ombesörjts av Transportrådet och Statens väg- och transportforskningsinstitut.

*länsförvaltning*⁶ gavs t.ex. länsstyrelserna beredningsansvaret för investeringar i s.k. länstrafikanläggningar. Genom 1996 års inriktningsbeslut⁷ infördes trafikslagsövergripande planer för regional trafikinfrastruktur omfattande nyinvesteringar och förbättringsåtgärder i infrastruktur av regional karaktär, bärighets-höjande åtgärder m.m. I den nu pågående planeringsomgången fick länsstyrelserna och självstyrelseorganen även en mer aktiv roll i framtagandet av underlaget för inriktningsbeslutet. Samtidigt har dock vissa uppgifter i åtgärdsplaneringen återförts till Vägverket och Banverket.

Ökad betoning av politiskt inflytande och samordning

Riksdagen har vid flera tillfällen uttalat att riksdagens och regeringens inflytande över investeringsplaneringen bör stärkas ”utan att någon detaljstyrning får ske”. Även riksdagens revisorer har uttalat liknande tankegångar och dessutom pekat på behovet av samordning inom och mellan transportslagen. Som beskrivs ovan har planeringsprocessen förändrats i olika steg och där viktiga bakomliggande motiv har varit både att öka samordningen och att stärka det politiska inflytandet. Det framstår därför som centralt att finna arbetsformer som underlättar både en samordnad transportplanering och ett tillräckligt politiskt inflytande.

Redan när DPU bildades fördes en diskussion om vilken roll organisationen skulle spela i inriktningsplaneringen. Diskussionen handlade bland annat om hur djupt inblandad organisationen skulle vara. Ett alternativ var att DPU närmast skulle ha en revisorsroll, dvs. ha en viss distans till arbetet och därigenom en större grad av oberoende. Ett sådant alternativ skulle ha inneburit att en huvuduppgift skulle vara att granska att kalkyler och analyser genomförs enligt en god metodik. I den första verksamhetsplan för DPU som togs fram innan organisationen bemannades och den egentliga verksamheten inleddes togs ingen klar ställning till hur rollen skulle utformas. Behovet av – och den politiska efterfrågan på – samordnad inriktningsplanering betonades dock starkt.

Varken DPU:s direktiv, den första verksamhetsplanen eller SIKA:s instruktioner och regleringsbrev har givit någon tydlig signal om hur samordningsrollen ska utformas. Rollen har istället i stor utsträckning utformats genom det praktiska arbetet och SIKA har kommit att få en aktiv roll i inriktningsplaneringen.

Den första planeringsomgången DPU/SIKA medverkade i kom att formos starkt av att arbetet gjordes åt Kommunikationskommittén. Det var då naturligt att SIKA ansvarade för arbetet gentemot kommittén och därigenom fick stort inflytande på hur arbetet lades upp. Formellt hade SIKA huvudansvaret för att lägga fast planeringsförutsättningarna och fick även i uppdrag att svara för kvaliteten i de samhällsekonomiska beräkningarna. I denna uppgift ingick att se över kalkylvärden och kalkylförutsättningar för de samhällsekonomiska kalkylerna. SIKA höll i pennan när den gemensamma avrapporteringen skrevs och såg till att de bidrag som kom från trafikverken gjordes enhetliga. I stort sett alla prognoser, analyser och kalkyler genomfördes av trafikverken.

⁶ Prop. 1988/89:154.

⁷ Prop. 1996/97:53.

4.2 Erfarenheter från den senaste planeringsomgången

Erfarenheterna av hur den senaste planeringsomgången har fungerat bör vara en naturlig utgångspunkt för överväganden om hur den långsiktiga infrastrukturplaneringen kan utvecklas. En utförlig redovisning av hur framför allt tjänstemän på de olika planeringsmyndigheterna upplevde den senaste inriktningsplaneringen finns i den utvärderingsrapport⁸ som SIKA beställde av Transportökonomisk institutt i Norge. Vidare innehåller Näringsdepartementets remissammanställning⁹ över den Nationella strategiska analys som trafikverken och SIKA redovisade till regeringen åtskilliga synpunkter på formerna och resultatet av inriktningsplaneringen. I det följande återges kort huvuddragen i dessa synpunkter.

Planeringsmyndigheterna intar olika roller

I den senaste planeringsomgången låg ansvaret för lägesanalysen på SIKA. Arbetet genomfördes med bistånd av trafikverken. Ansvaret för den strategiska analysen var delat mellan trafikverken och SIKA. Uppläggningsen av den strategiska analysen innebar att ett antal strategiska områden behandlades under våren 1999 och att sedan en gemensam analys genomfördes under hösten. För varje strategiskt område bildades en särskild arbetsgrupp med representanter från SIKA, trafikverken och andra berörda myndigheter. Olika organisationer hade ordförandeskapet för de olika grupperna.

I regeringens direktiv var avsikten att de strategiska analyserna skulle genomföras gemensamt av dessa arbetsgrupper och att alla organisationer skulle vara aktiva i de grupper där de medverkade. Jämfört med tidigare planeringsomgång speglar denna uppläggning en ambition att ha en ännu starkare samordning av arbetet, en samordning som innebär att även en stor del av det faktiska analysarbetet skulle genomföras gemensamt.

Erfarenheten av arbetet med de strategiska områdena är att många arbetsgrupper ägnade mer tid åt att diskutera vad som skulle göras än åt att göra det. Andelen mötestid var också hög i förhållande till annan nedlagd tid. Arbetsgruppernas uppdrag var otydligt och de presterade i flera fall inte så mycket som var tänkt.

Erfarenheten av de olika aktörernas agerande är att processen och slutprodukten uppfattades som SIKAs och att trafikverken mer blev bidragsgivare än deltagare. Enligt TÖI:s utvärdering skiljde sig dock graden av deltagande mellan verken. Luftfartsverket och Sjöfartsverket förankrade lite internt i ledningen, Banverket förankrade lite i ledningen och höll ett visst avstånd till processen, Vägverket förankrade internt och utmärktes också av ett stort deltagande från olika avdelningar och sektioner. SIKA svarade för helhetssynen i form av analyser av omvärld, transportutveckling och osäkerhet. Det är också tydligt att verken sällan blandar sig i varandras prioriteringar. SIKA hamnade därför i en domarroll och förde bi-

⁸ Henning Lauridsen, Inger-Anne Ravlum: *Evaluering av prosessen i den svenske innretningsplanleggingen*, TÖI rapport 469/2000 samt Odd I. Larsen, Jens Rekdal: *Evaluering av den svenske innretningsplanleggingen – Strategiske analyser og beslutningsunderlag for tiltak*, TÖI notat 1154/2000.

⁹ *Sammanställning av remissyttranden över Nationell strategisk analys*, N1999/5589/IRT, 2000-03-02.

laterala diskussioner med respektive verk. SIKa intog alltså, enligt TÖI, en slags angreppsposition medan Luftfartsverket och Sjöfartsverket satt på sidolinjen och Banverket befann sig i försvarsposition. Vägverket hade visserligen vissa problem med uppbyggnaden av inriktningarna men inte lika grundläggande och principiella problem som Banverket. TÖI hävdar sammanfattningsvis att arbetet inte i särskilt stor utsträckning befrämjade samarbete mellan trafikverken eller helhetslösningar.

En slutsats var att många ansåg att arbetet med de strategiska analyserna borde organiseras annorlunda eller styras hårdare. Man önskade att hela arbetet läggs upp och organiseras så att samverkan ökar. Dels så att Luftfartsverket och Sjöfartsverket känner ett större behov av att engagera sig, dels så att verken har incitament att lägga sig i varandras prioriteringar. Formerna för att lösa konflikter under arbetet kan också behöva förbättras.

Hög ambitionsnivå och pressad tidsplan

Ambitionsnivån anses ha varit för hög i förhållande till de resurser som funnits. Det medförde en hård arbetsbelastning med stora övertidsuttag och pressade tidsplaner. Samtidigt finns det i remissvaren en efterfrågan på att betydligt fler frågor borde ha belysts.

I båda de planeringsomgångar som genomförts gemensamt har trafikverken – som ansvarar för projektkalkylerna och merparten av analyserna – upplevt att tiden varit orimligt kort. I båda omgångarna har det funnits särskilda skäl till tidsbristen. I den senaste omgången har en betydande restriktion för arbetet utgjorts av att tidsplanen för inriktningsplaneringen kortades ner. Skälet till detta var dels att möjliggöra att besluten om nationella väghållningsplaner och stommätplaner skulle kunna tas tidigare, dels att budgetbehandlingen flyttats i tiden. Även de planeringsomgångar som genomförts tidigare har dock präglats av liknande problem.

Ett problem med tidsplanen denna gång var att det inte fanns någon tid att ta till sig resultaten från de strategiska områdena innan inriktningarna började analyseras. Ett annat att den strategiska analysen behövde påbörjas flera månader innan regeringens direktiv för uppdraget kom. Det största problemet med tidsplanen var dock att modellutvecklingen skedde parallellt med analysarbetet. Arbetet med modellutveckling hindrade därmed analysen av mer överordnade frågor. Nya kalkylvärden kom också – även med den ursprungliga tidsplanen – fram alltför sent för att hinna beaktas fullt ut.

Det tycks varje gång finnas särskilda skäl till att tidsplanen för inriktningsplaneringen blir nästan orimlig. Det anses därför viktigt att försöka få till diskussioner med regeringen om ambitionsnivån innan direktiven lämnas. Därvid bör även behoven av modellutveckling och tidpunkten för fastställandet av nya kalkylvärden och kalkylprinciper klaras ut.

Låg trovärdighet hos inriktningsbesluten

Inriktningsplaneringen är till för att regering och riksdag ska kunna styra utvecklingen av infrastrukturen. För att ett bra beslutsunderlag ska kunna tas fram krävs dock att de som arbetar med det känner att uppgiften är meningsfull. Ett av de största problemen anses i dag vara bristen på överensstämmelse mellan de ramar som läggs fast i inriktningsplanering och infrastrukturbeslut och de medel som senare faktiskt ställs till verkens förfogande. Med de stora skillnader som förekommit upplevs inriktningsplaneringen av många som meningslös eftersom den verkliga medelstilledningen är så mycket lägre. Det gör också att merparten av de objekt som analyserats i tidigare omgångar fortfarande finns kvar på planeringsstadiet. Det känns därför inte så meningsfullt att inventera helt nya åtgärder och att ”börja om från början”. Detta förstärker den planeringströtthet som ändå lätt uppstår i dagens mycket arbetskrävande process.

Ett annat problem var att fastställelsebeslutet för de nationella planerna var oklart och medförde betydande ändringar i jämförelse med planeringsmyndigheternas förslag. Detta har minskat trovärdigheten och tilltron till den demokratiska processen ytterligare. Av remissvaren framgår också att många näringslivsföreträdare inte känner sig delaktiga i inriktningsplaneringen.

En bättre överensstämmelse mellan de ramar som behandlas i inriktningsplaneringen och de medel som ställs till förfogande i de årliga budgetbesluten anses därför, framför allt från trafikverkens sida, vara en förutsättning för att engagemanget i planeringsprocessen ska kunna bibehållas.

Planeringsunderlaget är svårtillgängligt

Hela planeringsprocessen är komplicerad och involverar många aktörer. Det är svårt för utomstående att överblicka hela processen. Under arbetet används också avancerade planeringsverktyg som modeller för person- och godstransporter. Dessutom tillämpas samhällsekonomiska kalkyler som i vissa stycken kan vara svårtillgängliga. Av alla dessa skäl ställs stora krav på pedagogik för att göra metoderna och deras begränsningar begripliga och resultaten de leder till trovärdiga.

I föregående planeringsomgång tog Banverket fram en lättillgänglig broschyr som beskrev metoderna. Å andra sidan var modellerna som sådana dåligt dokumenterade. I den senaste omgången ägnades kanske inte den lättillgängliga informationen tillräckligt intresse. Det inrättades dock en särskild hemsida, som var tillgänglig för alla, och en projektarbetsplats på Internet, för de myndigheter som deltog i arbetet. Dessutom prioriterades den tekniska dokumentationen högre än tidigare.

Det kan vara viktigt att fundera på hur, den eventuellt förändrade, processen nästa gång ska presenteras för att bli begriplig och någorlunda väl känd.

Mer av visioner och hänsyn till långsiktig hållbarhet efterlyses

Strävan mot ett långsiktigt hållbart transportsystem är en del av det övergripande målet för transportpolitiken. Många riktar kritik mot att målet om långsiktig hållbarhet inte fått genomslag i analyserna. Man förespråkar ett arbetssätt som innebär att vi ska utgå från en vision och sedan visa hur vi kan nå dit, så kallad back-casting. Exempelvis skriver Boverket att man anser att en vision eller samlad målbild bör tas fram som visar hur ett långsiktigt hållbart transportsystem ser ut och hur vi kan nå dit.

Det är uppenbart att en svårighet med att arbeta med visioner är att det långsiktigt hållbara transportsystemet är ett opreciserat begrepp. I utvärderingen av den strategiska miljöbedömningen sägs att man inser att det är en svår uppgift att precisera målet och att även om man kan precisera olika mål återstår ett svårt arbete med att väga samman dessa aspekter och försöka presentera en enhetlig målbild.

Det finns exempel på visioner för hållbara transporter, t.ex. gjorda av Kommunikationskommittén, Nordplan, Forskningsgruppen för miljöstrategiska studier eller Regionplane- och trafikkontoret. Ett gemensamt drag är att det är klimateffekten och därmed utsläppen av koldioxid som är det miljöproblem som är dimensionerande. En annan gemensam nämnare är att de förutsätter styrmedel som idag har låg acceptans hos individer och näringsliv. Därmed förutsätter de också att värderingar och attityder ändras så att det finns en större beredskap att göra uppoffringar och ta kostnader för miljöförbättrande åtgärder.

Många framhåller att en planeringsmetod som utgår från visioner borde studeras. Metoden kan komplettera dagens metod eller ersätta den. Hur det långsiktigt hållbara transportsystemet ser ut och vad som kan göras för att nå det är samtidigt oklart i dagsläget. Det anses därför angeläget att arbetet med att konkretisera innebörden av ett hållbart transportsystem fortsätter i någon form inför nästa planeringsomgång.

Inriktningsplaneringen har för kort tidshorisont

En ambition i den senaste inriktningsplaneringen var att prognosåret 2010 skulle kombineras med en utblick mot år 2025. Det hanns dock inte med, vilket är en brist eftersom år 2010 är ett kort perspektiv för system med en livslängd på minst 40 år och med ännu längre långsiktiga effekter. Det är också ytterligare ett skäl till att det är svårt att bedöma i vilken grad inriktningarna leder till ett långsiktigt hållbart transportsystem. Ett exempel på en långsiktig effekt som flera anser borde ha belysts bättre är infrastrukturens trafikgenererande effekter.

Det finns således en ganska utbredd uppfattning att en längre tidshorisont borde användas för att långsiktiga effekter ska kunna tydliggöras.

Olika syn på planeringsperspektiv och ramfördelning

Inriktningsplaneringen kan sägas ha ett ”bottom-up” perspektiv eftersom inriktningarna byggs upp av en mängd enskilda åtgärder. Så länge målet med planeringen är att kunna redovisa en ramfördelning som baseras på den samhällseko-

nomiska lönsamheten är detta ett angreppssätt som har setts som nödvändigt. Det innebär dock även svårigheter, dels är det svårt att undvika en diskussion om lämpligheten i enskilda åtgärder, dels är det arbetskrävande. Inför den senaste inriktningsplaneringen kom därför mycket av diskussionen att kretsa kring frågan om det verkligen är nödvändigt att genomföra projektvisa kalkyler av nyttor och kostnader redan i inriktningsplaneringen som egentligen syftar till att svara på mer strategiska frågor.

Genom regeringens direktiv klargjordes att ett sådant underlag behövdes. Det fanns dock stora svårigheter i att få fram ett bra underlag. Kalkylunderlag saknades i stor utsträckning – främst för järnväg men även för t.ex. vägprojekt i storstäderna. Det upplevdes också att strategiska frågor delvis drunknade i arbetet med detaljerade kalkyler för enskilda projekt. Enighet nåddes heller aldrig fullt ut om hur direktivens skrivning om ramfördelning skulle tolkas och om hur fördelningen skulle genomföras.

Det saknas alltså en gemensam uppfattning om det lämpliga i att diskutera ramfördelning i inriktningsplaneringen, och om den i så fall ska ske utifrån lönsamhetsberäkningar. Det senare leder också till en oenighet om vad modellerna och effektberäkningarna ska användas till.

Frågan om ramfördelning mellan Banverkets och Vägverkets åtgärder är mycket viktig för verken och därmed ett känsligt ämne att diskutera. Det blev tydligt i den senaste omgången att verken egentligen har starka synpunkter på varandras underlag men att man är försiktig för att ge uttryck för denna kritik. Resultatet blev att verkens bedömningar accepterades rakt av om inte SIKA ifrågasatte dem.

Fördelningen mellan länen var vidare en svår fråga i förra planeringsomgången som gav upphov till mycket missnöje. Hur frågan om den regionala fördelningen av planeringsramarna slutligen kommer att kunna lösas denna gång blir inte klart förrän åtgärdsplaneringen är genomförd.¹⁰

Sammanfattningsvis anser många att analyser av sakfrågor i ett trafikslagsövergripande perspektiv bör behandlas i annat sammanhang än ramfördelning. Det anses också angeläget att hitta former som antingen gör att verken får starkare incitament att ifrågasätta varandras bedömningar eller att regeringen får lättare att själv bedöma vilken ramfördelning som kan ge störst måluppfyllelse. Former för fördelningen mellan län kan också behöva utvecklas.

Samlat långsiktigt perspektiv på det nationella transportnätet saknas

I arbetet med den strategiska analysen framkom att det upplevs som ett problem att det inte i något sammanhang fattas beslut om hur det övergripande transportnätet ska se ut. I inriktningsplaneringen läggs inriktningen och de finansiella ramarna för den efterföljande åtgärdsplaneringen fast. I trafikverkens och länens långsiktiga planer förs normalt inga diskussioner om hur det övergripande transportnätet bör se ut.

¹⁰ Länen och självstyrelseorganen arbetar med olika alternativa planeringsnivåer i enlighet med regeringens direktiv.

På nationell nivå finns inte heller någon naturlig plattform för att diskutera samverkan mellan olika transportslag. Istället tas indirekta beslut om detta utan att konsekvenserna när det gäller förändringar i de övergripande nätverken kan analyseras på ett samlat sätt. Det finns alltså en risk att enskilda åtgärders påverkan på helheten inte beaktas i tillräckligt stor omfattning.

Stråkanalyser har varit ett moment i arbetet med den norska transportplanen. Av olika skäl anses det dock inte ha givit så mycket. Man har t.ex. inte lyckats prioritera mellan olika åtgärder och har bara studerat långväga trafik.

Svaga incitament att se till helheten

Samtidigt som den nuvarande processen är arbetskrävande och dyrbar anses den i sig innehålla många grundläggande problem. Processen bygger på att tjänstemän i olika organisationer och i olika delar av dessa organisationer objektivt ska räkna ut eller bedöma vilka åtgärder som är mest gynnsamma. Problemet är dock att incitamenten i processen drar åt fel håll. De olika regionerna inom respektive trafikverk upplever att de "tävlar" med varandra om pengarna – ju högre lönsamhet, desto mer resurser för den egna verksamheten. På samma sätt finns liknande incitament mellan de olika trafikverken. Ett inslag av konkurrens om medlen kan i och för sig vara positivt, men i detta fall riskerar incitamenten att leda till att kostnader systematiskt underskattas och att nyttor systematiskt överskattas.

Liknande effekter är uppenbara när regionala företrädare argumenterar för satsningar i sin egen landsända som man sannolikt aldrig skulle komma på tanken att genomföra om man själv rådde helt över de pengar som används för åtgärderna. Av remissvaren på den Nationella strategiska analysen framgår också tydligt att de flesta myndigheter och organisationer bevakar ett speciellt perspektiv på infrastrukturens utveckling. Även om alla inblandade seriöst försöker åstadkomma ett korrekt beslutsunderlag riskerar incitamenten att mer omedvetet påverka resultaten. Det finns kritiker som hävdar att problemet är stort och deras argument är svåra att avvisa.

Olika åtgärder hänger samman

I det transportpolitiska beslutet sägs att det är viktigt att studera hur olika åtgärder på effektivast möjliga sätt kan bidra till att uppfylla de transportpolitiska målen. En nyhet i den senaste planeringsomgången är därför att utbytbarhet mellan fysiska åtgärder i infrastruktur och andra åtgärder (t.ex. skatter eller sektorsuppgifter) har diskuterats. I detta ingår även att studera hur andra åtgärder påverkar behovet av infrastruktur. Angreppssättet har kallats för integrerade åtgärdsanalyser. I lägesanalysen skulle sådana analyser ha kunnat göras men där kom man inte längre än till att peka ut strategiska områden. Strategiska områden där integrerade åtgärdsanalyser skulle göras var t.ex. trafiksäkerhet, tillgänglighet för alla, storstadens transporter eller koldioxid.

Det råder delade meningar om hur mycket de integrerade åtgärdsanalyserna har givit. Trafiksäkerhet är ett exempel där man kommit ganska långt. Här har utbytbarheten mellan sänkta hastigheter, sektorsåtgärder och olika typer av fysiska åtgärder belysts, inkl. deras inbördes påverkan på varandra. Samtidigt pekar TÖI på

några punkter där man borde ha kunnat komma längre och på att man borde ha studerat åtgärder även inom andra utgiftsområden (polisövervakning). Tillgänglighet för alla är ett exempel där utbyttbarheten inte alls kunnat studeras.

Sammanfattningsvis kan konstateras att s.k. integrerade åtgärdsanalyser är ett arbetssätt som ännu är tämligen outvecklat men som krävs för att den typ av underlag som efterfrågas i den nya transportpolitiken ska kunna tas fram.

Strategiska frågor kan drunkna i analyser av enskilda åtgärder

Något som leder till hög arbetsbelastning hos Vägverket och Banverket är behovet av att genomföra och uppdatera beräkningar för åtgärder flera gånger under planeringsomgången. För verken är det nödvändigt att göra kalkyler i samband med upprättandet av åtgärdsplanerna. Samtidigt grundas diskussionen om ramfördelning i inriktningsplaneringen på effekter av åtgärder vilket också ger ett behov av aktuella åtgärdsanalyser. Det omfattande arbetet med åtgärdsanalyser gör dock att strategiska frågor riskerar att drunkna i arbetet med detaljerade kalkyler för enskilda projekt.

I den senaste planeringsomgången saknades kalkylunderlag i stor utsträckning – främst för järnväg men även för t.ex. vägprojekt i storstäder. Det finns flera orsaker till detta. En orsak är resursbrist, en annan att modellutvecklingen blev förseiad. För de åtgärder där det finns kalkylunderlag saknas ibland en enighet om kvaliteten på det. Orsakerna till detta kan också vara flera. En är att det saknas en gemensam uppfattning om vilka krav som bör ställas, en annan att den inblandade organisationens egenintresse kan påverka inställningen till kunskapsunderlaget, en tredje är att verken ogärna kritiserar varandra.

Av regeringens direktiv till den strategiska analysen framgår att kvalitativa aspekter skulle vägas in systematiskt även om de inte kan kvantifieras. Det har också gjorts försök att hantera dessa aspekter på ett systematiskt sätt, bl.a. genom en anvisning om strategiska miljöbedömningar och en checklista även för andra aspekter. Det har ändå varit svårt att få kvalitativa aspekter behandlade på ett tillfredsställande sätt. Dels har miljöbedömningsanvisningen inte tillämpats fullt ut, dels har Banverket och Vägverket inte förmått beskriva de kvalitativa aspekterna på ett sådant sätt i åtgärdsanalyserna att det är tydligt om de har behandlats eller inte.

En annan svårighet den senaste gången gällde att nå enighet om tolkningen av etappmål i förhållande till övergripande mål och om vilken vikt som skulle läggas vid kvantifierade mål i förhållande till ej kvantifierade. Det ledde till en oenighet om vilken typ av åtgärder som borde ingå i de olika inriktningarna. Till detta bidrog också en diskussion om huruvida samhällsekonomiska bedömningar leder till att de ”riktiga” problemen löses eller om det krävs andra ansatser.

En annan kritik som framförts är att det i stort sett är samma objekt som kommer igen, såväl i flera planeringsomgångar som i flera av inriktningarna. Inte heller har verken mäktat med att variera projektens utformning mellan inriktningarna, vilket leder till att de inte innehåller någon optimal åtgärdssammansättning.

Det finns således en önskan att slippa göra om åtgärdsanalyserna i inriktnings- och åtgärdsplaneringen. Det anses vidare angeläget att finna former som gör att man kan enas om kvaliteten på underlaget, att arbeta vidare med metodutveckling kring beskrivningen av kvalitativa aspekter samt att arbeta vidare med att klargöra sambandet mellan målstyrning och samhällsekonomisk effektivitet.

Erfarenheterna i sammandrag

Det finns alltså många åsikter om vad som bör uppnås i inriktningsplaneringen och hur den bör bedrivas. Några exempel på spännvidden i dessa åsikter kan hämtas ur remissvaren på den nationella strategiska analysen:

- Analysen innebär inget trendbrott för transportpolitiken (Åkeriförbundet) – Gör inte transportpolitisk utvärdering (Industriförbundet)
- Utgå från en vision om det långsiktigt hållbara samhället (Boverket) – Utgå från användarna och deras efterfrågan (Svenska vägföreningen)
- Effektivisera planarbetet, gör enklare revidering var annan gång (Vägverket) – Fler strategiska områden och inriktningar borde ha studerats (diverse organisationer).

Det säger sig självt att det är omöjligt att hitta en metod som gör att alla blir nöjda med vad som behandlas. Frågan är dock om det går att hitta något som regering och riksdag anser blir bättre än idag – och då helst utan att processen blir mer tidskrävande.

Innan vi går in på att i kapitel 5 och 6 diskutera förslag till förbättringar summerar vi dock först några av de synpunkter som framförts på vad man borde uppnå i planeringsprocessen.

1. En organisation av arbetet som ökar samverkan mellan verken.
2. En mindre pressad tidsplan. Gör bara kalkyler en gång per period och avsluta modellutvecklingen i god tid.
3. En bättre överensstämmelse mellan ram och utfall samt ett mer flexibelt underlagsmaterial.
4. Ett tydliggörande av vilka krav det långsiktigt hållbara transportsystemet ställer på infrastrukturens utveckling.
5. En längre tidshorisont.
6. Skilda arbetsmoment för analys av övergripande frågor och underlag för ramfördelning.
7. Minskade incitament att överdriva de egna önskemålen.
8. Bättre integrerade åtgärdsanalyser.
9. Bättre metoder för hantering av kvalitativa aspekter.

4.3 Planeringsprocessen i Norge jämförd med den svenska

Den nationella infrastrukturplaneringen i Sverige och Norge har stora likheter när det gäller innehåll, sättet att lägga upp planeringsprocessen och de planeringsme-

toder som används. Med utgångspunkt i två tidigare studier av planeringsprocessen i Sverige respektive Norge har Transportökonomisk institutt i Norge kartlagt de skillnader som ändå finns mellan de två ländernas planeringssystem och analyserat hur dessa skillnader kan ha påverkat processen och utfallet.¹¹ Syftet är främst att diskutera olika möjligheter att vidareutveckla planeringssystemet i Norge men resultatet är naturligtvis intressant även för svenskt vidkommande.

Det finns både likheter och skillnader

Följande egenskaper är enligt TÖI gemensamma för planeringsprocesserna i Sverige och Norge:

- Man tillämpar en lång planeringshorisont (10 år) och rullande planering med nya planeringsomgångar vart tredje eller fjärde år.
- Planen omfattar alla trafikslag i samma plandokument.
- Planerna har samma inriktning när det gäller vilka överväganden som står i fokus. De folkvalda företrädarna i Stortinget resp. Riksdagen förutsätts ta ställning till överordnade och viktiga avvägningar medan genomförandet överläts till trafikverken.
- Planerna bygger på liknande metoder. De transportpolitiska åtgärderna (främst de som trafikverken förfogar över) struktureras i olika inriktningar eller strategier som bedöms med avseende på hur de bidrar till att uppnå transportpolitiska mål eller specificerade målparametrar.

Men det finns också skillnader som TÖI bedömer vara viktiga. Det gäller främst i följande avseenden:

- Målformuleringarna har olika detaljeringsgrad som medför att det finns skillnader i förekomsten av tydliga mål, fokus på måluppfyllelse samt sammanhanget mellan mål och medel.
- Planeringsmetodik och innehåll skiljer sig åt med avseende på användningen av formella modeller för val av åtgärder, ramfördelning, analys av strategiska områden samt om resultatet ska vara ett underlag eller förslag till strategi.
- Organisation och ansvarsfördelning är olika och det finns skillnader i hur huvudansvaret för planeringen fördelas och i vilken utsträckning den regionala nivån involveras i den nationella planeringen.

Mål blir tydligare belysta i Sverige

TÖI konstaterar att den svenska planeringen bygger på relativt tydliga transportpolitiska mål medan den norska planeringen utgår från mera vaga riktlinjer och ramar. TÖI menar att avsaknaden av tydliga mål i Norge leder till att beräkningen av effekterna av olika inriktningar inte ger någon vägledning när det gäller om effekterna är tillfredsställande, otillräckliga eller i överkant.

¹¹ Inger-Anne Ravlum, Henning Lauridsen: *Transportplanlegging i Norge og Sverige – en sammenligning*, TÖI rapport 536/2001

Slutsatsen är att om man vill hålla fast vid den planeringsform man valt i Norge och som är grundad på principerna för mål och resultatstyrning, måste man också lägga fast konkreta och kvantifierade mål. Bedömningen i denna del är alltså att det svenska systemet är mera logiskt än det norska.

TÖI konstaterar att man i den svenska inriktningsplaneringen laborerade med andra transportpolitiska åtgärder än rena infrastrukturåtgärder, t.ex. bränsleskatt och hastighetsbegränsningar, vilket inte var fallet i Norge. Detta medförde att de norska planerarna upplevde ett större avstånd mellan mål och medel i planeringen.

TÖI anser att möjligheten att lägga olika transportpolitiska förutsättningar till grund för planeringen kan ge mindre fokus på hur trafikverkens egna medel kan bidra till olika mål och hänsyn. Å andra sidan har infrastrukturåtgärder begränsad inverkan på många av de mål som är centrala för transportpolitiken. Slutsatsen är att man bör finna en balans mellan de mål trafikverken förväntas uppnå och de medel som är tillgängliga i planeringen.

Norsk planering mer harmonisk men mindre genomslutlig än svensk

TÖI konstaterar att det i Sverige lades ner stort arbete på att kartlägga effekterna av olika åtgärder och att det var tänkt att dessa beräkningar skulle ha stor effekt på fördelningen av investeringsramarna. Detta medförde oenighet om hur målhierarkin skulle tolkas, hur de ekonomiska ramarna skulle fördelas och hur miljö- och trafiksäkerhetsalternativet skulle byggas upp.

Medan den svenska processen var konfliktfylld framstår den norska processen däremot som mycket harmonisk och kompromissorienterad. Detta kan hänga samman med att trafikverkens åtgärder i Norge inte behövde prioriteras efter samhällsekonomisk lönsamhet och att arbetet med att bygga upp inriktningar ägde rum i de olika trafikverken utan inblandning från andra. Därmed var den norska processen samtidigt mindre genomslutlig än den svenska.

TÖI konstaterar att det svenska upplägget med inledande analyser av strategiska områden, trots att man stötte på många metodproblem, ändå ledde till betydande resultat i form av kartläggning av åtgärders effektivitet. Arbetet har också lett till att man på flera områden har tydliggjort brister i kunskapsunderlaget eller förekomsten av osäkerheter om eller skilda bedömningar av effekter. Detta skapar förutsättningar för en mer kritisk värdering av olika åtgärder och realismen i olika mål.

Ansvarsfördelningen påverkade planeringsprocessen

I Sverige skulle inriktningsplaneringen bara leda fram till förslag om innehåll i några på förhand definierade inriktningar och inte till någon rekommenderad strategi medan den norska planeringen utöver olika inriktningar även skulle inkludera ett rekommenderat alternativ.

Detta medförde enligt TÖI att de norska verken lade liten vikt vid de alternativa inriktningarna jämfört med de svenska. Den rekommenderade strategin, liksom de alternativa inriktningar, har i avsaknad av kvantifierade mål i Norges fall blivit

resultatet av de åtgärder man velat prioritera. Sambandet mellan mål och medel är enligt TÖI inte i linje med idealet för rationell planering eller målstyrning.

I Norge var det trafikverken under ledning av Statens vegvesen som genomförde hela planprocessen både nationellt och regionalt. I Sverige gick uppdraget till trafikverken och SIKAs gemensamt under ledning av SIKAs samt till länsstyrelserna/självstyrelseorganen för ett av inriktningsalternativen.

TÖI konstaterar att SIKAs roll i Sverige medförde att trafikverkens åtgärder och metoder blev kritiskt granskade av en ”utomstående”. Detta förhindrade att verken kunde använda sig av kompromissen som arbetsform, vilket i sin tur medförde att synliggörandet av kunskapsbrister och skillnader i synen på olika sakfrågor blev en så central del av processen i Sverige. Detta ledde samtidigt till en högre konfliktnivå än i Norge där verken redan från början lade stor vikt vid att komma fram till gemensamma intressen och visioner som de kunde samla sig kring. Medan övriga verk upplevde att mycket av arbetet var väganpassat, upplevde Statens vegvesen att ledaransvaret begränsade deras möjligheter att främja de egna intressena. I Norge står alla trafikverk bakom planförslaget medan Banverket och Vägverket på olika sätt tagit avstånd från det svenska plandokumentet.

TÖI konstaterar att det är en utmaning i både Sverige och Norge att få till stånd en bra koppling mellan den nationella och de regionala planeringsprocesserna. Enligt TÖI ledde ingen av de olika lösningar som prövades till ett starkt regionalt inflytande över det nationella planarbetet. TÖI menar också att den regionala planeringen i båda länderna är mer konkret lösningsorienterad än den nationella planeringen.

TÖI:s rekommendationer för utvecklingen av det norska planeringssystemet kan ha bäring även på Sverige

Avsikten med TÖI:s rapport var som nämnts att genom den jämförande analysen komma fram till rekommendationer för hur det norska planeringssystemet bör vidareutvecklas, dvs. ungefär samma syfte som föreliggande rapport har i förhållande till det svenska planeringssystemet. De slutsatser och rekommendationer som TÖI:s rapport utmynnade i sammanfattas kort i det följande. Eftersom förhållandena i Norge liknar dem i Sverige och det övergripande syftet med planeringen är detsamma i båda länderna kan naturligtvis TÖI:s rekommendationer ha bäring på en diskussion av hur planeringssystemet i Sverige bör utformas. SIKAs har därför också kortfattat kommenterat bl.a. hur vi uppfattar att TÖI:s förslag förhåller sig till nuvarande norska respektive svenska planeringsupplägg.

Basera trafikverkens planering på tydligare och mer avstämde mål.

De transportpolitiska målen bör enligt TÖI vara styrande för åtgärdssammansättningen. Tydliga mål är en förutsättning för att mål- och resultatstyrningen ska fungera och för uppföljningen av politiken. Det bör finnas en bättre överensstämmelse mellan de mål trafiksektorerna ska främja och den åtgärdsarsenal verken förfogar över.

Egna analyser av typen strategiska områden efter modell från den svenska inriktningsplaneringen bör användas för att komma fram till optimal sammansättning av åtgärder i förhållande till de mål och delmål som finns. Arbetet bör förankras i trafikverken för att säkerställa att det senare blir en utgångspunkt för planeringsarbetet. Det bör därför genomföras av flera verk tillsammans, eventuellt med stöd av fristående kompetenscentra.

Kommentar: TÖI:s rekommendation i denna del kan tolkas som att man vill vrida den norska processen mer i riktning mot den svenska. I stället för att som SIKA betona att det är viktigt för regering och riksdag att få värdera infrastrukturåtgärder i förhållande till andra möjliga vägar att nå målen förordar TÖI dock att statmakterna istället ska anpassa kraven så att de står i överensstämmelse med vad infrastrukturåtgärder kan åstadkomma. En fråga blir då vem som ska ta fram underlag för den viktiga avvägningen mellan infrastrukturåtgärder och andra transportpolitiska åtgärder. Slutsatserna om förankring indikerar att TÖI föreställer sig att det går att komma fram till optimala åtgärdscombinationer utan att detta ger upphov till starkare intressekonflikter mellan verken.

Föreslå sammanvägd inriktning men belys alternativa inriktningar

TÖI föreslår att en rekommenderad strategi (inriktning) ska utarbetas gemensamt av trafikverken och att de ska stå enade bakom den. Samordning och gemensamma prioriteringar ska utmärka strategin och inte bara enighet om generella transportpolitiska överväganden. Alternativa inriktningar bör vara en integrerad del i verkens planarbete, t.ex. genom att den rekommenderade strategin ändras så att olika delmål nås. Verken bör inte åläggas att fördela resurser mellan sig.

Kommentar: TÖI:s rekommendation framstår som ett slags kompromiss mellan det norska och svenska planeringssystemet. Man ska komma fram till gemensamma prioriteringar på saklig grund men samtidigt göra de kompromisser mellan intressen och mål som alltid ligger i ett sammanvägt alternativ. Rekommendationen att verken inte ska fördela resurser mellan sig är inte lätt att förstå i ljuset av att man ska göra gemensamma prioriteringar på saklig grund. Betyder det att fördelningen på delsektorer ska ses som en utifrån given restriktion och vad blir det då för reellt innehåll i de gemensamma prioriteringarna?

Behåll huvuddragen i den norska planeringsorganisationen

TÖI anser att trafikverken bör vara processägare och stå bakom planförslaget. Ansvar för samordningen bör även fortsättningsvis ligga på Vegdirektoratet. Sekretariatet bör bestå av representanter för alla verk och dessa måste avsätta interna resurser till planarbetet.

TÖI anser vidare att man behöver stärka sambandet mellan planer och prioriteringar hos de regionala folkvalda organen och det planeringsarbete som sker i trafikverken. De nationella myndigheterna bör bl.a. använda regionala utredningar som direkt underlag i det nationella planarbetet. Strategiska markanvändnings- och transportanalyser för storstadsområdena bedöms kunna vara värdefulla som utgångspunkt för åtgärdsplaneringsfasen.

Kommentar: TÖI:s rekommendation ligger här helt i linje med det norska systemet och skiljer sig starkt från det svenska. Skälet anges vara att trafikverken måste vara processägare och säkert har intrycken av en konfliktfylld svensk planering spelat in för slutsatsen. Man kan dock fråga sig om det är logiskt att trafikverken ska vara ägare till en process som ju främst ska hjälpa regering och riksdag att fatta beslut om just trafikverkens verksamhet. Man kan också fråga sig om det är en realistisk föreställning att beslutsunderlaget ska vara öppet och kritiskt samtidigt som det är viktigt att verken sluter upp bakom underlaget.

TÖI:s rekommendation går inte alls in på den avvägning och konflikt som kan finnas mellan nationella och regionala intressen i transportplaneringen och hur dessa ska kunna lösas.

Andra jämförelser av de nordiska planeringsprocesserna

Inom ramen för Nordiska Vägtekniska Föreningen har en översiktlig kartläggning nyligen gjorts av hur den långsiktiga vägplaneringen är organiserad i Danmark, Finland, Norge och Sverige.¹² Av denna kartläggning framgår att planeringssystemet i Danmark och Finland skiljer sig mer från det svenska än vad planeringssystemet i Norge gör. I Danmark finns t.ex. ingen motsvarighet till den svenska inriktningsplaneringen och i Finland genomförs denna planeringsfas endast för väghållningen. Motsvarigheten till åtgärdsplaner genomförs i alla länder men i Danmark är denna planering inte formaliserad på samma sätt som i de övriga nordiska länderna.

Den politiska styrningen av den långsiktiga infrastrukturplaneringen bedöms vara starkare från departementens sida i Norge och Finland medan större befogenheter ligger på planeringsmyndigheterna i Sverige.

4.4 Verksgruppens analys av alternativa uppläggningar av inriktningsplaneringen

För att leda och samordna arbetet med att ta fram underlag för bl.a. inriktningsplaneringen har SIKA bildat den s.k. verksgruppen. Förutom SIKA består verksgruppen av planeringschefer och motsvarande vid de fyra trafikverken. Därutöver ingår ytterligare ett antal myndigheter som adjungerade i verksgruppen, bl.a. Rikstrafiken, Naturvårdsverket och Boverket.

När den strategiska analysen var inlämnad till regeringen och arbetet med underlaget till den senaste inriktningsplaneringen var avslutat beslutade verksgruppen att mot bakgrund av de problem och brister som framkommit i planeringsarbetet ta fram ett underlag för en diskussion om hur inriktningsplaneringen skulle kunna läggas upp i framtiden. En arbetsgrupp¹³ tillsattes och utarbetade en rapport¹⁴ som

¹² Uppgifterna bygger på ett presentationsmaterial framtaget av konsultföretaget Transek.

¹³ Arbetsgrupp utgjordes av Ulla-Stina Ingemarsson (Banverket), Per Lindroth (Vägverket), Mattias Lundberg (SIKA), Niklas Lundin (Näringsdepartementet), Anders Torbrand (Luftfartsverket), Lars Vieweg (Sjöfartsverket) och Kenneth Wählberg (Länsstyrelserna, senare Vägverket).

¹⁴ *Inriktningsplanering – beskrivning av alternativa beslutsunderlag och arbetsprocesser*, ”Remissversion” september 2001, SAMPLAN (se bilaga 1).

bl.a. beskriver några tänkbara upplägg av inriktningsplaneringen. Beskrivningarna skiljer sig åt i t.ex. konkretionsgrad och de upplägg som valts ut är sådana som bedömts kunna ge en allsidig men gripbar diskussion. Rapporten har sänts ut på remiss till de organisationer som är representerade i verksgruppen och Boverket, Banverket, SIKA och länsstyrelsernas kommunikationsexperter har yttrat sig. Rapporten och remissvaren (utom SIKAs)¹⁵ bifogas som bilaga 1.

Olika tänkbara planeringsupplägg som diskussionsunderlag

Syftet med den rapport verksgruppen tog fram var att ge ett underlag för en diskussion om hur inriktningsplaneringen kan läggas upp i framtiden. Fem klart åtskilda upplägg beskrivs:

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

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

I en *regionalt baserad inriktningsplanering* bygger inriktningsbeslutet på ett material som tagits fram på länsnivå. Lägesanalysen ersätts av en bristanalys. Huvudmomentet i arbetet är sedan en inriktningsanalys där ett inriktningsförslag per län tas fram utifrån regionala mål. Förslagen ställs samman till nationell nivå och justeras för att exempelvis angelägna nationella satsningar ska kunna rymmas. Materialet kommer sannolikt att innehålla fler namngivna objekt än i dag.

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

I en *visionsstyrd planering* är den centrala tanken att en politisk församling ska ta beslut om en långsiktig vision för ett framtida transportsystem. Arbetet sker i två steg, visionen och en tioårig inriktning. Ett visionsförslag formuleras av tjänstemän i nära dialog med politiker. Underlag för förslaget är dels en tillståndsbeskrivning av landets transportsystem, dels alternativa scenarier som visar vad skilda utvecklingstendenser och styrmedel kan betyda på lång sikt. Beslut om

¹⁵ De synpunkter och förslag som SIKA lämnade i sitt remissvar på verksgruppens rapport överensstämmer i allt väsentligt med de slutsatser och förslag som redovisas i denna rapport.

visionen fattas efter en omfattande remiss. Arbetet med att ta fram inriktningsbeslutet liknar sedan dagens arbete – dock kan det vara lite mer avgränsat och i gengäld detaljerat.

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

De fem ansatserna får olika konsekvenser

I rapporten sammanfattas konsekvenserna av de fem ansatserna med avseende på möjligheterna att bedöma effektivitet och långsiktig hållbarhet, möjlighet att samordna och prioritera åtgärder, möjligheter att anlägga trafikslagsövergripande synsätt, graden av demokratiskt inflytande samt möjligheterna att åstadkomma en effektiv och konstruktiv arbetsprocess. Den bedömning som görs i rapporten framgår av sammanställningen nedan. Jämförelsen görs med dagens uppläggning av planeringen, vars syfte bl.a. är att hantera just de ovan nämnda aspekterna. Det betyder att även en nolla eller t.o.m. ett minus kan betyda att en ansats är tämligen bra på att hantera en aspekt. Värderingen är självklart subjektiv och därmed inte invändningsfri. Dessutom kan ansatserna säkerligen justeras på olika sätt för att bättre hantera någon aspekt som bedöms vara bristfälligt tillgodosedd.

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

+ Förbättring - Försämring o Ingen förändring ? Svårbedömd

För en mer detaljerad beskrivning av de olika planeringsansatsernas bedömda konsekvenser hänvisas till bilaga 1.

4.5 Seminarium om inriktningsplaneringen

Verksgruppens analys av olika tänkbara uppläggningar av inriktningsplaneringen, som beskrivits ovan, utgjorde en av utgångspunkterna för ett seminarium om den framtida inriktningsplaneringen som hölls i Stockholm i juni 2002. Seminariet arrangerades och finansierades av Banverket, Luftfartsverket, SIKA, Sjöfartsverket och Vägverket.

En annan huvudpunkt på seminariet var att några inbjudna opponenter gav sin syn på hur inriktningsplaneringen skulle kunna förändras. Dessa opponenter var Gunnar Falkemark från Göteborgs Universitet, Inger-Anne Ravlum från TÖI i Norge, Astrid Värnild från Länsstyrelsen i Västmanland samt Jonas Åkerman från forskningsgruppen för miljöstrategiska studier. De har också skrivit varsin promemoria som ingår i dokumentationen från seminariet, se vidare bilaga 3.

Erfarenheter från senaste planeringsomgången

Seminariet inleddes med att Staffan Widlert från SIKA med utgångspunkt från bl.a. TÖI:s granskningsrapporter sammanfattade vilka brister som olika aktörer sett med dagens inriktningsplanering.

Vidare redovisade Ulf Lundin från Näringsdepartementet sina erfarenheter av hur underlaget från den senaste planeringsomgången använts i departementets beredning av Infrastrukturpropositionen. Han gav även sin personliga syn på hur underlagets användbarhet i den politiska beredningen skulle kunna ökas och föreslog bl.a. att:

- Materialet bör bli enklare och tydligare (mindre text och mer av koncentrerade tabeller).
- Inriktningarna bör vara jämförbara (dvs. variera inte sådant som bensinpriser).
- Fokusera på bra basprognoser.
- Effekter på transportpolitiska mål bör redovisas för varje trafikslag, av respektive trafikverk (trots att planeringen då blir mindre trafikslagsövergripande).
- Arbeta med alternativa ekonomiska ramar.
- Ge förutsättningar för att sammanvägningen ska kunna ske hos regeringen och inte hos myndigheterna.

Vision eller långsiktiga utblickar

Jonas Åkermans inlägg under rubriken *Backcasting i inriktningsplaneringen?* syftade bl.a. till att besvara följande frågeställningar:

- Bör planeringen utgå från en vision eller bör utblickar på längre sikt mer användas för att konsekvensbeskriva inriktningar, etc?
- Om en vision görs – vilket underlag behövs för den och hur kan en vision förankras demokratiskt?
- Om det mer handlar om att konsekvensbeskriva inriktningar – vad är då lämpligast? Scenarier, backcasting eller annat? Hur borde studierna mer konkret läggas upp?

Åkermans slutsats var att planeringen bör utgå från en vision eller framtidsbild som i sin tur är syntetiserad utifrån en mångfald av alternativa framtidsbilder. Att enbart använda en långsiktig utblick till att konsekvensbeskriva traditionella alternativ är inte tillräckligt för att bredda perspektivet och hitta långsiktiga lösningar. Backcasting bedömdes vara ett lämpligt angreppssätt för att utarbeta framtidsbilder och hitta robusta åtgärds paket. Det är dock svårt att generalisera vilket underlag som behövs för dessa studier. Om olika organisationer får i uppdrag att

genomföra backcastingstudier kan det vara lämpligt att istället precisera vilka dimensioner som ska beskrivas i framtidsbilden.

Att åstadkomma en demokratisk förankring beskrevs som en utmaning. Välutformade framtidsbilder som visar på alternativa helhetslösningar kan dock utgöra ett intresseväckande underlag för en fördjupad samhällsdiskussion. Åkerman ansåg också att en mångfald av framtidsbilder som visar på substantiella valmöjligheter kan vara mer gynnsamt för att många ska engagera sig i debatten än om man enbart ställs inför förslag om marginella förändringar av dagens trender.

Det regionala perspektivet

Astrid Värnild från länsstyrelsen i Västmanlands län beskrev den regionala planeringsmiljön – mötet med lokala politiker, kommunala tjänstemän och trafikverkens regionala medarbetare. Intresset för kommunikationsfrågor är stort med det är få politiker – om några – som själva tar del av t.ex. SIKAs komplexa planeringsunderlag.

En erfarenhet från regional nivå är också att det är svårt att föra in nytt tänkande i planeringsprocessen – påsen med gamla åtgärdsförslag bevakas noga. Den fysiska planeringen tar allt längre tid och blir allt mer komplicerad. I många fall handlar det om tioåriga perspektiv. Detta förhållande är särskilt tydligt för de stora nationella objekten såväl på väg- som järnvägssidan samtidigt som dessa åtgärder svarar för merparten av planpengarna.

Följande förändringar i planeringens innehåll föreslogs:

- Scenarier eller backcasting bör genomföras av CO₂- frågan, Sverige i Europa och Östeuropa samt ”vägen till det tydliga trafiksäkerhetsmålet”.
- Kunskapsunderlag med fakta och utvecklingstendenser behövs bl.a. på följande områden:
Inlandets infrastrukturfrågor och transportfrågor.
Det allmänna vägnätets betydelse för den storstadsnära landsbygden.
Arbetspendlingens utveckling, koppling till järnvägssatsningar?
- Belysa betydelsen av ny infrastruktur ställt i relation till åtgärder inom sektorn m.m.
- I osäkerhetsbedömningarna bör behandlas konsekvenser av kostnadsbedömningar vid olika steg i den fysiska planeringsprocessen samt hur kostnadsutvecklingen i byggbranschen påverkar ramnivåer.

Vidare ansåg Värnild att infrastrukturplaneringen behöver få längre tidshorisont generellt. Möjligen kan scenarier genomarbetas varannan gång och planeringsomgångarna där emellan mer handla om kursjustering. Det är viktigt med helhetssyn över trafikverksgränser och över departementsgränser. Målet måste också vara att göra presentationsmaterialet så lättillgängligt att betydligt fler politiker tar till sig materialet utan tolkning via tjänstemän.

Inriktningsplaneringens politiska relevans

Inläggen från Inger-Anne Ravlum och Gunnar Falkemark rörde båda olika aspekter på inriktningsplaneringens politiska relevans.

Falkemark menade att det är viktigt att skilja mellan två typer av rationalitet – teknisk och politisk rationalitet. Den tekniska rationaliteten består i att – givet ett visst mål – finna det bästa medlet att nå detta mål. Man kan säga att själva kärnan i den tekniska rationaliteten är effektivitet. Den politiska rationaliteten rymmer en komponent som är teknisk rationalitet. Till skillnad från experter och ämbetsmän måste politiker därutöver alltid ta hänsyn till en frågas politiska konsekvenser.

Falkemark konstaterade att insikten om skillnaden mellan teknisk och politisk rationalitet gjort honom osäker beträffande hur planeringsunderlagen borde utvecklas. Att uppmana till mer teknisk rationalitet verkar inte längre alldeles självklart. Ett sådant förslag innebär ju i praktiken mindre utrymme för den politiska rationaliteten. Minskad politisk rationalitet medför minskat handlingsutrymme för politiker. Att i en demokrati argumentera för mindre makt åt politiker – och mer åt experter – känns inte alldeles naturligt.

Ravlum menade att det inte kan vara en lösning att ge upp ambitionen om att ta fram ett genomarbetat och sakligt relevant beslutsunderlag. Men problemet är inte uteslutande pedagogiskt. Att lära politikerna hur de ska använda beslutsunderlaget kommer inte att lösa de grundläggande problemen. Beslutsunderlaget måste anpassas till ”den politiska verkligheten”. Utgångspunkten kan inte vara hur beslutsprocessen borde se ut utan hänsyn måste hela tiden tas till hur den faktiskt utvecklar sig. Först och främst finns det behov av att fylla tomrummet mellan övergripande mål och åtgärder med ett politiskt meningsfullt innehåll, vilket samtidigt innebär att politikerna måste konfronteras med att målen och de åtgärder som de är beredda att vidta för närvarande inte alltid hänger ihop.

Ravlum menade att det särskilt är två typer av förändringar som kan bidra till att planeringsunderlaget uppfattas som mer politiskt relevant: 1) En tydligare beskrivning av sambandet mellan mål och medel. 2) Mer konkreta sätt på vilka man kan närma sig den transportslagsövergripande planeringen. Den sistnämnda förändringen får konsekvenser för planeringsprocessen och särskilt för arbetsfördelningen mellan den nationella och regionala nivån.

4.6 Riksdagens revisorers granskning av investeringar

Riksdagens revisorer genomförde år 2000 en omfattande granskning av väg- och järnvägsinvesteringar som finansieras helt eller delvis på annat sätt än över statsbudgeten. Granskningen avsåg både finansieringsformerna och det samhällsekonomiska underlaget för dessa investeringar. Revisorerna överlämnade sina slutliga ställningstaganden till riksdagen i en skrivelse den 8 februari 2001.¹⁶

¹⁶ *Nya vägar till vägar och järnvägar?*, Förslag till riksdagen 2000/2001:RR11.

Översyn av planeringsprocessen och bättre beslutsunderlag efterlyses

Revisorernas skrivelse innehåller tre huvudförslag: Regeringens redovisning av investeringarnas finansiering måste förbättras, planeringsprocessen bör ses över och det samhällsekonomiska beslutsunderlaget bör utvecklas. Det är framför allt de två senare förslagen som har betydelse för SIKAs uppdrag om inriktningsplaneringens uppläggning.

Revisorernas beslut var enhälligt. Riksdagens trafikutskott ställde sig bakom revisorernas förslag och riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag. Det vill säga att riksdagen beslutade att ge regeringen till känna vad utskottet anfört om att förbättra beslutsunderlaget för investeringar i vägar och järnvägar.

Alla nationella investeringar bör planeras i samma process

Revisorerna pekar på risken för att samhällsekonomiskt mindre angelägna investeringar kan ges företräde om de finansieras utanför statsbudgeten. Därför anser revisorerna att alla nationella väg- och järnvägsinvesteringar som helt eller delvis finansieras med statliga medel bör hanteras inom samma planeringsprocess. Revisorerna föreslår därför att regeringen tar initiativ till en översyn av planeringsprocessen.

I infrastrukturpropositionen redovisar regeringen sin bedömning att det med utgångspunkt från riksdagens inriktningsbeslut bör bestämmas inom ramen för trafikverkens och länens långsiktiga planering vilka åtgärder som ska genomföras och när detta ska ske.¹⁷ Detta får väl ses som den huvudsakliga åtgärd som regeringens vidtagit med anledning av riksdagens tillkännagivande i denna del.

Förbättrat samhällsekonomiskt beslutsunderlag

Revisorerna hade genom ett antal fallstudier konstaterat att det fanns betydande brister i det samhällsekonomiska underlaget för investeringsbesluten. Revisorerna föreslog därför att regeringen skulle ta initiativ till en översyn av utformningen av det samhällsekonomiska underlaget vid beslut och investeringar i vägar och järnvägar.

Genom inriktningsbeslutet¹⁸ har riksdagen sedermera i enlighet med regeringens förslag slagit fast att samhällsekonomisk lönsamhet för föreslagna åtgärder ska vara vägledande för prioriteringen av åtgärder och fördelning av planeringsramen där hänsyn också tas till hur mycket åtgärderna bidrar till uppfyllelsen av de transportpolitiska målen. Riksdagen har också beslutat att vid prioriteringen av åtgärder för att uppnå de transportpolitiska målen ska de samhällsekonomiskt mest lönsamma åtgärderna väljas.

Mot bakgrund av bl.a. riksdagsrevisorernas granskning har regeringen också i infrastrukturpropositionen angett att en samhällsekonomisk bedömning alltid bör

¹⁷ Prop. 2001/02:20, sid. 129.

¹⁸ Prop. 2001/02:20, bet. 2001/02:TU2, rskr. 2001/02:126.

tas fram vid planering av ny infrastruktur och vid väsentlig ombyggnad av infrastruktur. Vidare konstaterar regeringen att de prioriteringskriterier som beslutats förutsätter att beslutsunderlaget redovisar samtliga väsentliga effekter som en åtgärd har, liksom hur åtgärderna är samordnade med övrig trafikplanering och fysisk planering.

4.7 Analyser av infrastrukturpropositionen och inriktningsbeslutet

Eftersom riksdagens inriktningsbeslut är den egentliga produkten av inriktningsplaneringen är det rimligt att i en bakgrundsbeskrivning även redovisa de mer principiellt orienterade analyser som gjorts av detta beslut. Med principiellt orienterade analyser menar vi då sådana som avser formerna för inriktningsbeslutet och hur väl inriktningsbeslutet fungerar som ett led i hela den långsiktiga planeringsprocessen. Vi bortser alltså från sådana synpunkter som handlar om beslutet är rätt i sak, t.ex. med avseende på de problem som angrips, vilka planeringsramar som läggs fast och hur olika regioners intressen tillgodoses.

Inriktningsbeslutet ger motstridiga signaler

I Studieförbundets Näringsliv och samhälle debattskrift *Skattemiljarder i trafikpolitiken – till vilken nytta?* har ett antal forskare och experter granskat regeringens infrastrukturproposition både från mera sakliga och principiella utgångspunkter.¹⁹ Till de mer principiellt inriktade synpunkterna på infrastrukturpropositionen – och därmed också inriktningsbeslutet eftersom riksdagen ställde sig bakom propositionen – hör den kritik som riktas mot att propositionen inte ger några tydliga riktlinjer i viktiga avvägningsfrågor och att signalerna i propositionen t.o.m. i vissa avseenden är tvetydiga eftersom ord och handling inte alltid verkar överensstämma.

I ett av bidragen konstaterar t.ex. Lars Hultkrantz att propositionstexten inte ger mycket vägledning för hur politiken ska föras.²⁰ Hultkrantz konstaterar t.ex. att målkonflikter inte diskuteras och att analysen av hur olika medel ska avvägas mot varandra och vilka nya medel som behövs är tunn. Han pekar också på att det finns en inbyggd motsättning mellan propositionens betoning av vikten av samhällsekonomiska analyser och förslagen beträffande ett antal konkreta infrastrukturprojekt. Hultkrantz menar att huvudintrycket av propositionen är att regeringen inte förmått leverera en sammanhängande, fullständig och sakligt grundad analys av politikens förutsättningar och därför inte ger områdets aktörer någon tydlig vägledning.

¹⁹ *Skattemiljarder i trafikpolitiken – Till vilken nytta?* En granskning av 2001 års infrastrukturproposition, red. Birgitta Swedenborg, SNS förlag, 2002.

²⁰ Lars Hultkrantz: "Mål och medel i trafikpolitiken", i *Skattemiljarder i trafikpolitiken – Till vilken nytta?*, red. Birgitta Swedenborg, SNS förlag, 2002.

Inriktningsbeslutet ger anledning till att reformera planeringsprocessen

I samma skrift diskuterar Jan-Eric Nilsson uppläggningsen av hela infrastrukturplaneringen med utgångspunkt i regeringens infrastrukturproposition.²¹ Nilssons inlägg rör m.a.o. exakt det problemområde som SIKA:s uppdrag om den långsiktiga infrastrukturplaneringen handlar om. Nilssons uppfattning är att den svenska infrastrukturplaneringen är en svag process som ger stora risker för att olämpliga projekt genomförs och att åtgärder som vore mer lämpliga aldrig kommer till stånd. Han hävdar vidare att processen ger svaga garantier för att de åtgärder som genomförs är lämpligt utformade – projekten blir lätt överdimensionerade och dyrare än nödvändigt – samtidigt som balansen mellan insatser för att utveckla infrastrukturen och andra samhällssektorer kan rubbas.

Efter en kritisk genomgång av sakinnehållet i infrastrukturpropositionen drar Nilsson ett antal slutsatser om vad som bör känneteckna en reformerad planeringsprocess. En första slutsats är att politiker ska ange målen för användningen av resurser inom respektive sektor och indikera hur man vill att målkonflikter ska hanteras men att det är en tjänstemannauppgift att prioritera projekt och aktiviteter för att uppnå dessa mål. I de fall politiska beslut krävs om enskilda projekt ska skälen för detta redovisas så att allmänheten vet vilka överväganden som styr användningen av resurser. En andra slutsats är att Näringsdepartementet behöver en starkare bemanning för att hantera styrningen av trafikverken. En tredje slutsats är att flera projektförslag bör granskas av utomstående expertis. Ytterligare en slutsats är att kostnadsöverskridanden över en viss gräns alltid ska innebära att projekten omprövas. En sista slutsats är att riktlinjer för medfinansiering av projekt med stora lokala och regionala effekter behöver utarbetas.

Regionala intressen överensstämmer inte alltid med allmänintresset

Ett av de problem som tas upp i SNS debattskrift är alltså att incitamenten hos regionala och lokala politiker kan leda till ett för allmänintresset missriktat resultat. Birgitta Swedenborg påpekar att regionala och lokala politiker har incitament att finna infrastrukturprojekt i sin region som bekostas av hela landets skattebetalare.²² Eftersom de bara står för en liten del av den totala kostnaden själva, så behöver den lokala och regionala nyttan av projektet inte motsvara mer än den egna andelen av kostnaden. Om 20 regioner arbetar efter en sådan strategi kan kostnaderna för infrastrukturåtgärderna överstiga nyttan 20 gånger utan att detta framstår som orimligt i ett regionalt perspektiv. Detta fenomen har studerats inom politisk ekonomi och har visat sig förklara hur politiska beslut fattas när regionala representanter försöker tillgodogöra sig medel ur en gemensam skattepott. Ju fler regioner som öser ur denna pott, desto större blir kostnaderna i förhållande till nyttan.

²¹ Jan-Eric Nilsson: "Infrastrukturplanering – en process i behov av institutionella reformer", i *Skattemiljarder i trafikpolitiken – Till vilken nytta?*, red. Birgitta Swedenborg, SNS förlag, 2002.

²² Birgitta Swedenborg: "Att granska trafikpolitiken – inledning, sammanfattning och slutsatser", i *Skattemiljarder i trafikpolitiken – Till vilken nytta?*, red. Birgitta Swedenborg, SNS förlag, 2002.

Besluten ska fattas av folkvalda men vara möjliga att förstå

Statsvetaren Carl Melin drar – med utgångspunkt från en jämförelse av beslutsprocesserna inför inriktningsbesluten 1998 respektive 2002 – slutsatsen att politik och partier spelar roll för utformningen av inriktningsbesluten.²³ Han konstaterar också att detta knappast är något problem eftersom de folkvalda ska bestämma i en demokrati, inte de som gör de samhällsekonomiska kalkylerna. Samtidigt framhålls att det är viktigt att beslutsprocessen är konstruerad så att olika förslag diskuteras och debatteras på ett omfattande sätt och att väljarna för att kunna fatta välinformerade beslut och ställa sina företrädare till ansvar måste ha tillgång till information om politikens innehåll och effekter.

²³ Carl Melin: ”Särintressenas roll”, i *Skattemiljarder i trafikpolitiken – Till vilken nytta?*, red. Birgitta Swedenborg, SNS förlag, 2002.

5 Inriktningsplaneringens uppgift

I propositionen *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem*²⁴ redogör regeringen för sin syn på hur planeringsprocessen bör vara utformad, delvis som ett svar på riksdagens tillkännagivande att planeringssystemet bör ses över i vissa avseenden (jfr avsnitt 4.6). Nuvarande transportpolitik förutsätter också att planeringen av infrastrukturåtgärderna sker inom ramen för en rullande långsiktspåplanering och att denna planering ska möjliggöra att riksdagen fattar ett övergripande inriktningsbeslut. Det betyder att utgångspunkterna för den långsiktiga infrastrukturplaneringen, inklusive inriktningsplaneringen, på kortare sikt får anses vara ganska väldefinierade. SIKAs förslag till hur inriktningsplaneringen kan utvecklas i kapitel 6 utgår också från dessa förutsättningar.

Samtidigt kan det vara intressant att diskutera inriktningsplaneringen och den långsiktiga planeringen i stort mera förutsättningslöst och obundet i förhållande till vad som är förenligt med nuvarande transportpolitiska riktlinjer. När vi i kapitel 7 diskuterar inriktningsplaneringen i ett vidare och mer långsiktigt perspektiv har vi försökt tillämpa ett sådant friare och mer förutsättningslöst förhållningssätt.

Innan vi går närmare in på hur inriktningsplaneringen kan läggas upp på olika sikt kan det dock finnas anledning att diskutera vad som är inriktningsplaneringens övergripande uppgift och vilka allmänna krav på planeringsunderlag och planeringsformer som denna uppgift leder till. I det följande redovisas därför SIKAs förslag till hur syftet med inriktningsplaneringen kan preciseras. Detta sker med utgångspunkt i en redovisning av vilka övergripande transportpolitiska riktlinjer som vi bedömer det vara angeläget att riksdag och regering kan ge i samband med ett inriktningsbeslut och vilka krav som kan ställas på planeringsunderlaget för att det ska vara möjligt för statsmakterna att ta ställning i dessa centrala frågor.

5.1 Inriktningsplaneringens syfte

Inriktningsplaneringens syfte bör preciseras

Till skillnad från åtgärdsplaneringen styrs inte inriktningsplaneringen av någon författning. Den allmänna uppläggningsen av inriktningsplaneringen anges i 1998 års transportpolitiska proposition²⁵ och har sedan preciserats i de direktiv som regeringen utfärdat för planeringen (jfr kapitel 4.1). I den transportpolitiska propositionen anges att infrastrukturplaneringen i stort bör syfta till att samordna och prioritera åtgärder inom infrastrukturen och åtgärder inom transportsystemet utifrån ett trafikslagsövergripande perspektiv. Däremot formuleras inte något uttryckligt syfte för just inriktningsplaneringen.

²⁴ Prop. 2001/02:20.

²⁵ Prop. 1997/98:56.

En förutsättning för att man ska kunna pröva och bedöma olika uppläggningar eller förändringar av inriktningsplaneringen är att syftet med planeringen är någorlunda väldefinierat. Mot bakgrund av de skäl för planeringssystemets utformning som statsmakterna redovisat i olika sammanhang föreslår SIKA därför att inriktningsplaneringens uppgift formuleras på följande sätt: *Inriktningsplaneringen syftar till att ge riksdagen och regeringen underlag för att ange hur transportpolitiken ska komma till uttryck genom infrastrukturåtgärderna. I detta ligger även att planeringen ska kunna ge underlag för riktlinjer för planeringsmyndigheternas arbete med att utveckla infrastrukturen under planeringsperioden.*

Ge riktlinjer för infrastrukturens utveckling

Som framgår av avsnitt 4.1 har formerna för och innehållet i den långsiktiga infrastrukturplaneringen förändrats över tiden. Från att enbart ha handlat om omfattningen av investeringarna har uppgiften vidgats. I de senaste två planeringsomgångarna har således fler typer av infrastrukturåtgärder analyserats (t.ex. sektorsåtgärder), samtidigt har underlagen visat på utbytbarenheten 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.

Infrastrukturen som ett transportpolitiskt medel bland andra

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"*²⁶. Vidare sägs att *"Inriktningsplaneringen skall utgå från ett trafikslagsövergripande synsätt. Transportsystemet ses som en helhet där trafiken är slutprodukten och åtgärder inom infrastrukturen är ett medel bland andra för att nå de transportpolitiska målen"*²⁷. Inriktningsplaneringen kan alltså sägas syfta till att ge riktlinjer för infrastrukturens utveckling under planperioden utifrån en transportpolitisk helhetssyn.

Olika typer av styrmedel behöver kombineras för att de transportpolitiska målen ska kunna nås. Därför bör en viktig uppgift för inriktningsplaneringen vara att

²⁶ Prop. 1997/98:56, s. 39.

²⁷ Prop. 1997/98:56, s. 49-50.

analysera vilka medelskombinationer som är lämpliga för att nå mot olika mål. De strategiska områdena trafiksäkerhet och koldioxid är exempel på sådana analyser från den senaste inriktningsplaneringen.²⁸ Genom analyser av medelskombinationer kan riksdagen och regeringen få 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 förändringar i efterfrågan och utbud av transporter, förändrade bedömningar av olika styrmedels verkan och användbarhet, den tekniska utvecklingen samt människors beteende. Genom att inriktningsplaneringen gjorts ungefär vart fjärde år har riksdagen fått en möjlighet att regelbundet ompröva infrastrukturens roll som transportpolitiskt medel. På så sätt kan man säkerställa att infrastrukturens utveckling sker i linje med den aktuella transportpolitiken.

Ge signaler om aktuell transportpolitik

Hur transportpolitiken kan komma att utövas under planeringsperioden behöver således förtydligas av regering och riksdag i inriktningsplaneringen. Exempel på förutsättningar som kan behöva preciseras är:

- Hur ska transportpolitiska principer och medel tolkas och användas i planeringsomgången?
- Hur påverkar utvecklingen på andra politikområden transportpolitiken?
- Hur påverkar förändringar i andra omgivningsförutsättningar transportpolitiken?
- Hur kan infrastrukturutvecklingen påverka andra politikområden?

Hur omfattande arbetet med att klargöra sådana frågor blir 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 som de analyseras. Ett exempel kan vara frågan om hur styrningen mot de transportpolitiska målen förhåller sig till strävan efter samhällsekonomisk effektivitet. Diskussioner kring denna frågeställning har dels förts i inriktningsplaneringen, dels i måluppdraget²⁹, dels i samband med översyn av de samhällsekonomiska metoderna³⁰. 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 ändå förhålla sig till alla frågorna i inriktningsplaneringen för att riksdagen ska kunna säkerställa att infrastrukturens utveckling sker i linje med aktuell transportpolitik.

²⁸ *Trafiksäkerhetsåtgärder*, Vägverket projektansvarig, augusti 1999 samt *Inriktningsplaneringen och koldioxidpolitiken*, SIKA projektansvarig, september 1999. (Underlagsrapporter till *Strategisk Analys*, Slutrapportering av regeringsuppdrag om inriktningen av infrastrukturplaneringen för perioden 2002-2011, SAMPLAN Rapport 1999:2).

²⁹ *Vidareutveckling av de transportpolitiska målen*, SIKA Rapport 2000:1.

³⁰ *Översyn av samhällsekonomiska metoder och kalkylvärden på transportområdet*, SIKA Rapport 2002:4.

Övergripande avvägningar ska göras av riksdag och regering

En annan fråga gäller i vilka skeden av planeringen olika beslut ska tas. Av den transportpolitiska propositionen 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”³¹.

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 då vara att säkerställa att transportpolitiken är förenlig med eller t.o.m. blir ett medel i en mer överordnad politik. Det kan handla om att transportpolitiken ska 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 av infrastrukturåtgärderna som riksdagen sagt att man inte vill utöva.³²

5.2 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 bör ställa åtminstone fyra krav på underlaget:

1. Att inriktnings- och åtgärdsplaneringen utgår från gemensamma förutsättningar.
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 bl.a. i förhållande till de transportpolitiska målen.
4. Att inbördes beroenden mellan transportgrenarna beaktas.

³¹ Prop. 1997/98:56, s. 93.

³² 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”. Ett liknande synsätt kommer också till uttryck i Trafikutskottets betänkande med anledning av riksdagens revisorers granskning av väg- och järnvägsinvesteringar (bet. 2001/02:TU2, rskr. 2001/02:126).

Ange gemensamma förutsättningar för planeringen

I den transportpolitiska propositionen sägs som sagt att förutsättningar för åtgärderna i åtgärdsplanerna ska läggas fast i inriktningsplaneringen. Därmed ökar möjligheterna att man får planer som är enhetliga och jämförbara, dvs. att de utgår från samma grundläggande bedömning av samhällsutvecklingen och vad som påverkar den, att effekterna av åtgärdsprogrammen kan beskrivs utifrån en gemensam referensram, m.m. En anledning till att detta är viktigt är att de folkvalda – och i förlängningen medborgarna – måste kunna förstå vad de delegerar till tjänstemännen vid 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. Det vill säga migration, demografi, den allmänna ekonomiska utvecklingen, det internationella handelsutbytet och den inre regionala utvecklingen.
- Principer för samhällsekonomiska bedömningar och kalkylvärden och även användning av andra prioriteringskriterier och effektmått.
- 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 den årliga budgeten fördelas och när planerna ska följas upp.

Visa om transportpolitiken blir gemensam för 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 – gäller för alla trafikgrenar. Det betyder t.ex. att man inom alla trafikslag strävar efter att nå en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt 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 kan tolkas som 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 omotiverat hög efterfrågan på viss trafik och därmed en risk för alltför stora satsningar i detta trafikslag.
- Är målen lika ambitiösa i alla trafikgrenar? Om t.ex. trafiksäkerhetsmålen för järnväg är ambitiösare än målen för väg finns en risk att alltför lite satsas på säkrare vägtrafik.
- Är målen för transportsektorn lika ambitiösa som för andra samhällssektorer? Om t.ex. transportsektorns koldioxidmål är mer ambitiöst än inom andra sektorer 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 prägla 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 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 med jämna mellanrum och beslutar om vilka tolkningar av målen som ska gälla för den aktuella planeringsomgången. Det kan då lika gärna vara fråga om att avsiktligt göra målen vagare – för att medvetet skapa generell handlingsutrymme för planeringsmyndigheterna – som att detaljprecisera mål.

Det är inte alltid bara avvägningen mellan målen som är politiskt relevant. Även valet av medel, inklusive i vilken omfattning och på vilket sätt vissa medel bör användas, kan behöva bli föremål för en politisk beredning. Detta gäller självklart medel som bara regering och riksdag råder över, t.ex. skatter. Det bör dock även gälla vissa medel som planeringsmyndigheterna råder över och där de har den bästa kunskapen om vad som är kostnadseffektivt. Skälet för att även sådana medel ibland bör bli föremål för politiska överväganden är att de kan ha stor betydelse för medborgarna och därmed får en särskild politisk laddning. Det kan t.ex. gälla hastighetsgränser inom vägtrafiken.

Ett centralt problem och dilemma för den samlade styrningen av den långsiktiga planeringen är att åtgärdsplaneringen är organiserad i trafikslag och regionuppdelad medan de transportpolitiska målen är 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 utbytbarheter mellan åtgärder (t.ex. åtgärder inom infrastrukturen jämfört med andra åtgärder i transportsystemet) och målkonflikter lyfts fram. Det bör vara 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 t.ex. i vilken utsträckning åtgärder i ett transportslag påverkar utvecklingsförutsättningarna inom ett eller flera andra transportslag.

En annan fråga är vilken transportefterfrågan som är mest angelägen. Exempelvis innebär i allmänhet godssatsningar på järnväg att basindustri med medellånga transporter prioriteras, sjöfartssatsningar att lågvärdigt gods med långa transportavstånd prioriteras samt vägsatsningar – och i ännu högre grad satsningar på fraktflyg – att högteknologisk industri med små volymer men höga varuvärden prioriteras. Oavsett vilken inriktning som väljs i infrastrukturplaneringen innebär den i praktiken att en sådan avvägning görs i en mängd olika dimensioner mellan olika intressen, grupper och orter.

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 samverkans- 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 främjas eller motverkas?
- 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?
- Vilken betydelse har infrastrukturåtgärderna för transportslagsfördelningen och vilken roll har denna fördelning när det gäller att lösa transportpolitiska problem?
- Finns det anslutningar mellan transportslag (t.ex. hamnar, kombiterminaler, multimodala fraktcentra) som är viktiga för flera trafikgrenar men som ingen planerar för?

5.3 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 mer eller mindre strikta. Underlaget som tas fram i inriktningsplaneringen bör alltså belysa konsekvenserna för de transportpolitiska målen av olika inriktningar.
2. Ge 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 utgör alternativ eller kompletterar varandra. Vissa nyckelfrågor bör kunna identifieras utan alltför stora svå-

righeter. 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. Det är därför viktigt att underlaget belyser hur t.ex. internaliserande beskattning, fordonsregler eller subventionering av trafik påverkar efterfrågan och konkurrensytor.
5. Ange hur långt man ska nå i åtgärdsplaneringen. I de riktlinjer för åtgärdsplaneringen som ges i inriktningsbeslutet och planeringsdirektiven vill regeringen och riksdagen sannolikt 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.
6. Ange hur stora planeringsramar som är lämpliga under rådande förhållanden dels totalt sett, dels fördelat på olika typer av insatsområden. När det gäller fördelningen på olika insatsområden eller åtgärdstyper bör underlaget vara utformat så att statsmakterna får största möjliga frihet att välja vilken detaljeringsgrad planeringsanvisningarna ska ha.

6 Förslag till uppläggning av inriktningsplaneringen

6.1 Utgångspunkter

I kapitel 4 har vi försökt sammanfatta resultatet av olika utredningar och analyser som har bäring på den långsiktiga infrastrukturplaneringen i allmänhet och på inriktningsplaneringen i synnerhet. Vidare har vi i kapitel 5 försökt precisera inriktningsplaneringens syfte med utgångspunkt främst i de ställningstaganden beträffande den långsiktiga infrastrukturplaneringen som riksdag och regering redovisat i olika transportpolitiska dokument. Denna tolkning av inriktningsplaneringens uppgift har i sin tur lett fram till vissa slutsatser om vilka frågor som planeringsunderlaget i första hand måste kunna ge svar på. SIKAs förslag till hur inriktningsplaneringen skulle kunna läggas upp i nästa planeringsomgång, har i hög grad utformats utifrån dessa utgångspunkter.

Ytterligare en viktig utgångspunkt för SIKAs förslag är nuvarande transportpolitiska riktlinjer, så som de kommer till uttryck främst i den transportpolitiska propositionen och Infrastrukturpropositionen. Vår bedömning är att dessa riktlinjer visserligen ger ett betydande utrymme för att förändra olika delar av inriktningsplaneringen men att mera grundläggande förändringar däremot inte kan ske utan att mera övergripande transportpolitiska riktlinjer samtidigt omprövas. Vi uppfattar alltså vårt uppdrag som primärt inriktat på att överväga hur inriktningsplaneringen kan utformas inom nuvarande transportpolitiska ramar. Det betyder att det förhållandevis preciserade förslag som läggs i det följande i huvudsak måste få formen av en vidareutveckling av nuvarande planeringsformer. Vi återkommer därför i kapitel 7 till en diskussion av olika utmaningar som på sikt kan föranleda ett friare förhållningssätt till planeringsprocessen i stort.

I sammandrag innebär SIKAs förslag till uppläggning av inriktningsplaneringen i en kommande planeringsomgång följande förändringar av planeringsunderlagets *innehåll*:

- Gör mer långsiktiga utblickar.
- Ta med översiktliga analyser av riktigt stora projekt.
- Storstadsprojekt bör hanteras.
- Nuvarande ramfördelning bör ersättas av beskrivningar av olika ramnivåer för järnvägs- respektive vägätgärder.
- En utvecklad beskrivning av 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.³³
- Lägg in ett skede för regeringskansliets beredning av underlaget.

Slutligen kan *presentationen* av materialet göras mer lättillgänglig:

- Gör mer konkreta presentationer i form av t.ex. flöden och angivande 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.

Vi redovisar också olika tentativa tidplaner för en kommande planeringsomgång som dels utgår ifrån dagens planeringsprocess, dels från en planeringsprocess som innehåller de nyss angivna förändringarna.

Våra förslag utgår som nämnts från hur den förra omgången av inriktningsplaneringen var upplagd. För en närmare beskrivning av denna planerings uppläggning och innehåll hänvisas till den s.k. Strategiska analysen.³⁴

6.2 Förändringar av innehållet

Gör utblickar på lång sikt

Problemställning

En brist i tidigare planeringsomgångar har varit att underlag saknats för att diskutera utvecklingen i transportsektorn och dess omvärld på lång sikt. Detta är något som påtalats t.ex. i många remissyttranden över den strategiska analysen och i verksgruppens analys av olika alternativa upplägg.³⁵

Transportsystemet är trögföränderligt, både när det gäller infrastrukturen och dess användning. Det är därför viktigt att det går att bedöma hur välmotiverade eller robusta olika åtgärder är i olika tänkbara framtider. Strategier som ingår i en inriktning av infrastrukturåtgärder kan också omfatta långsiktiga program, där kanske bara en första etapp rymms inom den egentliga planeringshorisonten. En tydlig svaghet i analyserna har därför varit deras begränsning till ett perspektiv på 10-15 år. Samtidigt är det så att osäkerheterna i slutsatserna blir större ju längre in i framtiden strategierna sträcker sig.

En ambition har visserligen sedan tidigare funnits att göra långsiktiga prognoser men det har inte hunnits med eller har genomförts på ett mycket förenklat sätt. Dessutom är det osäkert om en utsträckning av modeller som är utformade för att belysa medellånga perspektiv till mycket långsiktiga prognoser är meningsfull.

³³ Med analys av strategiska områden menas här analyser av frågeställningar eller förhållanden av stor betydelse för infrastrukturplaneringen.

³⁴ *Strategisk analys*, Slutrapportering av regeringsuppdrag om inriktningen av infrastrukturplaneringen för perioden 2000–2011, SAMPLAN Rapport 1999:2.

³⁵ Jfr kap 4 samt bilaga 1.

Dessa modeller förmår ändå inte att ge någon belysning av vad trendbrott eller ändrade beteenden kan tänkas betyda.

Scenariestudier och back-casting

Långsiktiga utblickar kan dock också göras på 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. Vägverket har t.ex. genomfört sådana scenariestudier som underlag för bl.a. den nu pågående åtgärdsplaneringen med syftet att identifiera "säkra utvecklingslinjer och strategiska osäkerheter".³⁶

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-casting³⁷. Vi föreslår att en studie med hjälp av back-casting ska ingå i underlaget från inriktningsplaneringen, kanske i kombination med scenariestudier av den typ Vägverket genomfört. Det väsentliga i sammanhanget är att analyserna ges en sådan utformning att de kan minska osäkerheten om vilka åtgärder som är lämpliga i det planeringsperspektiv som gäller för infrastrukturplaneringen. 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. Även långsiktiga mål som gäller annan miljöpåverkan eller trafiksäkerhet bör i princip kunna lämpa sig för denna typ av analyser.

SIKA har för egen del inom projektet "Långsiktiga utblickar" startat en analys som syftar till att pröva metoder och finna former för att sätta in planeringen i ett längre tidsperspektiv där vi försöker tillämpa en back-castingteknik på de nationella mål som satts upp för koldioxidutsläppen på lång sikt. Det underlag som kommer fram inom detta projekt bör kunna bilda utgångspunkt för en motsvarande analys i en nästa omgång av inriktningsplaneringen.

Studera stora projekt

Problemställning

En annan brist med den hittillsvarande planeringsprocessen är att vissa stora projekt inte hanterats i inriktnings- och åtgärdsplaneringen. De reella besluten om

³⁶ Förslag till inriktning av Vägverkets fortsatta arbete med Nationell plan för vägtransport-systemet 2004-2015, 2002-09-25.

³⁷ Trafiksäkerhets- och miljöalternativet i den senaste inriktningsplaneringen kan ses som exempel på en analys med inslag av back-casting. Utgångspunkten var att några mål (på medellång sikt) skulle nås och sedan sökte vi vägar att nå dit.

dessa projekt fattas därmed utanför den ordinarie planeringen. Ofta baseras dessa beslut på knapphändiga underlag.³⁸ Vidare 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 i stället i efterhand anpassas till dessa beslut. Citytunneln, Botniabanan 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. Ännu viktigare orsaker är sannolikt att tidshorizonten för planeringen är för kort och att det är för arbetskrävande för trafikverken att ta fram underlag. Planperioden är ”endast” ca tio år och det är knappast realistiskt att räkna med att riktigt stora projekt ska hinna påbörjas eller finansieras inom denna tidshorizont. Samtidigt är det som sagt resurskrävande 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.

Förhållandet att de största och för hela transportsystemet mest strukturerande investeringsobjekten behandlas utanför systemet för långsiktig planering måste dock betraktas som mycket otillfredsställande. Som framgår av avsnitt 4.6 har riksdagens revisorer också nyligen pekat på risken för att samhällsekonomiskt mindre angelägna investeringar kan ges företräde om de finansieras utanför statsbudgeten. Därför anser revisorerna att alla nationella väg- och järnvägsinvesteringar som helt eller delvis finansieras med statliga medel bör hanteras inom samma planeringsprocess.

Gör översiktliga studier av större projekt

SIKA anser att trafikverken (främst Banverket och Vägverket) under inriktningsplaneringen *översiktligt* bör 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. Exempel på projekt som kunde ha varit aktuella i den senaste inriktningsplaneringen är Europabanan, Götalandsbanan, Norrbotniabanan 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 eller regeringen ska kunna ta ställning till 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 normalt bör ligga 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 trafikeringssupplägg 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.

³⁸ Jfr avsnitt 4.6.

Det är också viktigt att studera vad skilda förutsättningar betyder för värdet av projekten. Skälet är att nyttan av ett projekt helt kan bero på hur det utformas (t.ex. val av trafikering) 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 enbart utgå från en given uppsättning förutsättningar i studierna av de stora projekten. Exempel på olika förutsättningar som bör analyseras är trafikeringkostnader, t.ex. i form av ett alternativ som bygger på oförändrade fordons- och drivmedelsskatter och ett alternativ med samhällsekonomiskt effektiva skatter och avgifter. I vissa fall kanske även andra prisantaganden framstår som relevanta att studera. Även effekten av olika alternativ för ekonomisk eller demografisk utveckling samt av alternativa infrastrukturinvesteringar eller trafikeringlösningar bör prövas.

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 den senaste inriktningsplaneringen om planering av storstädernas transportsystem.³⁹ I den senaste översynen av samhällsekonomiska metoder och kalkylvärden som genomförts gemensamt av SIKA och trafikverket finns också närmare rekommendationer om vilka känslighetsanalyser som bör göras i olika planeringssituationer.⁴⁰

Ett problem är att riktigt stora projekt har stor påverkan på vilka åtgärder i övrigt som bör genomföras – och därmed borde påverka inriktningsbeslutet i dess helhet. 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 det förslag vi nu lägger. 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 dock 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

Problemställning

Den enligt vår mening kanske största bristen i det underlag för inriktningsbesluten som hittills tagits fram är att det inte har gett någon fullgod ledning för hur satsningar i storstadsområden ska göras. Det finns flera orsaker till denna brist.⁴¹

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 hur

³⁹ *Planering av storstädernas transportsystem*, SIKA Rapport 2001:2.

⁴⁰ Översyn av samhällsekonomiska metoder och kalkylvärden på transportområdet, SIKA Rapport 2002:4.

⁴¹ De problem som sammanhänger med planeringen i storstäder behandlas mer utförligt i *Planering av storstädernas transportsystem*, SIKA Rapport 2001:2

effekterna vid trängsel modelleras, hur tidsvinster värderas för olika grupper, hur stadsbyggnadseffekter som följer av olika trafiklösningar ska vägas in samt bedömning av hur stora kostnader som kan anses motiverade för att undvika intrång.

För det andra är storstädernas transportsystem mer komplext än övriga landets. 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 genomförs samtidigt eller senare.

För det tredje verkar det finnas brister i trafikverkens vilja eller 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 verkens regionala organisationer inte alltid vill eller anser sig ha tid att analysera olika åtgärder för inriktningsplaneringen. Förutsättningarna för analyserna var också oklara i den senaste planeringsomgången. 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 stadsmiljön i vid mening.

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 för att bättre kunna hantera trängsel är angelägen. Det är också angeläget att få fram bättre kunskaper om vissa tidsvärden och att bättre kunna beskriva utsläpp vid kösituationer. Ett sådant utvecklingsarbete pågår nu också som följd av den senaste översynen av samhällsekonomiska metoder och kalkylvärden.⁴²

Det är däremot 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. I den ovan nämnda översynen finns dock även förslag till andra angreppssätt på detta problem.

⁴² Se *Översyn av samhällsekonomiska metoder och kalkylvärden på transportområdet*, SIKA Rapport 2002:4.

Belysa handlingsalternativ

Nyttan av en infrastrukturåtgärd kan helt bero på vad man antar kommer att hända i omvärlden. Därför är det viktigt att inför beslut om större åtgärder studera vad olika förutsättningar betyder. Vi har därför redan tidigare i detta avsnitt föreslagit att några större tänkbara åtgärder ska studeras 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 analyseras i inriktningsplaneringen utifrån några olika förutsättningar.

Utöver vad som följer av den s.k. fyrstegsprincip som lagts fast i direktiven för åtgärdsplaneringen och som bör tillämpas även i inriktningsplaneringen föreslår vi att analyser av storstadsinvesteringar struktureras så att effekterna av en åtgärd eller strategi belyses för åtminstone följande fall:

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

Ändrat ansvar för att ta fram underlag

Bristerna i trafikverkens 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. Den senare förutsättningen bör också kunna regleras genom tydlighet och skärpa i regeringens direktiv för inriktningsplaneringen. Möjligen borde dock mer av ansvaret för inriktningsunderlaget flyttas till regionala organ.

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

Problemställning

Inriktningsplaneringen har hittills inte lett till att vi fått fram det underlag för ett på givna kriterier – t.ex. samhällsekonomisk lönsamhet – grundat förslag till ramfördelning som riksdag och regering har begärt. Vilka skälen är till att detta inte lyckats kan diskuteras.⁴³

I sak är det emellertid ett problem att det bara är möjligt att tydligt beskriva effekterna för en del av de åtgärdstyper som måste ingå i en inriktning. Bland annat saknas idag i stor utsträckning kunskap och metoder för att kunna beskriva effekterna av drifts- och underhållsåtgärder inom de olika trafikslagen. Därför tvingas vi göra subjektiva bedömningar av hur fördelningen bör se ut mellan åtgärder där effekterna kan kvantifieras med ganska god precision (t.ex. traditionella investeringar) och åtgärder där denna möjlighet ännu inte finns (t.ex. driftåtgärder). Bäst möjlighet att göra dessa bedömningar bör Banverket och Vägverket ha i kraft av sin expertroll.⁴⁴

Ett annat problem finns i processen. I dag finns incitament att lägga pengar på sådant som inte går att räkna på och som således är svårare för en utomstående att granska. Detta kan i värsta fall leda till att trafikverken börjar agera taktiskt i prioriteringen av olika åtgärdstyper. Dessutom visar erfarenheten från den senaste planeringsomgången att frågor om ramfördelning mellan verken allmänt är känslig och att frågor som rör denna fördelning lätt skapar konflikter och blockeringar som påverkar hela planeringsprocessen.⁴⁵

Alternativa ramnivåer från trafikverken

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 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. Vi återkommer i avsnitt 6.3 till hur och när detta bör ske. Om möjligt bör det också finnas en återkoppling i åtgärdsplaneringen till att de effekter som utlovats i inriktningsplaneringen verkligen verkar kunna infrias innan planerna fastställs.

Effekter av inriktningar behöver beskrivas med utgångspunkt i 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 kal-

⁴³ Olika förklaringar diskuteras t.ex. i TÖI:s utvärdering av inriktningsplaneringen, se bilaga 1.

⁴⁴ Däremot är det självklart viktigt att de kan motivera dessa bedömningar, så att beslutsfattarna kan ifrågasätta dem.

⁴⁵ I den jämförelse som TÖI gjort av den norska och svenska planeringsprocessen (se avsnitt 4.3) tillmäts de olika sätten att hantera ramfördelningen stor betydelse för hur processerna förlöpt.

kylprinciper som tillämpades i den föregående åtgärdsplaneringen används för dessa.

Eftersom det med vårt förslag inte längre 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 hittills skett i inriktningsplaneringen. För att minska kampen om medel kan dock fördelningen baseras på gällande planer.

Genom förslaget bör de problem som beskrivits ovan försvinna. En fördel är att respektive trafikverk får ta ett mer entydigt ansvar för det underlag som tas fram. Nackdelen är att vi överger målet att i det planeringsunderlag som myndigheterna levererar 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. En viktig förutsättning för att denna modell ska kunna fungera är givetvis att de åtgärder som ingår i verkens underlag beskrivs utifrån en gemensam uppsättning av kriterier.

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 periodvis 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 på kort sikt inte behöver påverkas av ett ökat inslag av alternativ finansiering. Kraven på åtgärdernas lönsamhet och bidrag till långsiktig hållbarhet borde nämligen inte primärt påverkas av finansieringsformen.

Vid en mer omfattande övergång till alternativ finansiering – och särskilt om den får former som inte enbart avser att flytta tidpunkten för anslagsbelastningen utan även tar sikte på att uppnå effektivitetsvinster genom ändrade former för planeringen och förvaltningen av trafikanläggningarna – tror vi däremot att följderna för planeringssystemet blir större. Eftersom vi bedömer att detta kan vara aktuellt först på längre sikt är det en fråga som vi återkommer till i kapitel 7.

Utvecklad analys av osäkerhet

Problemställning

En viktig del i alla beslutsunderlag – som ofta glöms bort eller hanteras knapphändigt – är hanteringen av osäkerhet och risk. Den långsiktiga planeringen innebär att vi försöker bilda oss en uppfattning om nyttan och kostnaden för åtgärder som har en ekonomisk livslängd på upp till 60 år. Analyserna innebär dessutom att vi försöker bilda oss en uppfattning om hur resandet ser ut långt fram i tiden. Detta innebär i sin tur att vi behöver göra antaganden om hur ekonomin utvecklas, hur energipriser utvecklas etc. Den samhällsekonomiska analysen förutsätter också att vi känner människors värdering av trafiksäkerhet, restid, miljö etc. och att vi dessutom kan säga något om hur dessa värderingar förändras över tiden. Till detta kommer att de prognosmodeller som används innebär en starkt förenklad beskrivning av verkligheten som i sig inrymmer betydande osäkerheter. Modellerna är dessutom skattade på information om hur ett urval av befolkningen rest under en viss tidsperiod (hämtat från resvaneundersökningar) vilket innebär att parametrarna i modellen skattas med en osäkerhet som styrs av urvalets storlek och representativitet.

Även om prognoserna och de samhällsekonomiska kalkylerna normalt enbart görs för en tidpunkt 10-20 år bort är det ändå uppenbart att alla delar av kalkylen innehåller osäkerheter som var för sig är stora och som sammantaget påtagligt kan tänkas påverka de slutsatser som dras.

Osäkerhet av olika slag

Av diskussionen ovan framgår att det finns osäkerheter av flera olika slag:

1. modellernas förenklade beskrivning av verkligheten
2. osäkerhet i modellernas parametrar på grund av urvalsfel
3. osäkerhet om hur variabler som påverkar resultatet utvecklas över tiden
4. osäkerhet om kalkylvärden i den samhällsekonomiska kalkylen
5. osäkerhet om hur människors värderingar förändras över tiden.

De uppföljningar av trafikprognoser som hittills utförts talar för att osäkerheten om omvärldsutvecklingen (punkt 3) tycks vara betydligt större än modellens egen osäkerhet (punkterna 1 och 2). Detta har visat sig t.ex. i uppföljningen av snabbtågssatsningen mellan Stockholm och Göteborg och vid uppföljningen av Svealandsbanan. I båda fallen förmår modellerna beskriva utvecklingen rätt väl när den faktiska utvecklingen av inkomster, priser, utbud etc. används i modellberäkningen. Dessa faktorer har å andra sidan inte alls utvecklats så som man förutsatte när de ursprungliga prognoserna utfördes (dvs. osäkerheter enligt punkt 3 var uppenbara).

Punkterna 4 och 5 hänger delvis ihop. De kan både avse faktorer som återfinns i modellerna – som t.ex. tidsvärden – och faktorer som bara återfinns i den samhällsekonomiska kalkylen – t.ex. olycksvärden och miljövärden. I vissa fall är dessa osäkerheter idag mycket stora.

Olika sätt att hantera osäkerhet

Osäkerhet i planeringsunderlaget kan hanteras på flera olika sätt. Ofta argumenteras för att diskonteringsräntan bör innehålla en komponent som motiveras av osäkerhet. Argumentet är helt enkelt att osäkerheten gör det mindre självklart att de framtida vinsterna verkligen inträffar och att denna osäkerhet ökar ju längre fram i tiden vi kommer. En högre diskonteringsränta medför att värdet av framtida vinster minskar i kalkylen. I rekommendationerna från alla de översyner av samhälls-ekonomiska metoder och kalkylvärden som genomförts har man dock valt att förordas en diskonteringsränta utan ett sådant påslag för osäkerhet.⁴⁶ Istället förordas andra sätt att belysa osäkerheten.

I den strategiska analysen som genomfördes 1999⁴⁷ valde vi att belysa osäkerheten genom att genomföra ett antal känslighetsanalyser för både persontrafik och godstransporter. För persontransporter varierades den ekonomiska tillväxten, restiden med olika färdmedel, turtätheten, bensinpriset och biljettpriset. För gods varierades faktorer som näringslivsutveckling, transportkostnader för olika transportslag, omlastningskostnader, frekvens, kapacitet i järnvägssystemet och hamnstrukturen. I dessa känslighetsanalyser belystes enbart konsekvenserna för transportefterfrågan och inte inverkan på åtgärdernas lönsamhet. Orsaken till denna begränsning var främst att modulerna för samhällsekonomiska beräkningar inte var färdigutvecklade. Sådana mer automatiserade moduler är en förutsättning om lönsamheter ska kunna beräknas för många alternativ.

Känslighetsanalyserna i den strategiska analysen utfördes för att ge en allmän bakgrundsbild av hur transportefterfrågan påverkas av olika faktorer. Resultaten av dessa analyser kom inte att påverka de slutsatser som drogs i rapporten, annat än i form av ett resonemang om vilka faktorer som har störst betydelse för efterfrågeutvecklingen för olika transportslag. Eftersom modellerna är mer välutvecklade idag skulle det nu vara möjligt att göra mer utvecklade känslighetsanalyser där t.ex. känsligheten hos olika delar av inriktningsalternativen studerades.

I viss utsträckning kan man nog också hävda att de regelbundna omprövningar och revideringar som görs av långsiktplanerna är ett sätt att praktiskt hantera vissa osäkerheter, t.ex. i fråga om omvärldsförändringar och efterfrågan på transporter.

I en underlagsrapport till den nyss avslutade ASEK-översynen⁴⁸ förordas att ytterligare ett antal känslighetsanalyser genomförs. Utöver analyser av liknande slag som beskrivits ovan – kompletterat med genomförda samhällsekonomiska kalkyler – föreslås att känslighetsanalyser ska utföras för tämligen breda intervall av värden för flera av de kalkylvärden som används. Dessutom föreslås ytterligare fler analyser av faktorer som påverkar efterfrågan.

⁴⁶ Se t.ex. *Översyn av samhällsekonomiska metoder och kalkylvärden på transportområdet*, SIKA Rapport 2002:4.

⁴⁷ *Strategisk analys*, Slutrapportering av regeringsuppdrag om inriktningen av infrastrukturplaneringen för perioden 2002–2011, SAMPLAN Rapport 1999:2.

⁴⁸ *Översyn av samhällsekonomiska metoder och kalkylvärden på transportområdet*, SIKA Rapport 2002:4.

Det finns emellertid vissa problem med denna uppläggnings. För det första kräver det omfattande arbete och långa körtider att genomföra känslighetsanalyser. För det andra är det uppenbart att resultaten av kalkylerna kommer att påverkas kraftigt av de alternativa antagandena. Om dessa kombineras till extremalternativ finns risken att slutsatsen blir att resultatet helt avgörs av vad vi väljer för förutsättningar. För det tredje är det svårt att se hur resultaten av dessa känslighetsanalyser ska kunna användas av beslutsfattarna när de tar ställning till beslutsunderlagen. Risken finns att resultatet enbart blir ett ifrågasättande av värdet av de kalkyler som genomförs – något som är gott och väl om vi verkligen inte kan säga något bestämt, men som är illa om vi ändå tror att det finns slutsatser att dra.

Kan osäkerheten reduceras?

Vi har redan påpekat att om vi gör känslighetsanalyser för många faktorer och om analyserna görs för i och för sig rimliga intervall för dessa faktorer så kommer antagligen resultaten att påverkas dramatiskt – framför allt om vi väljer att kombinera analyserna till extremalternativ där flera faktorer får variera ”åt samma håll”. Om vi inte kombinerar faktorerna till sammansatta alternativ riskerar vi istället att stå med ett stort antal alternativa utfall som är svåra att dra slutsatser av.

Är då slutsatsen att tillvaron är så osäker att vi egentligen inte kan säga nåt bestämt om någonting?

När vi anger ett intervall för en viss faktor – t.ex. för värderingen av ett statistiskt liv – anger vi samtidigt också ett visst värde som ska användas i ”normala” kalkyler. I allmänhet bygger detta på att vi har en viss uppfattning om vilket värde som är mest sannolikt. De intervall vi är intresserade av representerar värden som vi visserligen anser är tänkbara, men som ändå är mindre sannolika. Vidare är det osannolikt att alla faktorer som kan ha ett osäkerhetsintervall skulle anta extremvärden samtidigt. Många faktorer kan antas ha värden som är helt oberoende av varandra. För andra faktorer har vi istället en bild av att värdena samvarierar på något mer eller mindre tydligt sätt.

Att vissa värden är mer sannolika än andra, att det är osannolikt att alla faktorer antar extremvärden samtidigt och att vissa faktorer samvarierar talar för att vi bör sträva efter att utforma en analytisk metod för att belysa hur säkerheten i slutresultaten påverkas av osäkerheten hos enskilda faktorer som används för att räkna fram slutresultaten. Med ”slutresultat” kan vi avse resultatet av den samhällsekonomiska analysen av ett inriktningsalternativ, resultatet av efterfrågeberäkningen, utsläppen av koldioxid, etc.

Vad vi önskar att få ut av känslighetsanalyserna för att dessa ska bli mera meningsfulla som en del i beslutsunderlaget kan t.ex. vara följande typ av utsagor:

”Nettonuvärdekvoten för investeringarna i inriktningsalternativet är 0,5. Även om vi väger in de osäkerheter som finns i kalkylen så är vi ändå rimligt säkra på att alternativet har en lönsamhet som är positiv.” (*baserat på t.ex. en analys som visar att nettonuvärdekvoten med 95% sannolikhet är över noll, givet de osäkerheter som inkluderats i analysen*)

eller:

”Nettonuvärdekvoten för investeringarna i inriktningsalternativet är 0,5. Den osäkerhet som finns innebär att lönsamheten avgörs av hur de faktorer som är osäkra utvecklas. Det kan därför vara motiverat att enbart genomföra de mest lönsamma delarna.” (baserat t.ex. på resultatet att nettonuvärdekvoten enbart med 55% sannolikhet är över noll, givet de osäkerheter som inkluderats i analysen)

Med tillgång till en sådan analysmetod skulle vi dessutom kunna belysa om olika typer av åtgärder är olika känsliga för de osäkerheter som studeras. Rent faktiskt skulle detta kunna ske t.ex. genom att konfidensintervallen blir bredare för vissa åtgärders nettonuvärdeskvot än för andra. En möjlig metod för att åstadkomma mer meningsfulla känslighetsanalyser är s.k. Monte Carlo-simulering som bygger på att man för varje variabel för vilken man vill ta hänsyn till osäkerheten konstruerar en sannolikhetsfördelning för olika värden på variabeln. För att närmare utreda förutsättningarna att tillämpa denna metod i t.ex. inriktningsplaneringen har SIKA inlett två förstudier under hösten 2002.

6.3 Förändringar av processen

I den transportpolitiska propositionen har regeringen tämligen ingående beskrivit hur inriktningsplaneringen bör läggas upp och vilka faser som ska ingå i planeringen. Regeringen redovisar t.ex. bedömningen att ”inriktningsplaneringen bör omfatta en lägesanalys och, i en andra fas, en strategisk analys. Den strategiska analysen bör utföras på såväl nationell som regional nivå.”⁴⁹ I skälen för sin bedömning redogör regeringen vidare relativt detaljerat för vad de olika stegen i inriktningsplaneringen bör omfatta och vilka myndigheter som ska svara för olika insatser.

Regeringen anger dock att denna redogörelse avser planeringsperioden 2002-2011 och överväganden har inte heller underställts riksdagen. SIKA gör därför bedömningen att regeringens överväganden i denna del inte kan anses vara en del av de övergripande transportpolitiska riktlinjerna och att det därför bör vara möjligt att göra förändringar av processen för en kommande planeringsomgång utan att detta behöver föranleda någon omprövning av transportpolitiken i stort. I enlighet med detta föreslår vi att några förändringar i uppläggnings- och inriktningsplaneringsprocessen ska övervägas.

Ersätt lägesanalysen med löpande analysarbete

Problemställning

Som framgår av de tentativa tidsplaner som redovisas i slutet av detta kapitel är den långsiktiga infrastrukturplaneringen en komplicerad process som inrymmer många planeringssteg och bestämda krav på ledtider mellan olika moment. Om man önskar lägga till nya moment i planeringen utan att planeringsprocessen ska bli ännu mera utdragen kräver detta att tid frigörs genom att andra moment kan förenklas eller slopas.

⁴⁹ Prop. 1997/98:56.

Den långsiktiga planeringen är uppbyggd som en rullande planering som hittills varit utformad så att tioåriga planer reviderats vart fjärde år.⁵⁰ Den principiella utgångspunkten för ett sådant rullande planeringssystem bör vara dels att ta ställning till hur den långsiktiga planen ska sträckas ut ytterligare fyra år samt att vid revideringstillfällena pröva i vilken utsträckning det är motiverat att förändra gällande planer med hänsyn t.ex. till förändrade förutsättningar eller nya politiska riktlinjer. Det kan däremot knappast vara underförstått att man i varje planeringsomgång ska utgå från att planeringen ska göras om i grunden. Att planeringsansatsen ändå nästan haft denna karaktär under de senaste planeringsomgångarna är något som ifrågasatts i den utvärdering som gjorts av den senaste inriktningsplaneringen.⁵¹

Det är naturligtvis inte heller så att all kunskap om infrastrukturåtgärdernas effekter och hur de förhåller sig till transportpolitiken i stort försvinner i perioderna mellan inriktningsplaneringen. Det är snarare rimligt att utgå ifrån att denna kunskap upprätthålls fortlöpande och helst successivt fördjupas genom planeringsmyndigheternas löpande utrednings- och analysverksamhet.

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. i den årliga måluppföljning som SIKA redovisar till regeringen och genom trafikverkens sektorsrapporter. Genom att ytterligare förbättra det löpande analysarbetet bedömer vi att lägesanalysen kan slopas. Däremot bör ett eller flera seminarier genomföras för att sammanfatta analysläget och diskutera vilka utgångspunkter detta ger för planeringen.

Vid seminarierna bör således diskuteras vilka gemensamma förutsättningar som ska gälla för planeringen och vilka problem som kan behöva studeras mera ingående som strategiska områden. Seminariet kan hållas i en ganska bred krets. Exempel på deltagare är trafikverk, miljömyndigheter, länsstyrelser och motsvarande samt intresseorganisationer. Efter seminariet kan SIKA ställa samman resultatet i en dokumentation som lämnas till regeringen.

Inför diskussionen om analysförutsättningar krävs ett underlag vilket det bör vara SIKA:s och trafikverkens gemensamma ansvar att ta fram, förslagsvis inom ramen för den verksgrupp som finns vid SIKA. Regeringen bör ge ett uppdrag för att initiera att ett sådant underlag tas fram. De förutsättningar som bör läggas fast i detta sammanhang 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.

⁵⁰ Det senaste inriktningsbeslutet har inneburit en viss färförskjutning i dessa intervall, bl.a. genom att planeringsperioden nu är tolv år.

⁵¹ Se t.ex. bilaga 1.

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 kan vara utvärderingar av närmast föregående planeringsomgång.

På grundval av det underlag som beskrivits ovan bör regeringen i ett direktiv ge besked om vilka planeringsförutsättningar som ska gälla och vilka av de utpekade områdena – eller andra – som man vill ha belysta.

Tydligare uppdelning av strategiska analysen

Problemställning

I föregående planeringsomgång var inriktningsplaneringen uppdelad i två faser; lägesanalys och strategisk analys. Den senare fasen omfattade både analyser av ett stort antal strategiska områden och tre på förhand definierade inriktningsalternativ. Även om analyserna av de strategiska områdena var tänkta att genomföras före konstruktionen av inriktningsalternativen kom aktiviteterna delvis att bli överlappande. Eftersom regeringens direktiv avsåg såväl analysen av de strategiska områdena som inriktningsalternativen kunde resultatet av arbetet inom de strategiska områdena påverka sammansättningen av inriktningarna och analyserna av dem men däremot inte valet och definitionen av inriktningar.

Enligt SIKa:s uppfattning kunde det vara en fördel med en tydligare uppdelning av den strategiska analysen mellan studier av strategiska områden och arbetet med att ta fram underlag för inriktningar. Härigenom skulle bl.a. regeringen ges möjlighet att dra slutsatser från de strategiska områdena innan man tar definitiv ställning till vilka inriktningar som framstår som mest intressanta att få belysta.

Analys av strategiska områden

Vi föreslår att analyser av strategiska områden görs under den tid som kan frigöras om den gamla typen av lägesanalys slopas. Analysområdena 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. som analysen av trafiksäkerhet på väg senast – eller fokusera på alternativa strukturella lösningar för infrastrukturen, t.ex. som analysen av hamnstruktur och sjöfart senast.

Skillnaden mot tidigare uppläggning 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 tidigare föreslagit, exempelvis att analysera några riktigt stora projekt.

Hur arbetet med de strategiska områdena ska organiseras bör diskuteras vidare eftersom erfarenheterna från förra gången inte är enbart positiva. SIKa:s s.k. verksgrupp bör dock kunna styra arbetet. En möjlighet är att varje myndighet utför en större del av de strategiska analyserna mer självständigt, med egna uppdrag och därmed på eget ansvar. Det gemensamma arbetet, som tenderar att bli tidsödande på grund av den samordning mellan myndigheterna som erfordras, kan då

förbehållas de delar där det trafikslagsövergripande perspektivet är särskilt viktigt. För övriga områden skulle samordningen mer kunna handla om att i inledningen bli överens om uppläggningsen i stort och de gemensamma förutsättningarna för analyserna.

Vi bedömer att det underlag som kommer fram efter detta skede inte behöver bli föremål för någon särskild remissbehandling. En viktig skillnad är dock att regeringen först efter det att de strategiska områdena avslutats ger direktiv om vilka inriktningar som ska studeras.

Analys av inriktningar

Vi tänker oss att olika inriktningar av infrastrukturåtgärderna bör kunna studeras på ungefär samma sätt som i dag. Regeringens direktiv för detta arbete bör dock ge så klara besked som möjligt om vilka förutsättningar för t.ex. styrmedelsanvändning eller transportpolitik som ska gälla för inriktningsanalyserna.

Regeringen kan självklart också välja att låta vissa förutsättningar vara öppna tills efter inriktningsanalysen är avslutad. Erfarenheterna från den senaste inriktningsplaneringen visar dock att det kan leda till problem att överlåta tolkningen av de transportpolitiska riktlinjerna till planeringsmyndigheterna eftersom dessa inte alltid har en samstämmig uppfattning. Det har också visat sig svårt att lösa sådana principfrågor genom kompromisser eller majoritetsbeslut eftersom det kan leda till att planeringsunderlaget blir otydligt och svårtolkat eller att planeringsmyndigheterna i praktiken distanserar sig från det underlag man själv formellt står bakom.⁵²

En annan skillnad, som diskuterats ovan under avsnittet om förändringar av planeringens innehåll men som också har viss betydelse för processen, är att trafikverken får beskriva effekterna av några alternativa ramnivåer. SIKA bedömer att det kunde vara en fördel om trafikverken fick egna, separata uppdrag om att göra dessa inriktningsanalyser medan SIKA får i uppdrag att analysera underlaget i dess helhet i samverkan med trafikverken.

Vår utgångspunkt är att planeringsmyndigheternas inriktningsanalyser liksom hittills publiceras i ett gemensamt dokument som tillställs regeringen samt att rapporten därefter görs till föremål för remissbehandling.

Beredningsfas för regeringskansliet

Problemställning

Vid en jämförelse mellan underlaget från den senaste inriktningsplaneringen och Infrastrukturpropositionen/Inriktningsbeslutet är det påfallande hur stor skillnaden är mellan dem när det gäller bedömningen av olika infrastrukturåtgärder. Delvis hänger det säkert ihop med att det gick lång tid innan propositionen kom, men det är också uppenbart att underlaget inte känts riktigt användbart i departementets

⁵² Henning Lauridsen, Inger-Anne Ravlum: *Evalueringsprocessen i den svenska inriktningsplaneringen*, TÖI rapport 469/2000.

beredningsarbete.⁵³ I och för sig är det naturligt att det finns stora skillnader mellan underlag och proposition. Idén med departementets behandling är ju att regeringens eller den politiska majoritetens politik ska färga förslaget.

Vad som enligt vår mening dock otvetydigt framstår som ett problem i den senaste planeringsomgången är att de förslag som presenteras i propositionen inte grundas på någon egentlig analys. Det är t.ex. svårt att se hur man kommit från skrivningar om principer etc. till förslag om ramar.⁵⁴ 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.

Beredning av ett politiskt relevant inriktningsförslag

Vår slutsats av att departementet haft svårt att använda materialet från den senaste inriktningsplaneringen är inte att planeringsunderlaget 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 mer organiserad beredningsfas i regeringskansliet kanske skulle kunna underlätta den fortsatta beslutsprocessen.

Hur denna beredningsfas bör läggas upp behöver dock diskuteras vidare. Vår utgångspunkt är emellertid att detta avslutande steg i inriktningsplaneringen bör inledas omedelbart efter det att planeringsmyndigheternas underlag lämnats in till regeringen och ledas av berörda tjänstemän på Näringsdepartementet. Beredningen bör främst syfta till att i dialog med de planeringsansvariga myndigheterna diskutera olika möjliga kombinationer av inriktningar och ramnivåer. Genom denna fas skulle underlaget kunna anpassas till vad som bedöms vara politiskt relevant och omformas till ett sammanvägt förslag till inriktning av infrastrukturåtgärderna för den kommande planeringsomgången. Genom planeringsmyndigheternas medverkan skulle detta sammanvägda förslag även kunna beskrivas och analyseras i samma dimensioner som inriktningarna i planeringsmyndigheternas rapport till regeringen.

6.4 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.

⁵³ Jfr. bilaga 2.

⁵⁴ Jfr också SNS debattskrift som refereras i avsnitt 4.7.

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 åren 2002–2011. 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 stråkanalysen för gods⁵⁵, 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 ytterligare förändring som vi tycker bör göras är att hålla isär effekter av infrastrukturåtgärder och andra styrmedel i inriktningarna. En erfarenhet från trafiksäkerhets- 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

⁵⁵ *Stråkanalys för godstransporter*, SIKA Rapport 2001:1.

tillämpades på alla inriktningssalternativ. På så sätt skulle det bli lättare att förstå hur mycket (eller litet!) som kan påverkas med just infrastrukturåtgärder.

Det är dock viktigt att understryka att det är helt centralt för inriktningsplaneringen att infrastrukturåtgärder och andra transportpolitiska åtgärder analyseras tillsammans eftersom det annars är omöjligt att bedöma infrastrukturåtgärdernas roll i transportpolitiken.

6.5 Tänkbara tidplaner

Oklart när nästa långsiktsplanering ska genomföras

I uppdraget till SIKA finns inga anvisningar om när och hur nästa planeringsomgång ska genomföras. När det gäller själva uppläggningsplaneringen har vi därför som tidigare beskrivits tagit utgångspunkt i de riktlinjer riksdag och regering lagt fast genom det senaste transportpolitiska beslutet och beslutet om inriktningen av infrastrukturinvesteringarna.⁵⁶ Genom det senare beslutet har dock det tidigare mönstret av rullande planering rubbats och förskjutits i tiden. Dels senarelades själva inriktningsbeslutet, dels kom beslutet att avse en planeringsperiod av tolv år istället för tio år. Eftersom inriktningsbeslutet i sig inte innehåller någon preciserad beskrivning av hur den fortsatta planeringen bör läggas upp och organiseras är det inte uppenbart när nästa omgång av långsiktig planering ska påbörjas och avslutas.

Regeringens beslut i februari 2002 om ändringar i de förordningar som reglerar planeringen⁵⁷ ger dock vissa indikationer om vilka tidtabeller för nästa planeringsomgång som kan vara aktuella. I förordningarna anges således att planeringsperioden ska vara tolv år och att planeringen ska genomföras vart fjärde år om inte regeringen beslutar något annat. I de tentativa tidsplaner för den långsiktiga infrastrukturplaneringen som diskuteras i det följande har vi utgått bl.a. från dessa förutsättningar. Det betyder bl.a. att vi antar att målet för nästa planeringsomgång bör vara att nya åtgärdsplaner ska kunna fastställas för planeringsperioden 2008-2020.

Även om vårt uppdrag primärt handlar om inriktningsplaneringen har vi bedömt det vara nödvändigt att i detta sammanhang se till möjligheterna att genomföra långsiktsplaneringen i dess helhet, dvs. ända fram till fastställelsen av åtgärdsplanerna. Detta eftersom inriktnings- och åtgärdsplaneringen måste betraktas som delar av samma process och i sin helhet inrymmas i det fyraårsintervall som planeringsförordningarna anger. Vi inser att planeringsintervallen har en koppling till riksdagens mandatperioder och att det kan finnas politiska synpunkter på när under mandatperioderna som det är lämpligast att fatta beslut om utvecklingen av infrastrukturen. Vi har dock inte ansett oss ha förutsättningar att göra egna bedömningar i den saken.

⁵⁶ Prop. 1997/98:56 resp. prop. 2001/02:20)

⁵⁷ Förordningen (1989:67) om plan för stombjörnvägar, förordningen (1997:262) om nationell väghållningsplan, förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur) samt förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa kollektivtrafikanläggningar m.m..

Många aspekter att väga in

I det följande redovisar vi några exempel på tänkbara tidtabeller för de olika faserna i den långsiktiga planeringen. Utöver de förutsättningar som nämnts ovan har vi försökt uppfylla nedanstående villkor:

1. Uppdrag om inriktningsplaneringen ges först när åtgärdsplanerna 2004–15 är fastställda. Alltså tidigast 1 februari 2004.
2. Regeringen behöver tre månader för fastställelseprövningen, en oberoende granskning av åtgärdsplanerna kan dock göras under remissen.
3. Riksdagsbehandlingen bör ske på våren.
4. Det är önskvärt med minst ett år mellan direktiv om åtgärdsplaner och remissversion.

Vi diskuterar dels hur dessa förutsättningar och villkor kan uppfyllas med en uppläggning av planeringsprocessen som i stort ser ut som det var tänkt för innevarande planeringsperiod (dvs. 2002–2011), dels med de förslag till förändringar av planeringsprocessen för en kommande planeringsomgång som SIKA redovisat tidigare i detta kapitel.

Några olika tänkbara tidplaner med dagens planeringsprocess

Dagens planeringsprocess innehåller många faser med mer eller mindre givna ledtider mellan de olika planeringsstegen. Vår slutsats är att det är svårt att pressa in alla moment i en fyraårscykel om man samtidigt ska tillgodose krav på rimlig tid för de utrednings- och analysuppgifter som ska genomföras och ge utrymme för remissbehandling och politisk beredning av planeringsunderlaget. Vi har således svårt att se hur alla de förutsättningar och kriterier som vi haft som utgångspunkt ska kunna tillgodoses samtidigt.

Nedan illustreras därför två alternativa tidplaner. I alternativ 1 är tiden mellan direktiv om åtgärdsplaner till remissversion ca ett år. Det motsvarar den tidplan som nu gäller för planeringsomgången 2004–2015. Däremot är tiden för att göra den strategiska analysen kortare än den var senast. I alternativ 2 är tiden för strategiska analysen densamma som senast men i gengäld är tiden för att ta fram åtgärdsplanerna endast ca nio månader. Det motsvarar den tidsplan som ursprungligen gällde för planeringsomgången 2002–2011. Banverket och Vägverket har dock under hand uppgett att de anser detta vara en orimligt kort tid för åtgärdsplaneringen.

I alternativ 1 har vi alltså inte klarat att ha ett år mellan inlämnad lägesanalys och inlämnad strategisk analys som var fallet i den senaste inriktningsplaneringen och inte heller att få in riksdagsbehandlingen på våren. Alternativet bygger på att analyser av strategiska områden görs löpande, redan innan direktiven om lägesanalys ges, så att tiden för den strategiska analysen i stället kan kortas.

Tidsplan alternativ 1

31 dec 2007	Åtgärdsplaner fastställda
1 sept 2007	Åtgärdsplaner till regeringen
1 april 2007	Remissvar in
1 jan 2007	Åtgärdsplaner på remiss
1 jan 2006	Direktiv om åtgärdsplaner
1 nov 2005	Riksdagsbeslut inriktning
1 sept 2005	Inriktningsproposition
15 maj 2005	Remissvar in
1 mars 2005	Strategisk analys inlämnad
15 sept 2004	Remissvar in
1 juni 2004	Lägesanalys inlämnad
1 feb 2004	Uppdrag lägesanalys
1 feb 2004	Prognoser för jämförelsealternativ (JA) färdiga
31 dec 2003	Indata till JA beslutade
1 okt 2003	Modeller validerade
1 april 2003	Indata till JA börjar tas fram
1 april 2003	Modeller färdigutvecklade

Tidplan alternativ 2

31 dec 2007	Åtgärdsplaner fastställda
1 sept 2007	Åtgärdsplaner till regeringen
1 april 2007	Remissvar in
1 jan 2007	Åtgärdsplaner på remiss
1 april 2006	Direktiv om åtgärdsplaner
1 feb 2006	Riksdagsbeslut inriktning
15 nov 2005	Inriktningsproposition
15 sept 2005	Remissvar in
1 juni 2005	Strategisk analys inlämnad
15 sept 2004	Remissvar in
1 juni 2004	Lägesanalys inlämnad
1 feb 2004	Uppdrag lägesanalys
1 feb 2004	Prognoser för jämförelsealternativ (JA) färdiga
31 dec 2003	Indata till JA beslutade
1 okt 2003	Modeller validerade
1 april 2003	Indata till JA börjar tas fram
1 april 2003	Modeller färdigutvecklade

I alternativ 2 har vi istället inte klarat att få ett år för att ta fram åtgärdsplaneförslagen så som är fallet i den åtgärdsplanering som nu pågår. Tidplanen blir i princip likadan som i alternativ 1 men med en senareläggning med 3 månader av alla moment mellan att den strategiska analysen lämnas in (dvs. 1 juni 2005) fram till att direktiv om åtgärdsplaner beslutas (dvs. 1 april 2006).

Tidplan med SIKAs förslag till förändrad planeringsprocess

Vi har tidigare i detta kapitel föreslagit vissa förändringar i inriktningsplaneringen som bl.a. innebär att lägesanalysen slopas och ersätts av ett seminarium där utgångsläget för planeringen sammanfattas och diskuteras samt att de strategiska analyserna och inriktningsanalyserna separeras tydligare. En möjlig tidplan för en sådan uppläggning av inriktningsplaneringen redovisas nedan. Den särskilda beredningsfas för regeringskansliet som vi föreslagit tänker vi oss kan genomföras parallellt med att inriktningsanalyserna remissbehandlas.

Exempel på tidplan med SIKAs förslag till ny uppläggning

31 dec 2007	Åtgärdsplaner fastställda
1 sept 2007	Åtgärdsplaner till regeringen
1 april 2007	Remissvar in
1 jan 2007	Åtgärdsplaner på remiss
1 april 2006	Direktiv om åtgärdsplaner
1 feb 2006	Riksdagsbeslut inriktning
15 nov 2005	Inriktningsproposition
15 sept 2005	Remissvar in
1 juni 2005	Inriktningsanalys inlämnad
15 jan 2005	Uppdrag inriktningsanalys
15 nov 2004	Strategiska analyser klara
1 juni 2004	Uppdrag strategiska analyser
15 apr 2004	Lägesanalysseminarium
1 feb 2004	Prognoser för jämförelsealternativ (JA) färdiga
31 dec 2003	Indata till JA beslutade
1 okt 2003	Modeller validerade
1 april 2003	Indata till JA börjar tas fram
1 april 2003	Modeller färdigutvecklade

Tidplanen bygger i likhet med alternativ 2 ovan på att riksdagsbeslutet om inriktningspropositionen ska fattas på våren, vilket medför att tiden för åtgärdsplaneringen blir förhållandevis komprimerad. Det bör dock även vara möjligt att med detta upplägg tillämpa en tidplan för riksdagsbeslut och åtgärdsplanering enligt alternativ 1 ovan. I ett sådant alternativ är det dock en fördel om lägesanalysseminariet kan tidigareläggas ytterligare någon månad. Vidare måste tiden för strategiska analyser respektive inriktningsanalyser kortas ner med ungefär två månader.

Förenklad inriktningsplanering bör kunna övervägas

I samband med det seminarium om inriktningsplaneringen som SIKA och trafikverken ordnade i juni 2002 lanserade Vägverket ett förslag som innebär att en fullständig planeringsomgång med inriktningsplanering skulle genomföras mera

sällan än idag.⁵⁸ Den skiss som redovisades innebär att en fullständig planeringsomgång inklusive inriktningsplanering genomförs med ca 8–10 års mellanrum då regeringen finner det påkallat och att det däremellan efter 4–5 år sker enklare revideringar när gällande väg-, järnvägs- och länsplaner behöver aktualiseras.

Även SIKA anser att det kan finnas skäl att överväga om inte en enklare revidering av de långsiktiga planerna i vissa fall är tillräcklig och att det i första hand bör ankomma på regeringen att göra den bedömningen.⁵⁹ Den principiella utgångspunkten för ett rullande planeringssystem med fyraåriga omtag bör vara dels att ta ställning till hur den långsiktiga planen ska sträckas ut ytterligare fyra år, dels att vid revideringstillfällena pröva i vilken utsträckning det är motiverat att förändra gällande planer med hänsyn t.ex. till förändrade förutsättningar eller nya politiska riktlinjer. Det kan däremot knappast vara underförstått att man i varje planeringsomgång ska utgå från att planeringen ska göras om i grunden. Om förutsättningarna bedöms vara sådana att en enklare översyn av planerna räcker bör denna möjlighet tas tillvara eftersom det innebär att resurser kan frigöras, t.ex. för andra angelägna transportpolitiska analyser.

De ovan beskrivna premisserna för en rullande planering innebär emellertid samtidigt att det inte går att avgöra på förhand hur genomgripande omprövning av planerna som erfordras. Detta bör rimligen i hög grad bero på i vilken grad förutsättningarna har ändrats i termer av t.ex. förväntad trafikutveckling eller ändrade omvärldsförutsättningar, tillgängliga resurser för infrastrukturåtgärder eller nya politiska prioriteringar och riktlinjer. Och sådana förändringar inträffar inte med någon bestämd periodicitet. SIKA anser därför inte att det går att rekommendera riksdag och regering att binda sig för ett system som på förhand stakar ut planeringsomgångar med omväxlande djupare respektive enklare revideringar av långsiktplanerna. I princip är detta ett ställningstagande som kan göras först när inriktningsplaneringen ska ta sin början. Nackdelen med detta är att planeringsmyndigheterna alltid måste hålla beredskap för att genomföra fullständiga planeringsomgångar men detta är något som måste vägas mot kraven på demokratiskt inflytande över planeringen och att riksdag och regering måste kunna ta ansvar för den långsiktiga inriktningen av infrastrukturplaneringen.

⁵⁸ Se bilaga 2.

⁵⁹ Däremot är SIKA skeptiskt till Vägverkets tankar om hur innehållet i planeringen bör förändras.

7 Infrastrukturplaneringen i ett vidare perspektiv

I föregående kapitel har vi redovisat hur SIKA bedömer att inriktningsplaneringen skulle kunna utvecklas inom ramen för den transportpolitik som nu gäller. Att uppdraget har varit så formulerat att vi kunnat ta utgångspunkt i nuvarande transportpolitik har underlättat vår uppgift. Detta eftersom de transportpolitiska riktlinjerna enligt vår mening ger en ganska tydlig vägledning för hur planeringsprocessen bör utformas. Samtidigt innebär detta att vi i genomförandet av uppdraget fått hålla oss inom ganska snäva gränser, vilket har medfört att vårt nyss redovisade förslag i huvudsak har fått formen av en vidareutveckling av det nuvarande planeringssystemet. Vårt förslag till hur inriktningsplaneringen kan förändras kan därmed, för att låna en planeringsteoretisk term, uppfattas som ett uttryck för ett inkrementalistiskt förhållningssätt, dvs. en utveckling genom begränsade, stegvisa förändringar.⁶⁰

Vi tror också för egen del att det kan vara en klok strategi att förändra planeringssystemet i små steg, bl.a. eftersom det är en ganska omfattande process med många aktörer och intressen inblandade. Samtidigt kan man inte bortse ifrån att många av de problem som lyfts fram i olika utvärderingar av planeringen och som vi försökt belysa i kapitel 4, är av mer djupgående natur och därför knappast kan elimineras med så pass begränsade förändringar av planeringen som vi nu har föreslagit. För att inte lämna dessa problem helt okommenterade har vi därför valt att i detta kapitel diskutera några förhållanden som vi bedömer har stor inverkan på hur planeringen i praktiken kan genomföras och hur planeringsresultaten uppfattas.

Problemområden som berörs är bl.a. hur nuvarande planerings inriktning på teknisk och ekonomisk rationalitet kan förenas med en mer strategisk eller politisk rationalitet, hur nationella och regionala intressen kan förenas och hur infrastrukturplaneringens koppling till annan samhällsplanering kan tillgodoses. Vidare berörs översiktligt hur den långsiktiga infrastrukturplaneringen kan komma att påverkas av nya utvecklingslinjer i fråga om t.ex. finansierings- och förvaltningslösningar samt ett mer uttalat europeiskt perspektiv på infrastrukturplaneringen. Syftet med detta kapitel är inte att komma fram till några färdiga förslag eller slutsatser utan mera att lyfta fram exempel på problemområden som kan kräva fortsatt analys- och utvecklingsarbete.

⁶⁰ Jfr. t.ex. Sven-Olof Larsson, Göran Bostedt: *Beslutsprocesser och planeringsresultat – En kunskapsöversikt*, KFB-Rapport 2000:41.

7.1 Teknisk rationalitet kontra strategisk rationalitet

Svårigheterna att omvandla planeringsunderlag till beslut

Den långsiktiga infrastrukturplaneringen har, som beskrivits i avsnitt 4.1, byggts ut successivt från planeringsomgång till planeringsomgång. Redan från början har planeringen utformats utifrån en utpräglad rationalistisk planeringsfilosofi och de olika utvecklingssteg som tagits har i hög grad varit inriktade på att ytterligare förfina den tekniska rationaliteten i planeringssystemet. Den samhällssyn som den rationalistiska planeringsfilosofin utgår ifrån har efterhand kommit att ifrågasättas från olika håll. Vi behöver inte här gå närmare in på de filosofiska grunderna för denna kritik, utan kan nöja oss med att konstatera att den även lett fram till förslag om alternativa sätt att närma sig planeringsfrågor på. Exempelvis förordas ibland en övergång till mer marknadsliknande planeringssystem.⁶¹ Vi återkommer i viss mån till konsekvenserna av sådana system i avsnitt 7.4, där vi diskuterar hur infrastrukturplaneringen skulle kunna påverkas av mera omfattande förändringar i sättet att finansiera och förvalta trafikanläggningarna.

De problem vi i första hand vill lyfta fram i detta avsnitt är de kommunikations-svårigheter som verkar uppstå när det planeringsunderlag som produceras inom ramen för bl.a. inriktningsplaneringen ska omvandlas till politiska beslut. Svårigheter att omvandla planeringsunderlaget till ett relevant politiskt beslutsunderlag är t.ex. en fråga som står i centrum för Transportökonomisk institutts undersökning av hur norska politiker använt Norges nationella transportplan, Ulf Lundins och Gunnar Falkemarks inlägg på SIKAs och trafikverkens seminarium om inriktningsplaneringen samt i flera av analyserna av den svenska infrastrukturpropositionen.⁶²

Dessa svårigheter förefaller inte heller vara något unikt för svensk eller nordisk planering eftersom erfarenheter av liknande slag finns rikligt redovisade i planeringslitteraturen.⁶³ Dessa iakttagelser har också lett fram till olika förslag om hur planeringen och planeringsprocesserna bör förändras som bl.a. tar sikte på att på olika sätt förbättra förutsättningarna för kommunikation om planeringen och planeringsförutsättningarna. I sin mest utvecklade form har detta fått formen av en delvis ny planeringsteori som brukar gå under benämningen kommunikativ rationalitet eller kommunikativ planering. En central föreställning i denna teori är att det finns en påtaglig motsättning mellan planeringens traditionella uppläggning med utgångspunkt i ett tekniskt rationellt synsätt och en strategisk rationalitet som är mer relevant för allmänheten och de folkvalda. För SIKA framstår det mot denna bakgrund som intressant att diskutera i vilken grad den politiska och professionella frustration som verkar finnas kring nuvarande planering kan hänföras till spänningsfältet mellan vad som kan betecknas som teknisk och ekonomisk rationalitet å ena sidan och politisk eller strategisk rationalitet å den andra.

⁶¹ Jfr t.ex. Sven-Olof Larsson, Göran Bostedt: *Beslutsprocesser och planeringsresultat – En kunskapsöversikt*, KFB-Rapport 2000:41 och John Plöger: *Kommunikativ planläggning og demokrati – nye perspektiver på planforskningen*, NIBR-rapport 2002:17.

⁶² Se kapitel 4 och bilaga 2.

⁶³ Jfr t.ex. Richard Willson: *Assessing communicative rationality as a transportation planning paradigm*, Transportation 28, 2001.

Traditionella transportplanering bygger på teknisk rationalitet

Den idag gängse metoden för att planera transporter bygger på instrumentell eller teknisk rationalitet och utgörs av en process där medel i form av t.ex. planer och program för infrastrukturutvecklingen optimeras med utgångspunkt i på förhand bestämda mål. Denna tekniska rationalitet förutsätter i princip att de eftersträvade resultaten hos en enhetlig beslutsfattare är kända. Den utgår vidare från att effektiva medel eller åtgärder kan identifieras genom kvantitativt härledda metoder och bygger sina argument på logik och vetenskaplig empiri.

Denna modell för transportplanering är i stort sett förhärskande världen över och den har i sina huvuddrag förändrats ganska lite under de senaste 50 åren. Den utmärks av ett stegvis planeringsförfarande där mål och medel behandlas som åtskilda storheter. En vanlig planeringssekvens är följande:

1. Problemidentifiering
2. Målformulering
3. Databesamling
4. Alternativgenerering
5. Analys (bl.a. med hjälp av olika transport- och markanvändningsmodeller)
6. Utvärdering (ekonomisk och annan)
7. Beslutsfattande
8. Genomförande
9. Uppföljning

Även om detta grundläggande recept på tekniskt rationell planering naturligtvis kan göras mer sofistikerat i olika avseenden, t.ex. genom olika former av återkopplingar och loopar mellan olika moment och planeringssteg, är det i princip detta planeringsmönster som är utgångspunkten även för den långsiktiga infrastrukturplaneringen i Sverige.

Växande klyfta mellan konventionell planeringsteori och verklighet

En gren av kritiken mot traditionell transportplanering, sådan den beskrivits ovan, riktas mot att planeringen inte förmår att ta hänsyn till vad som är rationellt i ett mer strategiskt perspektiv. Med strategisk rationalitet avses då en form av rationalitet som är inriktad på att åstadkomma politisk handling. Kritiken tar främst sikte på att det finns en växande klyfta mellan den konventionella planeringsteorin på transportområdet och hur besluten formas i verkligheten.

Bland annat pekar man på att det i ett allt mer komplext samhälle ofta är svårt uppnå konsensus kring målen för planeringen. De många aktörer som har intressen i transportplaneringen har olika syften och mål samtidigt som målbilden för transportpolitiken efterhand har breddats betydligt. Istället för att fungera som rådgivare åt en rationell beslutsfattare som agerar i ett slutet system, möter planerarna konkurrerande intressegrupper som verkar i en organisatoriskt väldefinierad struktur och där olika gruppers makt och inflytande varierar. Istället för väldefinierade problem möter planerarna mångfacetterade och ibland ideologiskt definierade problem. Istället för perfekt information och analytisk klarhet, möter de fragmentarisk, tendentiös eller ideologiskt färgad information. Kritikerna av den

tekniskt rationella planeringsteorin hävdar vidare att modellresultat och analytiska data ofta redovisas som fakta snarare än som en form av stöd för dialog.

En vanlig invändning mot konventionell transportplanering är att metoden förbiser politiska och institutionella aspekter och därför lätt blir ett offer för sådana krafter. Litteraturen innehåller många exempel på vilken begränsad betydelse som rationell planering har för det faktiska beslutsfattandet. Olika intressenter, institutioner och beslutsfattare vet vanligen redan på förhand vilket alternativ de föredrar och försöker ofta strukturera analysen så att deras egna preferenser bekräftas. Flera av de utvärderingar av den svenska och norska infrastrukturplaneringen som refererats i kapitel 4 ger en likartad bild och indikerar således att Sverige knappast är fritt från denna typ av problem.⁶⁴

I planeringslitteraturen finns det också många belägg för att de faktorer som är utslagsgivande för politiska val av handlingsalternativ är andra än de faktorer som väger tungt i en rationell analys. Altschuler hävdar t.ex. att politiska system söker lösningar som ger bred uppslutning snare än optimala resultat.⁶⁵ Han påpekar att politiskt attraktiva lösningar är sådana som kan tillgodose nya krav utan att störa existerande arrangemang allt för mycket och som ger möjlighet att hantera frågorna så att det framstår som om s.k. ”win-win-situationer” uppstår. Den traditionella planeringens inriktning mot att optimera inom en given resursram tenderar att förstärka denna konservatism, vilket resulterar i att de frågor och svar som kommer fram i planeringen riskerar att bli tämligen inskränkta. Studier av beslutsprocesser har också visat att det politiska systemet söker flexibilitet och favoriserar projekt där nyttan är koncentrerad och kostnaderna spridda och uttunnade, snarare än att följa rationella beslutskriterier som kostnadseffektivitet. En annan skillnad är att rationell planering ofta utgår från systemeffektiviteten som en helhet medan beslutsfattare på strategisk nivå främst uppmärksammar hur kostnader och nyttor fördelas geografiskt. Mål om effektivitet kan därmed vara svåra att förena med en strävan att undvika konflikter mellan representanter för olika geografiska områden.⁶⁶

Willson konstaterar också att oförlösta spänningar mellan det rationella planeringsidealet och politiken ofta frambringade dåliga planer, cyniska planerare, frustrerade politiker och en mistroende allmänhet.⁶⁷ Inte sällan består planerna av en lista på projekt som föreslagits av olika instanser utan nämnvärda försök att göra verkliga vägval för framtiden. Ofta saknas meningsfulla mål och planerna får inte heller några egentliga följder utöver att utgöra en sammanställning av de projekt som godkänts. I avsaknad av makt att ändra projektens utformning och innehåll fyller många planeringsorgan rollen av att sammanställa projekt, modellbehandla dem, redovisa politiskt korrekta resultat och dokumentera planerna på lämpligt sätt.

⁶⁴ Jfr t.ex. *Nya vägar till vägar och järnvägar?*, Förslag till riksdagen 2000/2001:RR11 samt Inger-Anne Ravlum, Henning Lauridsen: *Transportplanlegging i Norge og Sverige – en sammenligning*, TÖI rapport 536/2001.

⁶⁵ A. Altschuler: *The Urban Transportation System: Politics and Policy Innovation*, Cambridge, MA: The MIT Press, 1979.

⁶⁶ B. Taylor: *Program performance versus system performance: An explanation for the ineffectiveness of performance-based transit subsidy programs*, Transportation Research Record, Public Transit 1496, 1995.

⁶⁷ Richard Willson: *Assessing communicative rationality as a transportation planning paradigm*, Transportation 28, 2001.

Ovanstående beskrivning av den växande klyftan mellan den formella transportplaneringen och det politiska beslutssystemet, är främst baserad på amerikansk litteratur. Det är emellertid inte särskilt svårt att finna svenska paralleller, t.ex. i den analys som svenska forskare och experter nyligen gjort av den senaste infrastrukturpropositionen som tidigare refererats i kapitel 4.⁶⁸ Inget talar väl därför för att frågan om vilka slutsatser som bör dras av den nedslående bild av den rationella planeringens betydelse som förmedlas i internationell litteratur, skulle vara mindre relevant i Sverige än annorstädes.

Vilka är då de lösningar som kritikerna av den traditionella transportplaneringen ser framför sig? En slutsats som ofta framförs är att de skilda utgångspunkter för valet av policy som finns mellan planeringens instrumentella rationalitet och det politiska beslutssystemet måste beaktas om verkliga val ska bli gjorda. Att ta hänsyn till den politiska dimensionen i transportplaneringsprocessen innebär enligt detta synsätt en övergång från ren instrumentell rationalitet till strategisk rationalitet. I detta ligger bl.a. ett ändrat angreppssätt i planeringen som ger beslutsfattare stöd för att fatta bra beslut snarare än att enbart fokusera på det ”rätta” svaret på planeringsproblemet. Kommunikationen kring planeringsfrågorna kommer därmed i förgrunden och inom planeringsforskningen används bl.a. begreppet kommunikativ rationalitet för att markera denna förskjutning i planeringens fokus.

Utbildning, medling och förhandling som delar av planeringen⁶⁹

Kommunikativ rationalitet beskrivs som inriktad mot att skapa en rationell bas för att formulera ändamål och medel i ett demokratiskt samhälle – ett angreppssätt som söker integrera ett vetenskapligt förhållningssätt och förhållningssätt som är tolkande och byggda på sociala läroprocesser. Kommunikativ rationalitet har fokus på dialog, tolkning och utformning av sådana planerings- och beslutsprocesser som främjar en öppen kommunikation. Stor vikt läggs vid deltagande och lärande, särskilt genom sammanjämknings av skilda problembilder. Avsikten är att den allmänna och politiska debatten ska berikas genom att planering i ökad grad blir en fråga om att dra slutsatser baserade på en samförståndsriktad diskussion. Den kommunikativa modellen förutsätter att gemensam förståelse eftersträvas och kan uppnås. Förespråkarna menar att man därmed kan tala om ett skifte av planeringsmetoden från en huvudsakligen analytisk bas till en kommunikativ bas.

Även om det fortfarande är en central uppgift att ta fram ett tekniskt fullgott planeringsunderlag, förutsätts planeringsarbetet bli mer inriktat på själva planeringsprocessen och kommunikationen kring planeringsresultaten. Denna bredare inriktning på att skapa förutsättningar för meningsutbyte, utbildning, medling, och förhandling medför att planerarens roll kan antas bli annorlunda och mer komplex i en planeringsmodell som bygger på kommunikativ rationalitet än i en traditionell planeringsmodell. Genom att planeringen är tänkt att bli en läroprocess måste planeringsunderlaget innehålla mer än tekniska analyser – det bör stimulera beslutsfattare och allmänhet i att tänka på vilka frågor som är grundläggande i samman-

⁶⁸ *Skattemiljarder i trafikpolitiken – Till vilken nytta?* En granskning av 2001 års infrastrukturproposition, red. Birgitta Swedenborg, SNS förlag, 2002..

⁶⁹ Beskrivningen av kommunikativ rationalitet bygger i huvudsak på Richard Willson: *Assessing communicative rationality as a transportation planning paradigm*, Transportation 28, 2001.

hanget, utforska föreställningar, ideal och värden som bör vägleda planeringen och öppna upp planeringsprocessen för kreativ medverkan.

Teorierna kring kommunikativ transportplanering betonar att planeringsprocessen inte kan ses som ett stegvis avancemang från mål till medel. Man föreställer sig istället planeringen som en iterativ process som successivt förändrar beslutsmiljön och de som är inblandade i planeringen. Man utgår vidare från att de som deltar i planeringen överväger medel och mål samtidigt. Lyssnande, förmedlande, tolkande, medlande och brobyggande mellan intressenter betonas med syftet att deltagarna ska stimuleras att lätta på sina bindningar till förutbestämda positioner och fås att dela intressen och mål.

Den vikt som läggs vid en väl fungerande kommunikation medför också att planeringsprocessen måste utformas med hänsyn till den tid det tar för beslutsfattare och intressenter att sätta sig in i viktiga sammanhang, att pröva olika argument och inta nya positioner. I en kommunikativ planeringsprocess sker analyser, prognoser, värderingsundersökningar och känslighetstester samtidigt för att säkerställa att varje del kan påverka de andra. Modeller och analyser är t.ex. en ständigt pågående process som svarar mot policyfrågor efterhand som de uppkommer snarare än en avskilt steg som avsatser en produkt för policyöverväganden.

Kvantitativa och kvalitativa modeller används som läromedel för att utröna hur olika sätt att uppfatta tillstånd och förstå problem kan leda till skilda slutsatser om framtida tillstånd och fördelarna med alternativa inriktningar av planeringen. De används också för att försöka föra över diskussionen från personliga motsättningar och låsta positioner mot en genuin granskning av fenomen och värderingar. Därför behövs dataanalyser och modeller tillsammans med och till stöd för andra sätt att skaffa kunskap, såsom kvalitativa analyser av historiska, sociala och rumsliga aspekter, estetisk värdering och moralisk hållning. Det framhålls dock att logiken i modellerna inte får bli liktydig med logiken i planeringen.

Det finns många invändningar mot kommunikativ planering

De argument som redovisats ovan för en övergång från konventionell transportplanering till en planering som är mer fokuserad på kommunikation kring planeringen och planeringens innehåll är hämtade från forskare och planerare som förespråkar en omläggning av planeringen i denna riktning. Det kan därför finnas anledning att pröva argumenten noga och vid en sådan kritisk granskning är det inte svårt att hitta frågetecken och invändningar.

En vanlig invändning är att kommunikativ rationalitet bygger på naiv idealism, snarare än vad som kommer att ske i verkligheten där makt ofta förvandlar rationalitet till rationalisering.⁷⁰ Det har därför hävdats att kommunikativ rationalitet i dess mest idealiserade form endast är möjlig att uppnå om planeringen utgår från en jungfrulig värld som är opåverkad av maktförhållanden och inte begränsas av institutionella arrangemang i form av t.ex. lagstiftning och på förhand fastlagda finansieringsformler.

⁷⁰ B. Flyvbjerg: *Rationality and Power, Democracy in Practice*, University of Chicago Press, 1998.

Från ett planerarperspektiv är det inte heller svårt att föreställa sig att kommunikativ planering kan komma att leda till tidsödande och resurskrävande planeringsprocesser med tvivelaktig demokratisk representativitet, där engagemanget inte kommer att sträcka sig utöver vad som bara är ett uttryck för individens egenintressen. Bland annat genom de stora investeringsbelopp som står på spel och åtgärdernas inverkan på markvärdet, kommer infrastrukturplaneringen ofelbart att attrahera mäktiga intressen som har starka incitament att försöka manipulera beslutsunderlaget till sin fördel. Att hänvisa till rationella fakta och vetenskaplig metod kan i denna miljö vara det enda sättet att motverka projekt som är dåligt utformade eller medför slöseri med resurser men ändå framstår som medialt apellerande. För många planerare är därför kvantitativt härledda samband och vetenskap viktigare än kommunikation och ord när det gäller att balansera lobbying från särintressen. Bland annat Friedmann⁷¹ hävdar också att kommunikativ handling är ett ideal hämtat från akademiska seminarier och för idealistiskt för en verklighet präglad av särintressen, maktrelationer och politik.

En central fråga är också vem som ska leda och kontrollera kommunikationsflödet kring planeringen. I teorierna om kommunikativ rationalitet framställs detta som planerarens nya roll. Det är lätt att se att en sådan rollförändring inte är enkel att åstadkomma. Det ligger t.ex. nära till hands att utgå ifrån att beslutsfattarna/politikerna helst själva vill kontrollera debattmiljön runt planeringen och kanske inte ser några fördelar med att låta planerare få mer inflytande inom detta område. Ett problem i sammanhanget måste också vara hur man säkerställer att experter som är involverade i t.ex. infrastrukturplanering inte själva faller för frestelsen att manipulera information och språk för att gynna sin egen organisation och sina egna intressen. Om man tar svensk förvaltningstradition och infrastrukturplanering som utgångspunkt framstår det inte heller som särskilt självklart att det skulle kunna vara en tjänstemannauppgift att leda den kommunikativa process som kretsar omkring planeringen.

Kommunikationsstörningar är ett påtagligt inslag i dagens svenska infrastrukturplanering

För SIKA framstår det inte som självklart att teorierna kring kommunikativ handling och kommunikativ planering ska betraktas som en patentmedicin för att utveckla t.ex. den långsiktiga infrastrukturplaneringen. Många av de invändningar som nyss redovisats framstår för oss som i högsta grad relevanta.

Samtidigt är det uppenbart att kommunikativa störningar av olika slag ger upphov till allvarliga problem i infrastrukturplaneringen. Det går inte att frigöra sig från att många av de problem som beskrivs i den internationella planeringsslitteraturen – t.ex. att politiker och beslutsfattare verkar avvisa processer som skiljer medel från mål, att allmänheten motsätter sig alltför avgränsade problembeskrivningar och att den formella planeringen ofta spelar en begränsad teknisk roll – också uppträder på den svenska planeringarenan. Om de mest centrala deltagarna i planeringsprocessen på ett allt tydligare sätt distanserar sig från dess struktur är det kanske inte särskilt ändamålsenligt att blint hålla fast vid den instrumentella rationalitetens ideal. Kanske är det då bättre att pröva om det inte finns möjligheter att

⁷¹ J. Friedmann: *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton University Press, 1987.

förändra planeringsprocessen i en riktning som kan höja kvaliteten i det offentliga samtalet om planeringens förutsättningar och konsekvenser och försöka ge myndigheter, organisationer, politiker och allmänheten ökade möjligheter att närma sig planeringsfrågorna på ett mer eftertänksamt sätt.

SIKA har för egen del inga färdiga förslag till hur infrastrukturplaneringen skulle kunna utvecklas så att planeringsunderlaget och planeringsprocessen i högre grad än idag motverkar avsiktliga eller oavsiktliga kommunikationsstörningar kring planeringen och dess förutsättningar. Mot bakgrund av att det är ganska tydligt att det finns en klyfta mellan planeringsunderlagets betoning av instrumentell rationalitet och det politiska beslutssystemets rationalitetsuppfattning, och det dessutom finns tecken på att denna klyfta håller på att vidgas över tiden, anser vi dock att det kan finnas goda skäl att undersöka om och hur planeringssystemet kan förändras för att minska avståndet mellan planeringsunderlaget och dem som ska använda underlaget.

Inslag av kommunikativ planering finns redan och kan förstärkas

Samtidigt bör det sägas att det svenska planeringssystemet redan nu innehåller betydande inslag av kommunikativ planering. Den senaste inriktningsplaneringen genomfördes t.ex. i flera steg där det fanns möjligheter att ge synpunkter på planeringen och regeringen hade möjlighet att ge nya direktiv för planeringsarbetets uppläggning. Inriktningsplaneringen i dess helhet kan för övrigt ses som en process som syftar till att omforma ett underlag byggt på teknisk och ekonomisk rationalitet till ett politiskt styrande beslut byggt på strategisk rationalitet. Åtgärdsplaneringen är författningsreglerad bl.a. för att säkerställa att tillräckligt samråd sker kring planeringen och planerna genomgår ett omfattande remissförfarande innan de fastställs.

Fastän det svenska planeringssystemet således innehåller ganska många kontrollstationer och moment av avstämning förekommer det knappast någon öppen och interaktiv dialog på övergripande nivå kring planeringsförutsättningar och planeringsinriktning. Den remissbehandling som sker tillför t.ex. knappast något i våra avvägningsfrågor eftersom de flesta remissinstanser väljer att bevaka ett snävt egenintresse där ståndpunkterna är givna på förhand. För att en djupare och mer förutsättningslös diskussion kring planeringens mål och medel ska kunna åstadkommas fordras därför sannolikt mer genomgripande reformer av planeringsprocessen.

SIKA:s förslag i kapitel 6 till uppläggning av inriktningsplaneringen i nästa planeringsomgång innehåller visserligen några inslag som går i denna riktning. Framför allt gäller det förslaget om att en särskild fas ska läggas in för departementets/regeringskansliets beredning av planeringsunderlaget där tanken är att regeringskansliet, innan det egentliga politiska beredningsarbetet tar sin början, ska kunna genomföra analyser av förslag och remissynpunkter med bistånd från planeringsmyndigheter, berörda organisationer m.fl. Förslaget att de s.k. strategiska analyserna ska ha genomförts innan regeringen ger direktiv om att ta fram planeringsunderlag för inriktningar syftar också till att förstärka planeringsunderlagets koppling till en strategisk politisk nivå. Vårt förslag att löpande analyser ska göras av problemområden som är strategiska för infrastrukturplaneringen och att dessa

ska utnyttjas i planeringsprocessen har också drag av de iterativa processer som förordas av företrädarna för kommunikativ planering.

Ytterligare ett inslag som syftar till att underlätta de kommunikativa processerna kring planeringen är vårt förslag att planeringsunderlaget inte ska innehålla några definitiva ställningstaganden till ramfördelningen mellan Banverket och Vägverket. Detta förslag kan ses som ett avsteg från den instrumentella rationaliteten genom att information om den optimala systemeffektiviteten offras till förmån för en förhoppning om en planeringsprocess som ger upphov till mindre låsningar och motverkar att beslutsunderlaget anpassas för speciella syften.

Mer genomgripande förändringar kan behöva övervägas

Vi är dock inte övertygade om att våra förslag till förändringar i kapitel 6 är tillräckliga för att på något avgörande sätt påverka de problem som vi här pekat på. Om man på längre sikt ska kunna stärka planeringens legitimitet fordras sannolikt mer genomgripande förändringar i såväl underlag som arbetssätt. Vi har ännu ingen bestämd uppfattning om vilken karaktär sådana förändringar bör ha. Kanske finns det inspiration att hämta i de erfarenheter av politiskt engagemang kring planeringsprocessen som Kommunikationskommitténs arbete gav upphov till, kanske kan arbetssätt efter modell av s.k. medborgarpaneler innehålla intressanta uppslag även för infrastrukturplaneringen.

En viktig utvecklingslinje bör i alla händelser vara att skapa bättre organisatoriska och institutionella förutsättningar för en utvecklad interaktion mellan dem som ansvarar för att ta fram det komplexa planeringsunderlag som erfordras för att bedöma infrastrukturåtgärder och de politiska beslutsfattare som har det yttersta ansvaret för att göra denna bedömning. Målet måste vara att minska avståndet mellan beslutsunderlag och beslutsfattare genom att beslutsunderlaget verkligen används för att belysa alla de frågor som beslutsfattarna har – vilket vi anser att dagens beslutsunderlag redan ger stora möjligheter till – och att beslutsprocessen läggs upp så att besluten verkligen prövas mot bakgrund av den information som finns tillgänglig. För att vi ska kunna närma oss detta idealtillstånd krävs säkerligen många förändringar i både planeringsprocessen och det planeringsunderlag som används. Bland annat behöver planeringsunderlaget och planeringsverktygen utvecklas så att de medger en verklig interaktivitet och därmed kan användas som ett kontinuerligt stöd i själva beslutsprocessen.

En grundläggande förutsättning för att kunna minska avståndet mellan planeringsunderlag och beslutsfattare är naturligtvis att själva planeringsprocessen är utformad så att den ger incitament att fatta väl avvägda beslut. Även här bedömer vi att det bör finnas utrymme för avsevärda förbättringar. I följande avsnitt ger vi några exempel på inslag i den långsiktiga infrastrukturplaneringen som närmast skulle kunna betecknas som systemfel och som enligt vår mening ger uppenbara risker för att resultatet av planeringen blir delvis missriktat oavsett om man har en teknisk eller mer strategisk rationalitet som bedömningsgrund.

7.2 Några exempel på systemfel i planeringsprocessen

Som tidigare berörts i kapitel 4 har den svenska infrastrukturplaneringsprocessen kritiserats för att vara svag och ge stora risker för att olämpliga projekt genomförs och att åtgärder som vore mer lämpliga aldrig kommer till stånd. Vidare hävdas att processen ger svaga garantier för att de åtgärder som genomförs är lämpligt utformade – projekten blir lätt överdimensionerade och dyrare än nödvändigt – samtidigt som balansen mellan insatser för att utveckla infrastrukturen och andra samhällssektorer kan rubbas.⁷² Enligt SIKAs uppfattning är det svårt att bortse från att denna kritik innehåller åtskilligt av substans. Som exempel på allvarliga systemfel som kan finnas i planeringsprocessen diskuterar vi i det följande de snedvridningar som kan bli följden av entreprenörers incitament att underskatta kostnaderna för infrastrukturinvesteringar respektive lokala och regionala företrädares incitament att överskatta nyttan av infrastrukturinvesteringar.

Vilseledande kostnadskalkyler kan snedvrída besluten

Att göra kostnadskalkyler för infrastrukturinvesteringar är ingen lätt uppgift och svårigheterna att träffa någorlunda rätt i kostnadsuppskattningarna – särskilt när det gäller stora och komplicerade projekt – ska inte underskattas. En allmän erfarenhet både från stora svenska och utländska investeringsprojekt är att de ursprungliga kostnadskalkylerna sällan håller streck och att det i allmänhet sker en ganska kraftig fördyring av projekten särskilt i förhållande till de tidiga utredningsfaserna. En viktig fråga för tilltron till planeringssystemet är om dessa felslagna kalkyler i huvudsak är ett resultat av svårigheterna att träffa rätt i beräkningarna eller ett utslag av en medveten strategi för att lättare kunna etablera kostsamma projekt i de långsiktiga investeringsprogrammen.

I en studie från Danmark har man försökt att besvara den frågan.⁷³ I undersökningen jämfördes beräknade och verkliga kostnader i 258 transportinfrastrukturprojekt från olika tidsperioder och delar av världen (främst Europa och USA). Följande resultat redovisas: Kostnaderna har underskattats i nio av tio undersökta projekt. För järnvägsprojekt ligger de verkliga kostnaderna i genomsnitt 45 procent högre än de beräknade kostnaderna, för tunnel- och broprojekt är kostnadsöverskridandet i genomsnitt 34 procent och för vägprojekt är de verkliga kostnaderna i genomsnitt 20 procent högre än de beräknade kostnaderna. Underskattade kostnader förekommer i ungefär samma omfattning i de 20 länder på fem kontinenter som undersökts, vilket tyder på att det är ett globalt fenomen. Omfattningen av kostnadsunderskattningarna har inte heller minskat under de senaste 70 åren. Någon lärprocess som förbättrat precisionen i kostnadskalkylerna verkar således inte ha ägt rum. En tröst i sammanhanget kan möjligen vara att transportinfrastrukturprojekt inte verkar vara mer utsatta för kostnadsunderskattningar än andra typer av stora investeringar.

⁷² Jan-Eric Nilsson: "Infrastrukturplanering – en process i behov av institutionella reformer", i *Skattemiljarder i trafikpolitiken – Till vilken nytta?*, red. Birgitta Swedenborg, SNS förlag, 2002..

⁷³ Bent Flyvbjerg, Mette Skamris Holm, Sören Buhl: "Underestimating Costs in Public Works Projects - Error or Lie?", *Journal of the American Planning Association*, Vol 68, No 3, Summer 2002.

Författarna drar slutsatsen att kostnadsunderskattningarna inte kan förklaras av felräkningar utan tvärtom är ett resultat av strategisk desinformation, dvs. avsikten har varit att vilseleda allmänheten och beslutsfattarna. De vilseledande kostnadsuppskattningarna bedöms leda till ineffektiv resursallokering, vilket i sin tur leder till förluster för dem som finansierar och använder transportinfrastrukturen. Som medel att komma till rätta med dessa missförhållanden föreslår författarna att man ska sträva efter ökad öppenhet i planeringsprocessen, öka användningen av prestationsmått i styrningen av planeringsmyndigheter, utforma ett tydligt regelverk för planering och genomförande av projekt samt utnyttja privat riskkapital även i offentliga investeringar.

Även om svenska infrastrukturprojekt ingår i den danska undersökning som refererats ovan, har SIKA inte tillgång till någon mer omfattande svensk jämförelse av beräknade och verkliga kostnader i infrastrukturprojekt. Intrycket från de uppföljningar SIKA gjort för egen del är att statsmakternas krav på efterkalkyler⁷⁴ successivt har givit starkare incitament att kalkylera rätt.⁷⁵ Om efterkalkylerna fångar verkliga kostnader så är kostnadsutfallet för Vägverket också närmare den kalkylerade nivån än de var i en första uppföljning som gjordes av Riksrevisionsverket 1994. Banverkets kostnadsutfall låg däremot 1999 längre ifrån kalkylerade kostnader än tidigare.⁷⁶

Det bör dock observeras att de ovan nämnda efterkalkylerna avser en jämförelse med kostnadsberäkningar som gjorts relativt sent i ett projekts utredningsfas. Särskilt när det gäller större investeringsprojekt är det vanligt att de faktiska besluten att inlemma projekten i planeringsprocessen tas i ett tidigare skede och med ett mindre utvecklat beslutsunderlag. Som framgår av kapitel 4 är detta också ett problem som framhållits av riksdagens revisorer. Även regeringen har i Infrastrukturpropositionen uppmärksammat att bedömningar av projekts totalkostnader som görs tidigt i planeringsprocessen ibland uppvisar brister. Det kunde därför vara intressant att göra en mera systematisk uppföljning av hur de beräknade kostnaderna utvecklas över tiden för ett antal representativa projekt för att kunna avgöra om det i Sverige går att finna liknande mönster som framkom genom den ovan omnämnda danska studien.

Det bör noteras att det i Sverige vidtagits flera åtgärder för att motverka vilseledande kostnads-kalkyler. Bland annat genomförs numera regelmässigt efterkalkyler på stora projekt och resultaten av dessa efterkalkyler redovisas bl.a. i regeringens budgetproposition. Det är dock oklart i vilken utsträckning Banverket och Vägverket analyserar utfallet av efterkalkylerna. SIKA har i sin uppföljningsrapport bedömt att det vore värdefullt om trafikverken årligen analyserade resultatet av efterkalkylerna i en särskild promemoria. I en sådan promemoria skulle också viktigare förutsättningar i förkalkylerna för investeringar och de alternativ som analyserats kunna presenteras. För att en sådan uppföljning ska bli heltäckande måste dock sättet att göra kalkylerna förändras så att de ger en bild av förväntad utbyggnadstakt, trafikering och resandeutveckling. Det bör också tilläggas att den oberoende granskning av Vägverkets och Banverkets planeringsunderlag som

⁷⁴ När en samhällsekonomisk kalkyl använts som beslutsunderlag för en åtgärd genomförs numera regelmässigt efterkalkyler som bl.a. innehåller uppgifter om anläggningskostnad.

⁷⁵ *Uppföljning av investeringar*, SIKA Rapport 2000:11.

⁷⁶ Dessa uppgifter avser dock både positiva och negativa avvikelser och kan alltså inte direkt användas för att dra slutsatser om kostnadsöverdragets storlek.

regeringen har aviserat ska ske innan åtgärdsplanerna för perioden 2004-2015 fastställs, bör medföra en ökad press på att redovisa så realistiska kostnadsuppskattningar som möjligt.

Samtidigt finns det skäl att framhålla att oberoende granskningar och efterkalkyler fyller en reell funktion endast om det betraktas som en realistisk option att projekt kan omprövas i grunden genom den information som kommer fram genom dessa granskningar. Vad SIKA känner till finns det få exempel på att så har skett.

Nationella beslut om regionala projekt skapar överinvesteringar

Inom ramen för den s.k. public-choice-teorin har man ända sedan 1950-talet ägnat betydande uppmärksamhet åt de problem för de offentliga utgifterna som kan följa av att över en gemensam budget finansiera projekt vars nytta är avgränsad till vissa befolkningsgrupper. Problemet kan sammanfattas i att de som gynnas av ett projekt beaktar hela nyttan av de utgifter som föreslås medan de däremot bara väger in en bråkdel av de kostnader som fördelas över hela den nationella ekonomin. Insikten om denna mekanism har gett upphov till mängder av studier av budgetmässiga snedvridningar och hur olika institutionella arrangemang påverkar förhållandet mellan nytta och kostnad i olika verksamheter.⁷⁷

Inte minst geografiskt betingande skillnader i fördelningen av kostnad och nytta har visat sig vara betydelsefulla för att förklara sådan medelsanvändning som kan ifrågasättas från resurshushållningssynpunkt. Fenomenet har döpts till ”lagen om $1/n$ ”, där n står för antalet separata politiska enheter, t.ex. valkretsar.⁷⁸ Lagen postulerar att ineffektiviteten i användningen av budgetmedel kommer att växa i proportion till antalet geografiska enheter som delar på en gemensam budget.

Som framgår av kapitel 4 har resultaten av denna forskning inom politisk ekonomi kopplats samman med hur den svenska infrastrukturpolitiken är organiserad. I SNS debattskrift om den svenska Infrastrukturpropositionen har således Birgitta Swedenborg påpekat att regionala och lokala politiker har incitament att finna infrastrukturprojekt i sin region som bekostas av hela landets skattebetalare. Eftersom invånarna i regionen bara belastas med en liten del av den totala kostnaden, så behöver den lokala och regionala nyttan av projektet inte motsvara mer än den egna andelen av kostnaden för att projektet ska framstå som motiverat för regionen. Om 20 regioner arbetar efter en sådan strategi kan kostnaderna för infrastrukturåtgärderna i princip överstiga nyttan 20 gånger utan att detta framstår som orimligt i ett regionalt perspektiv.⁷⁹

Även för SIKA framstår det som uppenbart att ett av den svenska infrastrukturplaneringens största systemfel är att det finns starka incitament hos regionala och lokala intressen att överdriva nyttan av projekt i den egna regionen och samtidigt till stor del bortse från de kostnader som kan fördelas ut över samtliga skattebetalare i landet. Den politiska debatt som speglas i t.ex. regional press i anslutning till

⁷⁷ W. Mark Crain: *Districts, Diversity and Fiscal Bias: Evidence from the American States*, James Buchanan Center for Political Economy, April 1998.

⁷⁸ B. R. Weingast, K. A. Shepsle, C. Johnsen, “The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics”, *Journal of Political Economy*, Vol. 89, 1981.

⁷⁹ Birgitta Swedenborg: ”Att granska trafikpolitiken – inledning, sammanfattning och slutsatser”, i *Skattemiljarder i trafikpolitiken – Till vilken nytta?*, red. Birgitta Swedenborg, SNS förlag, 2002.

den långsiktiga planering som nu pågår motsäger inte heller på något sätt att dessa snedvridande incitament har fått starkt genomslag. Olika projekts nyttor och kostnader är således inget framträdande tema i mediebevakningen medan frågan om regionen fått en rimlig andel av den totala infrastrukturpotten däremot verkar stå klart i förgrunden.

Detta systemfel riskerar att få flera ogynnsamma följder. En första och uppenbar konsekvens är att systemet lätt leder till överinvesteringar och att den totala omfattningen av infrastrukturåtgärderna kan bli mycket större än vad som skulle bli fallet om nytta och kostnader vore symmetriskt fördelade i geografien. En indirekt följd av detta kan i sin tur bli att sakligt sett mer välmotiverade insatser på infrastrukturområdet, inom transportsektorn i stort eller inom andra samhällssektorer trängs undan ur den offentliga budgeten. Förutom att systemet kan leda fram till en allmänt missriktad resursanvändning såväl nationellt som regionalt finns det anledning att misstänka att det också kan leda till betydande effektivitetsförluster i förhållande till bl.a. de transportpolitiska och regional- och tillväxtpolitiska målen.

Även planeringsprocessen i övrigt påverkas av dessa förhållanden. Genom att regionala och lokala intressen är särskilt starkt involverade i den långsiktiga infrastrukturplaneringen, men i mindre grad i de årliga budgetbesluten om infrastrukturanslag, finns det en inbyggd mekanism som kan medföra att de långsiktiga investeringsramarna blir uppblåsta till en nivå som är omöjlig att upprätthålla i den årliga budgetprövning som sker enligt mer strikta normer. Erfarenheterna från de senaste planeringsomgångarna, där det mycket snabbt uppstått en betydande eftersläpning i anslagstilldelningen i förhållande till långsiktplanerna, motsäger inte denna hypotes. Samtidigt medför naturligtvis ett kroniskt glapp mellan planeringsramar och faktiska anslag att tilltron till hela planeringsprocessen undergrävs. Detta är också ett förhållande som inte minst företrädare för trafikverken framhåller i TÖI:s utvärdering av den senaste inriktningsplaneringen.⁸⁰ Vid en sådan neddragning av investeringsramarna är risken dessutom stor att det är de oglamorösa men samtidigt samhällsekonomiskt mest motiverade åtgärderna som får stryka på foten.

Det går inte heller att frigöra sig från intrycket av att de starka drivkrafterna att prioritera projekt med stora regionala effekter även återverkar på bedömningen av och efterfrågan på analysmetoder som används för att belysa effekterna av olika åtgärder. Den kritik som finns när det gäller att de samhällsekonomiska metoderna inte förmår fånga väsentliga nyttoaspekter som bl.a. har med regional utveckling att göra, skulle t.ex. mycket väl kunna förstås i detta ljus. Detsamma gäller de upprepade försöken att motivera investeringar med empiriskt svagt underbyggda hypoteser om investeringarnas koppling till långsiktig hållbarhet, regionförstoringseffekter, utveckling av innovationssystem och näringslivskluster, etc.

SIKA anser att det bör höra till de mest angelägna förändringarna av den svenska infrastrukturplaneringsprocessen att skapa sådana institutionella förutsättningar att de snedvridande incitament som beskrivits ovan kan elimineras eller åtminstone begränsas. Vi har dock tyvärr inga färdiga förslag till hur en sådan förändring skulle kunna se ut. Eftersom ett regionalt och lokalt inflytande på infrastrukturplaneringen framstår som viktigt och önskvärt, bl.a. med hänsyn till att effekterna

⁸⁰ Henning Lauridsen, Inger-Anne Ravlum: *Evalueringsprocessen i den svenska innretningsplaneringen*, TÖI rapport 469/2000.

av olika åtgärder ofta är störst på lokal och regional nivå, ser vi det inte som någon framkomlig lösning att helt koppla bort dessa planeringsnivåer.

Bland annat i den ovan nämnda debattskriften från SNS föreslås att man bör införa principer om lokal och regional medfinansiering av projekt som har nytta framförallt för lokala eller regionala transporter.⁸¹ Detta kan mycket väl vara en lösning värd att överväga i första hand när det gäller vägätgärder. Ett alternativ kan möjligen också vara att helt föra över medel avsedda för dessa ändamål till den regionala planeringsnivån.⁸² För järnvägsätgärder medför behovet att upprätthålla ett nationellt systemperspektiv att sådana lösningar inte framstår som lika självklara. Möjligen kan lösningen här sökas i mera strikta och tvingande kriterier för när finansiering av åtgärder över utgiftsområdet kommunikationer får ske. Kanske skulle man också kunna uppnå en viss återhållande effekt enbart genom en mer öppen redovisning och ett medvetet förhållningssätt från statsmakternas sida till de snedvridande drivkrafter som beskrivits ovan.

7.3 Infrastrukturplaneringens koppling till annan samhällsplanering

Infrastrukturens betydelse för andra samhällssektorer och infrastrukturplaneringens samordning med annan samhällsplanering har varit ett återkommande tema i diskussionerna om hur planeringssystemen bör utformas. Främst är det kanske kopplingen till den fysiska planeringen och den regionala utvecklingsplaneringen som därvid stått i fokus. Dessa frågor stod högt på den politiska dagordningen redan i början av 1970-talet i form av bl.a. den fysiska riksplaneringen. Som SIKA uppfattar det har huvudtendensen i politiken sedan dess varit att gå från mer centralistiska lösningar på samordningsproblemen till mer decentralistiska, vilket bl.a. kommit till tydligt uttryck genom de övergripande transportpolitiska riktlinjerna. Under intryck bl.a. av det arbete som sker inom EU förefaller emellertid tilltron till en mer central styrning av samordningsprocesserna återigen ha ökat.

I propositionen *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem* konstaterar regeringen att investeringar i infrastrukturen bör planeras utifrån ett brett samhällsperspektiv och samordnas med utvecklingen inom andra samhällssektorer.⁸³ I detta sammanhang formuleras också en målsättning om att fysisk planering och samhällsbyggande senast 2010 bör grundas på program och strategier för hur ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur kan åstadkommas så att bilanvändningen kan minska och förutsättningarna för miljöanpassade och resurssnåla transporter förbättras.

I propositionen hänvisas till det utvecklingsperspektiv för Europas regionala utveckling som utvecklats inom EU i form av det s.k. European Spatial Development Perspective (ESDP) samt det sektorsövergripande synsätt som präglat svensk politik när det gäller t.ex. miljö, fysisk planering och ekonomisk utveckling. Vidare beskrivs det lagreglerade samrådsförfarande som ingår i den fysiska

⁸¹ Jan-Eric Nilsson: ”Infrastrukturplanering – en process i behov av institutionella reformer”, i *Skattemiljarder i trafikpolitiken – Till vilken nytta?*, red. Birgitta Swedenborg, SNS förlag, 2002

⁸² Det vill säga med fri dispositionsrätt och utan örönmärkning för infrastrukturändamål.

⁸³ Prop. 2001/02:20, s. 132.

planeringen av infrastrukturinvesteringar. Regeringen anser att det krävs en växelverkan mellan olika parter planering och mellan olika planeringsnivåer för att åstadkomma en ändamålsenlig struktur för hållbar utveckling men konstaterar att denna växelverkan ännu inte kan sägas ha funnit sin slutliga form.

Infrastrukturen i en strategi för regional utvecklingsplanering

I slutrapporten från det svenska ESDP-sekretariatet⁸⁴ föreslår NUTEK och Boverket att en nationell strategi för regional utvecklingsplanering tas fram, med ESDP:s synsätt som vägledande. Mervärdet i ESDP anges vara synen på helhetstänkande, samordning och uthållig utveckling där både ekonomiska, ekologiska och sociala aspekter vägs in.

Den nationella strategin för regional utvecklingsplanering bedöms bl.a. kunna konkretiseras genom ”någon form av Sverigebild” som bl.a. ska utgöra ett viktigt underlag för de statliga verkens agerande på det regionala planet. Särskilt framhålls vikten av att lyfta in bilden av de framtida kommunikationssystemen och infrastrukturen, där de största behoven av en förbättrad sektorssamordning anses föreligga. ESDP-sekretariatet konstaterar således att samordningen av trafikverkens planering med övriga sektors syn på en önskvärd utveckling är särskilt efterfrågad från regionernas sida och att den nationella strategin skulle kunna utgöra en arena där gemensamma och tvärsektoriella bilder ritades upp, samtidigt som den kan vara en mötesplats där dialog om gemensamt underlagsmaterial förs.

Det uppdrag att identifiera potentiella områden för samordning och utarbeta metoder för effektiv sektorssamordning som regeringen gav en rad myndigheter i mars 2002 kan i viss mån sägas ha samma perspektiv som ESDP-arbetet. Banverket, Vägverket och SIKÄ hör till de myndigheter som omfattas av detta uppdrag och transportpolitiken anges särskilt som ett av de områden som är av vikt för uppfyllandet av målet för den regionala utvecklingspolitiken. Av betydelse i sammanhanget är också det uppdrag länsstyrelser och självstyrelseorgan nyligen fått att utarbeta förslag till regionala tillväxtprogram och där bl.a. erfarenheterna av det ovannämnda uppdraget om sektorssamordning ska tillvaratas.⁸⁵ Även här anges transportpolitik som ett av de politikområden som bedömts vara av särskilt stor strukturell betydelse för den regionala utvecklingen och där statliga medel bör användas för finansiering av åtgärder för de regionala tillväxtprogrammen.

I riktlinjerna för arbetet med de regionala tillväxtprogrammen anges att dessa främst ska syfta till att samordna och initiera insatser utifrån lokala och regionala behov och förutsättningar. Samtidigt betonas att programmen ska bidra till en hållbar nationell tillväxt genom att tillvarata lokala och regionala resurser och förutsättningar och därmed bidra till att uppnå berörda nationella mål och att lokala och regionala intressen inte får motverka insatser som leder till ett samlat positivt resultat för den nationella nivån.

⁸⁴ NUTEK och Boverket 2001-12-20.

⁸⁵ Regeringsbeslut 2002-11-14.

Vad menas med samordning?

Som SIKA ser det måste de olika initiativ som beskrivits ovan tolkas så att det finns en utbredd uppfattning att utvecklingen och insatserna inom olika samhällsområden är dåligt koordinerade och att det finns 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. Från SIKAs horisont – som framför allt definieras genom SIKAs uppgifter när det gäller övergripande transportpolitiska analyser och planering – är denna slutsats inte uppenbar eftersom bristen på sektorssamordning för oss knappast har framstått som det största transportpolitiska problemet.

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 också SIKA uppfatta det som ett stort samhällsproblem. Även om sådant säkert förekommer i viss utsträckning, har vi dock inte sett några belegg för att det skulle vara ett allmänt fenomen.

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.

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. För SIKA är det 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 lokala och regionala frågor kan dessa naturligtvis lösas genom den kommunala självstyrelsen eller inom ramen för den regionala utvecklingsplaneringen.

Transportpolitikens perspektiv på samordningsproblematiken

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 välfärds- mål, 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.⁸⁶ Sammantaget har detta medfört att den politiska styrningen av transportsektorn är förhållandevis starkt formaliserad och samtidigt transparent och överskådlig. Detta tar sig bl.a. uttryck i en väl utvecklad målstruktur, principiella politiska riktlinjer för hur transportpolitiken ska bedrivas och ett lagreglerat planeringssystem med väl definierade planeringsfaser och planeringsmetoder.

I princip kan man säga att en mycket långtgående sektorssamordning därmed är "institutionaliserad" i själva transportpolitiken på ett sätt som nog saknar motstycke inom andra politikområden. Enligt SIKAs mening kan man till och med 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. De ovanligt väl utvecklade instrument för avvägningar mellan olika samhällsintressen och samhällssektorer som finns på transportområdet kan samtidigt utgöra ett hinder för långtgående anpassningar av verksamheten efter ett visst behov eller önskemål som inte svarar mot en balanserad avvägning. När företrädare för länen enligt ESDP-sekretariatet ofta pekar ut just infrastrukturinvesteringarna som ett särskilt problem ur samordningssynpunkt är det enligt SIKAs uppfattning inte otänkbart att det i själva verket är denna återhållande mekanism som är det egentliga problemet.

Som nämndes inledningsvis är också den nuvarande svenska transportpolitiken 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 kan fatta tillräckligt initierade beslut om hur deras egna transporter bör ordnas. Därför förordar också den gällande transportpolitiken att samhället främst bör påverka transportererna med generella styrmedel som ger utrymme för ett så decentraliserat beslutsfattande som möjligt. Enligt SIKAs uppfattning kan 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, därför vara svår att förena med nuvarande transportpolitik. Därmed kan valet av samordningsmodell även få avgörande inverkan på hur den långsiktiga infrastrukturplaneringen bör utformas.

Valet av samordningsmodell har avgörande inverkan på infrastrukturplaneringen

För SIKA representerar den nuvarande transportpolitikens avvägningmekanismer och ESDP-perspektivets samordning genom dialog på myndighetsnivå som utmynnar i en för alla gemensam nationell utvecklingsstrategi två principiellt mycket skilda modeller för att säkerställa infrastrukturplaneringens koppling till annan samhällsplanering. Enligt SIKAs uppfattning bör det ingå i genomförandet av det s.k. sektorssamordningsuppdraget att värdera fördelarna och nackdelarna med respektive modell. Med den infallsvinkel som denna rapport har, finns det dock skäl att något beröra vilka konsekvenser samordning genom en nationell

⁸⁶ Egentligen handlar transportpolitiken, såsom den hittills utformats, framför allt om att ge transportkonsumenterna rätt förutsättningar att göra sådana avvägningar.

regional utvecklingsstrategi skulle kunna få för den långsiktiga infrastrukturplaneringen.

Vår bedömning är att om man verkligen kan komma fram till en nationell regional utvecklingsstrategi som är förankrad i alla samhällssektorer så måste en sådan strategi bli styrande för i princip all samhällsplanering, inklusive planeringen av den nationella transportinfrastrukturen. Vi utgår därvid från att utvecklingsstrategin måste beslutas av riksdagen och att det är osannolikt att man kan komma fram till preciserade och tillräckligt styrande avvägningar mellan olika politikområden om inte regeringen under processens gång ger tydliga direktiv om hur dessa avvägningar ska ske.⁸⁷

Givet att dessa idag högst osäkra förutsättningar skulle kunna uppfyllas är det svårt att se att dagens långsiktiga infrastrukturplanering längre skulle fylla någon funktion. Särskilt inriktningsplanering, vars uppgift bl.a. är att ge underlag för bedömningar av hur infrastrukturåtgärderna bäst anpassas till de transportpolitiska målen, framstår som överflödigt om den avvägning mellan samhällsintressen som målen ger uttryck för redan är avklarad genom en nationell sektorsövergripande utvecklingsstrategi. En åtgärdsplanering i någon form kanske fortfarande skulle behövas för att säkerställa en tillräcklig framförhållning i trafikverkens planering, men även den skulle få en helt annan karaktär än nu.

Vi utgår ifrån att många av de planeringsinstrument som för närvarande används i infrastrukturplaneringen i form av t.ex. prognosmodeller, effektmodeller och kalkylmodeller måste ha en viss användning även i en mer förhandlingsbaserad modell för sektorssamordning. Det är således rimligt att tänka sig att någon form av samordnad infrastrukturplanering kommer att behövas även om det är oklart för SIKA exakt hur olika former av planerings- och analysunderlag är tänkta att fogas in i denna senare typ av planeringsprocess. Något som verkar helt klart är emellertid att själva planeringsprocessen skulle behöva förändras i grunden.

I inledningen till detta avsnitt nämnde vi att regeringen i Infrastrukturpropositionen konstaterar att den växelverkan som krävs mellan olika parters planering och mellan olika planeringsnivåer för att åstadkomma en ändamålsenlig struktur för hållbar utveckling ännu inte kan sägas ha funnit sin slutliga form. Denna slutsats är lätt att instämma i. Utifrån det avgränsade perspektiv vi har i denna rapport finns det också anledning att lägga till att den väg som väljs för att åstadkomma denna växelverkan sannolikt också har avgörande betydelse för hur planeringsprocesserna på transportområdet bör utformas.

7.4 Alternativ finansiering och planeringssystemet

Alternativ finansiering kan betyda olika saker

Så kallad alternativ finansiering har periodvis varit en aktuell fråga inom infrastrukturpolitiken. För några år sedan publicerades t.ex. en departementsskrivelse som utarbetats av en arbetsgrupp inom Regeringskansliet och som bl.a. innehöll

⁸⁷ Tydligare än de anvisningar som finns i t.ex. Sektorssamordningsuppdraget eller riktlinjerna för de regionala tillväxtprogrammen.

förslag till en modell för genomförande av större infrastrukturprojekt med alternativ finansiering genom s.k. partnerskap.⁸⁸ Ett annat exempel är Riksdagens revisorers rapport ”Nya vägar till vägar och järnvägar”⁸⁹ som också behandlar alternativ finansiering.

Begreppet alternativ finansiering används i en relativ vid mening och kan därför i praktiken stå för många olika sätt att skaffa kapital till investeringar. I sin mest allmänna betydelse står begreppet för all annan finansiering än anslag över statsbudgeten som direktavskrivs i samband med investeringen. Den rätt omfattande lånefinansiering som redan förekommer genom att staten tar upp särskilda lån för att finansiera väg- och järnvägsinvesteringar kan i den meningen ses som alternativ finansiering. I detta sammanhang avser vi dock med alternativ finansiering sådana lösningar som innebär att andra än staten mobiliserar investeringskapitalet och även står för en betydande del av den risk som är förenad med investeringen. Det är i allmänhet det man menar när man talar om att den privata och offentliga sektorn ska ingå i ett partnerskap.⁹⁰ Arlandabanan är ett exempel på en investering som uppfyller dessa kriterier.

Alternativ finansiering kan också betyda alternativ planering

Man kan ha olika synpunkter på fördelarna och nackdelarna med alternativ finansiering. Detta är emellertid inte något som står i fokus för denna rapport. Vårt intresse i det här sammanhanget är i stället att diskutera i vilken utsträckning en ökad användning av alternativ finansiering kan antas ha återverkningar på den långsiktiga planeringen. I kapitel 6 har vi redan konstaterat att vi inte tror att alternativ finansiering – särskilt i den betydelse vi nu lagt i begreppet – kommer att ha någon stor inverkan på planeringssystemet på kortare sikt. Vår bedömning är således att inriktningsplaneringen inte skulle behöva påverkas av ett ökat inslag av alternativ finansiering åtminstone så länge den inte blir en dominerande finansieringsform. Kraven på åtgärdernas samhällsekonomiska nytta och bidrag till de transportpolitiska målen borde nämligen inte primärt påverkas av finansieringsformen.

Vid en mer omfattande övergång till alternativ finansiering tror vi däremot att följderna för planeringssystemet kan bli större. Detta gäller särskilt om den alternativa finansieringen får former som inte enbart avser att flytta tidpunkten för anslagsbelastningen utan även tar sikte på att uppnå effektivitetsvinster genom ändrade former för förvaltningen av trafikanläggningarna. Vår bild är att intresset för alternativ finansiering, såväl i Sverige som internationellt, har kommit att flyttas över allt mer på den senare typen av effekter eftersom det är där det kan finnas mera betydande samhällsekonomiska vinster att hämta. Att få mera ändamålsenliga framtida trafikanläggningar och möjliggöra en bättre riskhantering i samband med byggandet, driften och underhållet av trafikanläggningarna framhålls också som viktiga mål i den ovan omnämnda departementsskrivelsen. Därmed står det också klart att alternativ finansiering i lika hög grad kan komma att betyda alternativ planering och alternativ förvaltning.

⁸⁸ *Alternativ finansiering genom partnerskap*, Ds 2000:65.

⁸⁹ Se avsnitt 4.6.

⁹⁰ Jfr. begreppet Public Privat Partnership (PPP) som bl.a. använts flitigt inom EU.

I den utredning som genomfördes inom Regeringskansliet förordades en modell som innebär att staten efter upphandling i konkurrens uppdrar åt en aktör inom den privata sektorn att ansvara för såväl byggande som drift och underhåll av väg eller järnväg, inklusive finansieringen. För denna tjänst skulle staten betala en ersättning som i möjligaste mån utformas så att den ger incitament att utföra verksamheten i enlighet med de transportpolitiska målen. Man bedömde dock att ersättningen inledningsvis i huvudsak skulle komma att baseras på anläggningens tillgänglighet och till viss del på det antal fordon som utnyttjar anläggningen. Den privata aktören förutsattes stå för de risker som är förenade med byggande, drift, underhåll och finansiering medan staten åtminstone inledningsvis förutsattes bära planeringsriskerna, t.ex. risker förknippade med byggtillstånd, markanskaffning och politiska beslut. Utredningen bedömde för egen del att denna modell främst skulle förändra den fysiska planeringsprocessen men att den däremot inte skulle få någon inverkan på den långsiktiga infrastrukturplaneringen.

Även den långsiktiga infrastrukturplaneringen kan påverkas

I kapitel 5 har vi konstaterat att inriktningsplaneringens främsta syfte bör vara att ge riksdagen och regeringen det underlag som behövs för att ge den aktuella transportpolitiken ett konkret uttryck i form av en infrastrukturpolitik som också ska ligga till grund för riktlinjer för myndigheternas arbete med att utveckla infrastrukturen under planeringsperioden. Med utgångspunkt i denna beskrivning av inriktningsplaneringens uppgifter kan vi hålla med den ovan nämnda utredningen om att den långsiktiga planeringens grundläggande funktion troligen inte behöver ändras på grund av den modell för partnerskap mellan staten och privata aktörer som utredningen beskrivit. Däremot tror vi att planeringens innehåll och formerna för planeringen påverkas i betydande utsträckning.

Som vi förstår det är fördelarna av ett statligt-privat partnerskap starkt beroende av att man kan uppnå långsiktiga avtal där storleken på de effektivitetsvinster som kan uppnås i hög grad bör vara beroende av med vilken säkerhet som förutsättningarna för verksamheten kan förutses. Detta måste enligt vår bedömning ha betydelse för vilka konsekvenser en ändrad inriktning av infrastrukturpolitiken får. Vid en ny inriktning som leder till att förutsättningarna för partnerskapsprojekten ändras måste man t.ex. räkna med att de privata aktörerna vill ha kompensation för detta om de missgynnas.⁹¹ Det behöver inte vara någon nackdel i sig att kostnader som kan antas vara förknippade med ändringar av infrastrukturpolitiken blir tydliga och således lättare kan vägas mot fördelarna av en ändrad inriktning. Ett större problem kan däremot vara att transaktionskostnaderna beräknas öka påtagligt vid denna form av alternativ finansiering som en följd av de nya relationer som uppstår mellan olika aktörer. Det är inte otroligt att dessa kostnader kan komma att visa sig vara så höga att de får en återhållande inverkan även på förändringar som annars framstår som politiskt eller samhällsekonomiskt välmotiverade. Detta betyder i så fall att alternativ finansiering enligt den s.k. partnerskapsmodellen i praktiken kan komma att begränsa riksdagens och regeringens handlingsfrihet i när det gäller beslut om infrastrukturåtgärdernas långsiktiga inriktning.

⁹¹ Om de gynnas kan man också tänka sig att staten bör ha kompensation.

Även i andra avseenden är det tänkbart att en omfattande alternativ finansiering enligt partnerskapsmodellen får följder för hur inriktningsplaneringen kan bedrivas. Om den direkta förvaltningen av trafikanläggningarna till största delen ligger i privata händer kommer detta sannolikt att få konsekvenser för uppföljningen av transportutvecklingen i allmänhet och för uppföljningen av infrastrukturpolitiken i synnerhet. Om uppföljningen underlättas eller försvåras är inte lätt att säga eftersom det i hög grad beror på hur staten väljer att styra verksamheten. Det är inte osannolikt att en privat aktör har incitament att skaffa sig bättre information om sambandet mellan trafik och infrastruktur än vi idag har tillgång till. Om ersättningssystemet, som föreslagits, i första hand ska baseras på trafikanläggningens tillgänglighet och det antal fordon som utnyttjar anläggningen och detta blir den huvudsakliga utgångspunkten för beställarens uppföljning finns det å andra sidan en risk för att statsmakterna bli hänvisade till en ganska trubbig information om transport- och infrastrukturpolitikens verkningar.

Om inriktningsplaneringen ska vara värd namnet och verkligen kunna pröva konsekvenserna av olika inriktningar av infrastrukturåtgärderna mot bakgrund av transportpolitikens mål och principer och i ljuset av övriga transportpolitiska medel så kan styrsignalerna från riksdag och regering knappast begränsas till några få enkla mått som tillgänglighet och trafikvolym. I ett system med omfattande alternativ finansiering, planering och förvaltning av trafikanläggningarna kan den långsiktiga infrastrukturplaneringen därför komma att ställas inför ett alldeles nytt problem; hur en mycket komplicerad avvägning mellan olika mål och samhällsintressen ska kunna omvandlas och reduceras till en hanterlig uppsättning kontraktsparametrar mellan staten och de privata infrastrukturhållarna. Detta problem behöver inte vara omöjligt att lösa. Men lösningen måste nog bl.a. ligga i en helt annorlunda planeringsprocess än den vi har idag.

Alternativ finansiering som en del av mer marknadsliknande planeringsformer

Att en omfattande tillämpning av alternativ finansiering kan påverka den långsiktiga infrastrukturplaneringen är en bedömning som SIKA inte är ensam om. En arbetsgrupp vid Vägverket har t.ex. i olika scenarier kopplat samman frågan om alternativ finansiering med helt nya modeller för att organisera väghållningen.⁹² Gruppen betonar bl.a. vikten av att alternativ finansiering och funktionsupphandling införs i större skala för att det ska bli möjligt att tillgodogöra sig påtagliga effektivitetsvinster av en sådan övergång. Man gör samtidigt bedömningen att detta måste kombineras med en reformering av den långsiktiga planeringen i syfte att skilja på Vägverkets roll som utförare och statens roll som beställare. Arbetsgruppen ser två skäl till detta. Dels leder en upphandling av funktioner till att styrningen av väghållningen måste bli mer långsiktig och entydig (samhällsekonomisk effektivitet omnämns som den enda parameter som kan uppfylla dessa krav), dels ökar kraven på statens budgetprocess som följd av att väghållningens kassaflöde påverkas. Slutsatsen är att det behövs en långsiktig plan som ligger till grund för Vägverkets interna styrning av verksamheten och en plan som ligger till grund för att förbereda regering och riksdag på anslagsbehoven.

⁹² ”Väghållningen i framtiden: Fyra scenarier”, föredrag av Nils Bruzelius och Dick Jonsson vid Transportforum i Linköping, 2002.

Arbetsgruppen har också kopplat samman sina scenarier för alternativ finansiering, funktionsentreprenader och reformerad långsiktig planering med ytterligare scenarier som beskriver en övergång till ett mer självfinansierat vägnät byggt på avgifter från vägtrafiken. Gruppen anser att en sådan utveckling skulle höja effektiviteten i vägtransportsystemet ytterligare men gör såvitt SIKA förstår däremot inte bedömningen att detta skulle vara en oundgänglig följd av en omfattande övergång till alternativ finansiering. Dessa scenarier får alltså anses ha mera att göra med en strävan att skapa sådana marknadsliknande former för planering och infrastrukturhållning som vi berörde under avsnitt 7.1.

7.5 Ett europeiskt perspektiv på planeringen

Svenska transporter ingår i internationella transportsystem

Efterhand som olika länders ekonomier smälter samman och de gränsöverskridande transporterna växer i betydelse har det blivit naturligt att anlägga ett internationellt, och kanske i första hand europeiskt, perspektiv även på infrastrukturplaneringen. Det internationella perspektivet är särskilt viktigt när det gäller godstransporterna eftersom huvuddelen av det godstransportarbete som sker till och från svenska orter – dvs. summan av inrikes transporter och transporter till och från utlandet – utförs i andra länder än Sverige. Inriktningen och omfattningen av utlandstransporterna påverkar därför i betydande grad transportmönstren och transportvolymerna i Sverige. Därför blir det en naturlig uppgift i den långsiktiga planeringen att försöka ge en bild av hur svensk utrikeshandel kommer att utvecklas och hur förutsättningarna för svenska transporter utomlands kan förändras. Även om utrikestransporterna inte spelar en lika stor roll för persontransporterna blir det även här allt viktigare att beakta kopplingarna till det internationella trafiksystemet.

Den bild av de svenska transporternas internationella beroenden som vi i korthet försökt teckna ovan är idag ganska väletablerad och det är knappast någon som på allvar ifrågasätter att detta perspektiv bör finnas med i planeringen. Det internationella perspektivet var också framträdande när vi i den senaste omgången av inriktningsplaneringen försökte beskriva transportutvecklingen fram till 2010.⁹³ I de stråkanalyser som SIKA genomförde på uppdrag av Godstransportdelegationen utvecklades beskrivningen av sambandet mellan transporterna i och utanför Sverige ytterligare.⁹⁴ Enligt vår bedömning finns det således inga hinder för att tillämpa ett internationellt eller europeiskt perspektiv med nuvarande uppläggning av infrastrukturplaneringen och förutsättningarna bör även vara goda att successivt kunna utveckla dessa analyser ytterligare inom ramen för den nuvarande planeringsprocessen.

⁹³ Underlagsrapport till *Strategisk Analys* (SAMPLAN Rapport 1999:2), *Godstransporter – Efterfrågan och utbud*, SIKA projektansvarig, juni 1999.

⁹⁴ *Stråkanalyser för godstransporter*, SIKA Rapport 2001:1.

Går vi mot en gemensam europeisk planering?

Ett förhållande som däremot kan påverka själva planeringsprocessen är om den pågående ekonomiska och transportpolitiska integrationen i Europa leder fram till krav på en mer eller mindre gemensam europeisk planeringsprocess. Den gemensamma transportpolitiken, sådan den kommer till uttryck t.ex. i kommissionens vitbok från 2001, har hittills inte gjort anspråk på någon långtgående harmonisering av infrastrukturplaneringen.⁹⁵ Dessa anspråk har i huvudsak begränsat sig till vissa riktlinjer som måste vara uppfyllda för att få stöd för investeringar i de s.k. transeuropeiska nätverken (TEN).

Även om redan en sådan ”TEN-stämpel” nog ibland har medfört att projekt kunnat ta sig in i investeringsplanerna lättare än annars, har betydelsen åtminstone i Sverige hittills varit rätt begränsad. Samtidigt finns det dock tecken som kan tydas så att en rent administrativ styrning inom EG-regelverkets ram eventuellt kan komma att få ökad betydelse för infrastrukturplaneringen på bekostnad av de samhällsekonomiska och transportpolitiska bedömningar som nu ligger till grund för planeringen. De i sig vällovliga ambitionerna att åstadkomma ökad driftskompatibilitet för järnvägssystem kan belysa detta.

Växande krav på harmonisering av infrastrukturen

Frågan om driftkompatibilitet är för närvarande reglerad i svensk författning endast när det gäller järnvägssystemet för höghastighetståg, baserat på ett EG-direktiv från 1996.⁹⁶ I april 2001 trädde emellertid ett motsvarande direktiv för driftkompatibilitet för konventionella tåg i kraft och detta direktiv ska vara genomfört i början av 2003.⁹⁷ Direktiven avser det transeuropeiska järnvägsnätet men eftersom detta nät omfattar huvuddelen av det svenska järnvägsnätet har Järnvägsutredningen nyligen föreslagit att den nya lagstiftningen om driftkompatibilitet ska omfatta hela det svenska järnvägsnätet.⁹⁸

Syftet med de ovan nämnda direktiven är bl.a. att harmonisera den tekniska utformningen av järnvägssystemet för att göra det möjligt att i större utsträckning utnyttja fördelarna av ett sammanhängande och i alla delar tekniskt kompatibelt järnvägssystem. Med stöd av direktiven ska enhetliga tekniska krav och ett enhetligt tekniskt bedömningsförfarande utformas och direktiven innehåller ett antal funktionellt uttryckta krav på järnvägssystemet. Dessa krav ska konkretiseras genom specifikationer, rutiner, etc. i s.k. tekniska specifikationer för driftskompatibilitet (TSD), vilka ska utarbetas av gemensamma organ som utses av kommissionen. TSD anger hur direktivens väsentliga krav ska uppfyllas och omfattar därmed säkerhet, tillförlitlighet, tillgänglighet, hälsa, miljöskydd och teknisk kompatibilitet.

⁹⁵ *Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden* (KOM(2001) 370 slutlig)

⁹⁶ Direktiv 96/48/EG.

⁹⁷ Direktiv 2001/16/EG.

⁹⁸ *Rätt på spåret*, Delbetänkande från Järnvägsutredningen (SOU 2002:48).

Från planering till lagstiftning?

Det är naturligtvis svårt att på förhand veta hur långtgående konsekvenser dessa bestämmelser om driftskompatibilitet kommer att få för planeringen. Det förefaller dock inte särskilt långsökt att utgå ifrån att det kan vara förenat med stora kostnader att åstadkomma den harmonisering som eftersträvas. För SIKÄ framstår det inte heller som självklart att direktivens bestämmelser går att förena med det nuvarande planeringssystemets förutsättningslösa prövning av olika infrastrukturåtgärders kostnad och nytta. Den nya lagstiftningen kan således komma att leda till att omfattande infrastrukturåtgärder de facto beslutas på europeisk nivå, eventuellt utan att någon ingående ekonomisk prövning över huvud taget görs. I det fall en sådan prövning kommer till stånd finns det i alla händelser anledning att räkna med att den kommer att avse förhållanden som svarar mot en europeisk genomsnittssituation.

Perspektivet att delar av den funktion som dagens långsiktiga planering har tas över av en i huvudsak administrativ reglering ligger väl närmast till hands på järnvägsområdet i enlighet med vad som beskrivits ovan. EG-kommissionen har dock även på sjöfartsområdet aviserat planer på att standardisera de tekniska kraven på farleder i hela Unionen och det är väl inte heller otänkbart att gemensamma bestämmelser om t.ex. uttag av kilometerskatt för tunga fordon skulle kunna kopplas till krav på vägnätet och dess utveckling. En möjlig långsiktig utvecklingslinje, som det kan vara svårt att förhålla sig till idag men som kan för tjäna viss uppmärksamhet i EU-arbetet, är således att en växande del av de frågor som nu prövas förutsättningslöst av riksdag och regering inom ramen för den långsiktiga planeringen stegvis kan komma att glida över till att bli en mellanstatlig lagstiftningsfråga.

7.6 Några avslutande kommentarer

Syftet med detta avsnitt är som nämndes inledningsvis inte att komma fram till några färdiga förslag eller slutsatser utan mera att ge exempel på problemområden som rör den långsiktiga infrastrukturplaneringen och som eventuellt kan ge anledning till fortsatt analys- och utvecklingsarbete. Vi gör därvid inte några anspråk på att ha identifierat alla frågor som borde uppmärksammas och vi är inte ens säkra på att de områden vi behandlat kommer att utgöra de viktigaste framtidsfrågorna för planeringen.

Vi är också medvetna om att framställningen i detta avsnitt delvis är fragmentarisk till sin natur och att den i vissa delar kan betraktas som spekulativ. En del av de tanketrådar vi tar upp löper parallellt med varandra och vi har inte gjort några stora ansträngningar för att koordinera dem. Därmed kan våra analyser och slutsatser delvis uppfattas som motsägelsefulla.

Detta kan möjligen samtidigt vara en utgångspunkt för en mer generell slutsats: Nämligen att inriktningsplaneringen och den långsiktiga infrastrukturplaneringen är invävd i samhällsutvecklingen i stort och därför ofrånkomligen måste utformas så att den står i samklang med denna utveckling. Det betyder samtidigt att den påverkas av en mängd olika faktorer och att denna påverkan inte alltid är entydig till sin natur. De mer långsiktiga utmaningar och utvecklingslinjer som vi här dis-

kuterat och som kan komma att påverka planeringen innehåller i sig impulser och strömningar som går åt olika håll. Vi kan samtidigt se element av både centralisering och decentralisering, starkare och svagare politisk styrning, betoning av regionala, nationella eller överstatliga perspektiv, osv.

Hur infrastrukturplaneringen lämpligen bör utformas på längre sikt är en fråga som sannolikt måste avgöras med utgångspunkt i vilka mer grundläggande förändringar som kommer att äga rum i samhället. Med hänsyn till de stora belopp som beslutas inom planeringens ram och de betydande resurser som läggs ner på själva planeringen förefaller det därför vara motiverat att fortlöpande analysera och diskutera planeringens roll och utformning bl.a. i ljuset av dessa ständigt pågående samhällsförändringar.