

Innehåll

Bilaga 1	Kommittédirektiv	5
Bilaga 2	Infrastrukturpolitik på samhällsekonomisk grund	13
Bilaga 3	Kartläggning och analys av den långsiktiga infrastrukturplaneringen under perioden 1988– 2008	125
Bilaga 4	Bilaga till ”Kap. 7 Beskrivning av berörda myndigheter”	255
Bilaga 5	Kartläggning av jämförbara länders organisationer, styrning och långsiktiga planering inom transportområdet	277
Bilaga 6	Intressentanalys	311

Kommittédirektiv



Översyn av myndigheter och verksamheter inom transportområdet

Dir.
2008:90

Beslut vid regeringssammanträde den 26 juni 2008

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att kartlägga och analysera vissa verksamheter och funktioner hos myndigheterna inom transportsektorn, huvudsakligen inom Vägverkets, Banverkets, Sjöfartsverkets, Luftfartsverkets, Luftfartsstyrelsens, Rikstrafikens, Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Affärsverket Statens järnvägars (ASJ) och Rederinämndens ansvarsområden. I uppdraget ingår bl.a. att föreslå åtgärder som bidrar till utvecklade beställarfunktioner hos myndigheterna inom transportsektorn i syfte att uppnå en bättre fungerande anläggningsmarknad och högre effektivitet. Utredaren ska utifrån sin analys föreslå lösningar, organisatoriska eller andra, som krävs för att bäst uppnå riksdagens och regeringens mål för transportpolitiken. Utredarens analys och förslag till åtgärder ska redovisas senast den 1 april 2009. Regeringen har för avsikt att ge ytterligare direktiv om genomförandet av utredarens förslag samt om ytterligare analyser och förslag.

Bakgrund

Regeringens förvaltningspolitik

Målet för svensk statsförvaltning är att den ska vara rättssäker, effektiv och medborgarorienterad. Detta ska uppnås genom att styrningen utvecklas, främst den ekonomiska styrningen, samt ledningen och organiseringen av statlig förvaltning. Här ingår också att säkerställa att alla myndigheter systematiskt och kontinuerligt

utvecklar sin verksamhet. Följande uppgifter står i fokus i det översyns- och förändringsarbete som regeringen bedriver: att klargöra statens roll och uppgifter och att sätta medborgare och företag i centrum. En ökad samverkan mellan myndigheterna samt förbättrad styrning genom tydligare rollfördelning och bättre dialog mellan regeringen och myndigheterna eftersträvas. Med dessa utgångspunkter tillsatte regeringen Förvaltningskommittén (Fi 2006:08) som fått uppdraget att se över den centrala statsförvaltningens uppgifter och organisation (dir. 2006:123).

Utvecklingen inom transportområdet

Utvecklingen av transportsystemet är en viktig del i samhällsutvecklingen. Ökad pendling över större regioner, en åldrande befolkning, utvecklad användning av IT och ökad global handel med gods samt klimatutmaningen är exempel på viktiga samhällstrender som ställer nya krav på transportsystemet. En fungerande infrastruktur, en väl fungerande marknad på transportområdet och ett tillfredsställande utbud av kollektivtrafik är en förutsättning för jobb, företagande och tillväxt. Utvecklingen av transportområdet ska ske i dialog med näringsliv, regioner, kommuner och myndigheter där människors och företags behov ska stå i fokus. Statens ansvar inom transportområdet är stort och omfattar bl.a.

- regelgivning och tillsyn av transporter och transportmedel,
- förvaltning och utveckling av det statliga väg- och järnvägsnäten samt de statliga flygplatserna och farlederna,
- tecknande av avtal om interregional kollektiv persontrafik,
- statistikproduktion och viss sektorsforskning.

Statens anslag för verksamheterna inom transportområdet uppgår för 2008 till ca 35 miljarder kronor. Till detta kommer de avgiftsfinansierade verksamheterna. Merparten av anslagen hanteras av Vägverket och Banverket i deras väg- och banhållning.

Verksamheten inom transportområdet ska bidra till att det av riksdagen fastställda transportpolitiska målet och dess delmål uppnås. Regeringen har påbörjat en process med att ta fram utvecklade och förankrade transportpolitiska utgångspunkter för en ny och framåtriktad transportpolitik. Som en del i detta fick SIKÄ den 19

juli 2007 uppdrag av regeringen att föreslå reviderade transportpolitiska mål. Uppdraget ska redovisas senast den 27 juni 2008. Regeringen har för avsikt att föreslå reviderade mål under första halvåret 2009.

Regeringen avser också att i samband med budgetpropositionen för 2009 överlämna en infrastrukturproposition, "ramtidens resor och transporter" till riksdagen. I propositionen kommer inriktningen och ekonomiska ramar för den kommande planperioden att läggas fast.

Myndighetsöversyner inom transportområdet

Regeringen har tidigare tillsatt flera utredningar som berör myndigheterna på transportområdet. Syftet har varit att pröva det offentliga åtagandet och att skapa en ändamålsenlig och effektiv organisation för statens uppgifter inom transportområdet. Det pågår nu arbete med att bereda eller genomföra de förslag som lagts fram.

En särskild utredare har analyserat förutsättningarna för en ombildning av Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) och vissa funktioner hos SIKKA till aktiebolagsform (SOU 2007:49). Utredaren såg inte att SIKKA:s uppgifter lämpar sig för bolagisering och föreslog därför att verksamheten även i fortsättningen bedrivs i myndighetsform. Utredaren föreslog att VTI ombildas till ett helägt statligt bolag under förutsättning att bolaget kan tillförsäkras en basresurs som motsvarar dagens anslag. Om detta inte är möjligt förordar utredaren att VTI kvarstår som myndighet med oförändrat uppdrag och förutsättningar.

Regeringen beslutade den 6 oktober 2005 att en särskild utredare skulle tillkallas med uppgift att undersöka hur man kan inrätta en trafikslagsövergripande organisation för inspektionsverksamhet som rör kontroll av att krav i fråga om säkerhet och skydd inom transportområdet är uppfyllda (dir. 2005:108). Regeringen beslutade den 19 juli 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av en trafikinspektionsorganisation (dir. 2007:105). Regeringen har därefter beslutat om tilläggsdirektiv till Transportstyrelseutredningen (dir. 2008:45). Den särskilda utredaren ska, utöver det ursprungliga uppdraget, genomföra de åtgärder som krävs för att den nya myndigheten Transportstyrelsen ska kunna inleda sin verksamhet den 1 januari

2009. Därvid avvecklas Järnvägsstyrelsen och Luftfartsstyrelsen och myndigheternas verksamheter förs till Transportstyrelsen. Sjöfartsinspektionens uppgifter och ansvar förs över till Transportstyrelsen. Från Sjöfartsverket förs också ansvaret för sjöfartsregistret samt hanteringen av kustfartstillstånd. Vägtrafikinspektionen, trafikregistret som utför författningsreglerad register-, administrations- och informationsverksamhet och förarenheten som ansvarar för förarprov och tillsyn över trafikskolor m.m. förs från Vägverket till Transportstyrelsen.

En utredning om den svenska lotsningsverksamheten och dess framtid med uppgift att genomföra en översyn av Sjöfartsverkets roll och verksamheter har genomförts (dir. 2006:116). Utredaren skulle också föreslå lämplig organisationsform för lotsningsverksamheten (dir. 2007:69). Utredaren har lämnat förslag om framtida organisationsform, uppdelning och finansiering av de verksamheter som i dag bedrivs inom Sjöfartsverket (SOU 2008:53). Ett av utredarens förslag, som nu är föremål för remissbehandling, innebär att Sjöfartsverkets verksamhet fortsättningsvis bör bedrivas i myndighetsform och inte som i dag som affärsverk.

I en departementspromemoria (Ds 2007:49) föreslås ändringar i lagen (1945:119) om stängselskyldighet för järnväg. Förslaget innebär att Stängselnämndens uppgifter överförs till den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringens avsikt är att föra över uppgifterna till Transportstyrelsen fr.o.m. den 1 januari 2009.

Den 1 juni 2006 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över det svenska flygplatssystemet (dir. 2006:60). Regeringen har därefter beslutat om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2006:104 och dir. 2007:1). Utredaren föreslog att Luftfartsverkets verksamhet ska ombildas till två aktiebolag, ett bolag för drift och förvaltning av Luftfartsverkets flygplatser och ett bolag för flygtrafiktjänsten (SOU 2007:70).

Den 26 april 2007 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare för att utreda förutsättningarna för att ombilda vissa verksamheter vid Vägverket och Banverket till aktiebolagsform (dir. 2007:64). Utredaren föreslog att verksamheterna vid Vägverket Produktion, Vägverket Konsult, Banverket Produktion och Banverket Projektering bör bolagiseras (SOU 2007:78). Regeringen har för avsikt att i samband med budgetpropositionen för 2009 lämna propositioner till riksdagen som behandlar organisationsformen för delar av Vägverket, Banverket och Luftfartsverket.

Vägverket och Banverket har nyligen genomfört stora organisatoriska förändringar i syfte att dels bättre möta marknadens och kundernas krav, dels få till stånd bättre intern styrning av sina verksamheter. Vägverket och Banverket fick i regleringsbrevet för 2008 dessutom i uppdrag att tillsammans förbereda en sammanslagning av verkens administrativa enheter och IT-enheter. Myndigheterna förbereder att under 2009 etablera ett gemensamt servicecentrum för IT, telefonväxel, personal, fakturering och redovisning.

Behovet av en utredning

Vägverket och Banverket är myndigheter med sektorsansvar. Båda myndigheterna bedriver en omfattande verksamhet där de främsta uppgifterna är planering, beställning och förvaltning av infrastrukturen. Därutöver ansvarar verken för en mängd andra uppgifter. Någon genomlysning av dessa myndigheters hela verksamheter har inte gjorts i de utredningar som nämns ovan.

Det finns bl.a. ett behov av att utreda vilka nya krav som kan komma att ställas på Vägverkets och Banverkets verksamheter i förhållande till utvecklingen på transportområdet, de förändringar som sker när Transportstyrelsen bildas, när verksamheter bolagiseras och med anledning av den pågående infrastrukturplaneringen.

I arbetet med bl.a. den infrastrukturproposition som regeringen har för avsikt att överlämna till riksdagen i höst har det framkommit att det finns ett behov att utveckla ett trafikslagsövergripande synsätt i infrastrukturplaneringen. Hittills har arbetet ofta bedrivits inom respektive trafiksektor, vilket kan leda till suboptimering av infrastrukturinvesteringar eller till att transportkedjor inte hänger ihop. En sammanhållen infrastrukturplanering skulle bl.a. kunna främja lösningar som bidrar till en minskad negativ miljö- och klimatpåverkan samt ökad energieffektivitet. De problem som regeringen har identifierat handlar om att dagens planeringssystem brister i flexibilitet både på lång och medellång sikt vilket gör att det är svårt att möta förändrade förutsättningar. Även andra aktörer, såsom kommuner, länsstyrelser och näringslivsföreträdare, påtalar att sektorsvis planering är ett problem.

Anläggningsmarknaden präglas av bristfällig produktivitet och konkurrens. Beställarnas agerande är av stor betydelse för marknadens funktion. Vägverket och Banverket är i egenskap av infrastrukturförvaltare dominerande beställare och upphandlare av bl.a.

underhålls- och investeringsentreprenader på anläggningsmarknaden. Det finns därmed ett behov av att analysera hur dessa stora beställare i upphandlingsförfaranden kan bidra till en förbättring av anläggningsmarknadens funktion och skapa förutsättningar för innovation.

Även i den övriga verksamheten bör det finnas möjligheter till ökad samordning, samtidigt som de stora skillnaderna som finns mellan de specifika kärnverksamheterna inom respektive transportsektor tas i beaktande. Sektoransvaret är ett exempel där det torde finnas utrymme för precisering och där ett mer trafikslagsövergripande perspektiv vore önskvärt.

För att säkerställa en mer flexibel och trafikslagsövergripande planeringsmodell bör även en genomlysning göras av vilka delar av de nuvarande verksamheterna inom luft- och sjöfartssektorerna som bör inkluderas i ett sådant perspektiv liksom statens tecknande av trafikavtal och kommunikationsanalysens roll i helheten.

Som tidigare nämnts är ett fungerande transportsystem en förutsättning för jobb, företagande och tillväxt och har därmed starka kopplingar till andra sektorer som också är föremål för förvaltningspolitiska översyner, t.ex. näringspolitiken och den regionala tillväxtpolitiken. En avgörande del i den regionala tillväxtpolitiken bygger på ett ytterligare stärkt lokalt och regionalt ansvar för och inflytande över statliga tillväxtresurser. Regeringen avser att i ett sammanhållet, långsiktigt perspektiv, fortsätta effektivisera och samordna resurser som är strategiska för Sveriges konkurrenskraft på regional och nationell nivå. Därför bör det även inom transportsektorn analyseras vilka verksamheter som i huvudsak bör samlas på regional nivå, respektive vilka verksamheter som i huvudsak bör samlas på central nivå.

Sammanfattningsvis bör analysen av det trafikslagsövergripande synsättet i planeringen fördjupas liksom hur regionernas ansvarstagande för och inflytande i infrastrukturplaneringen kan stärkas och förenklas. Det kundorienterade synsättet i verksamheterna bör utvecklas ytterligare. Statens insatser ska riktas mot att hela resan eller transporten blir effektiv ur såväl kund- som klimat- och hållbarhetsperspektiv.

Den nuvarande uppbyggnaden av statens verksamheter på transportområdet har utformats på grundval av successiva ställningstaganden och beslut. Ändamålsenligheten i detta system bör omprövas. Översynen av verksamheter och myndigheter inom transportområdet bör därför fortsätta.

Uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att kartlägga och analysera vissa verksamheter och funktioner hos myndigheterna inom transportområdet, huvudsakligen inom Vägverkets, Banverkets, Sjöfartsverkets, Luftfartsverkets, Luftfartsstyrelsens, Rikstrafikens, SIKA:s, ASJ:s och Rederinämndens ansvarsområden. Utifrån sin analys ska utredaren föreslå lösningar, organisatoriska eller andra, som krävs för att bäst uppnå riksdagens och regeringens mål för transportpolitiken.

Översynen syftar till att finna de lösningar som bäst stödjer ett effektivt utförande av statens uppgifter inom transportområdet och som leder till att medborgare och näringsliv sätts i centrum, att det trafikslagsövergripande synsättet stärks i planeringsprocessen, att det finns en god regional förankring och ett ökat ansvarstagande i planeringsprocessen samt att övriga verksamheter inom transportsektorn bedrivs på ett effektivt sätt. Ett särskilt fokus ska sättas på beställarfunktionerna hos myndigheterna inom transportsektorn i syfte att skapa bättre fungerande marknader inom bygg- och anläggningssektorn och en ökad effektivitet i infrastrukturhållningen.

Förslagen till lösningar ska inriktas på strukturer, arbetsprocesser och organisering av de statliga myndigheterna och deras verksamheter inom transportområdet. Utredaren ska:

- analysera och klargöra vilka uppgifter som bör vara ett statligt åtagande och i vilken form dessa bör bedrivas,
- föreslå hur uppgifter som inte längre bör vara ett statligt åtagande ska organiseras och finansieras,
- se över och föreslå nya former och arbetssätt samt överväga olika organisationsformer för den strategiska planeringen av transportinfrastrukturen på lång och medellång sikt,
- analysera vilka möjligheter till effektiviseringar och synergier som kan finnas genom en omorientering av myndigheternas uppdrag, verksamhet och organisering,
- vid behov föreslå ändrad organisering av hela eller delar av verksamheterna,
- föreslå åtgärder som bidrar till utvecklade beställarfunktioner inom transportsektorn,

- kartlägga och analysera vilka verksamheter som bör organiseras centralt och vilka som ur ett tillväxt- och kundperspektiv kräver regional närvaro.

Uppdraget gäller i första hand ovan nämnda myndigheter. Om andra verksamheter inom andra myndigheter i någon omfattning visar sig vara av intresse i sammanhanget får även dessa beröras av översynen. Detta kan exempelvis bli aktuellt när beredningen och genomförandet av de tidigare nämnda pågående myndighetsöversynerna är klara. Regeringens inriktning är att kunna göra vissa ställningstaganden i samband med budgetpropositionen för 2010.

Uppdragets genomförande och tidsplan

Utredarens analys och förslag till åtgärder ska redovisas senast den 1 april 2009. Om utredaren finner det lämpligt kan delar av uppdraget dessförinnan redovisas i delrapporter. Regeringen har för avsikt att ge ytterligare direktiv om genomförandet av utredarens förslag samt om ytterligare analyser och förslag.

Utredaren ska bedriva arbetet i fortlöpande dialog med berörda myndigheter och utredningar. Utredaren ska löpande stämma av med och informera Regeringskansliet (Näringsdepartementet).

Vidare ska utredaren samråda med andra myndigheter och organisationer i den utsträckning som är nödvändig. Myndigheterna ska lämna utredaren det underlag som utredaren begär.

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra sina synpunkter.

Utredaren ska lämna en konsekvensbedömning av föreslagna åtgärder som ska omfatta ekonomiska, miljö- och klimatomfattiga, organisatoriska och personalmässiga konsekvenser av de förslag som läggs fram. I underlag som tas fram på individnivå ska all statistik presenteras och analyseras utifrån kön. Utredaren ska vidare redovisa de förslag till författningsändringar som utredarens förslag föranleder. I de fall de föreslagna åtgärderna innebär ekonomiska åtaganden för staten ska finansieringsförslag lämnas.

(Näringsdepartementet)

Infrastrukturpolitik på samhällsekonomisk grund¹

Jan-Eric Nilsson, Roger Pyddoke, Mats Andersson, Fredrik
Hansen, Gunnar Isacsson, Gunnar Lindberg, Lena Nerhagen

Avdelningen för Transportekonomi
Väg- och Transportforskningsinstitutet

¹ Detta arbete har genomförts under december 2008 och januari 2009 på uppdrag av Trafikverksutredningen. Vi är mycket tacksamma för alla synpunkter som vi fått på tidigare utkast. Särskilt bör nämnas Anders Wärmark, Richard Murray och Lena Wieweg som fungerade som kommentatorer vid ett internt seminarium i början av januari samt PeO Nordlöf. Som vanligt står vi som författare för de eventuella kvarvarande problemen och bristerna i materialet.

Innehåll

Rekommendationer.....	17
1 Inledning.....	21
2 Beslutsprocess och roller.....	23
2.1 Rollfördelningen i svensk offentlig sektor.....	23
2.2 Beslutsprocessen.....	24
2.3 Inriktningsplanering.....	30
3 Vad innebär ett samhällsekonomiskt synsätt?	33
3.1 Vilka personers nytta och kostnad ska räknas?	35
3.2 Identifiera åtgärdens konsekvenser	36
3.3 Beräkna åtgärdens effekter under hela dess livslängd.....	37
3.4 Beräkna ett penningvärde för alla effekter	38
3.5 Diskontera effekterna och beräkna ett nuvärde för varje projekt	39
3.6 Genomför en känslighetsanalys och ge rekommendationer!	41
4. Samhällsekonomiska analyser av väg- och järnvägsinvesteringar.....	42
4.1 Prognoser	42
4.2 Åtgärds-effektsamband	44
4.3 Beräkning av samhällsekonomiska kostnader.....	46
4.4 Beräkning av samhällsekonomisk nytta	49
5. Fungerar kalkylen på avsett sätt?	53
5.1 Behovet av underhåll och utveckling av kalkylmodellen.....	54
5.2 Regionalekonomiska effekter	58
5.3 Behovet av att vidareutveckla prognosmodellerna	61
5.4 Behov av att vidareutveckla effektsamband i övrigt	64
5.5 Kan man jämföra väg- och järnvägsinvesteringar?	65
5.6 Alternativa förhållningssätt.....	68
5.7 Är kalkylen robust mot manipulationer?	74
6. Infrastrukturpolitik – mer än investeringar	78
6.1 Utgångspunkter för infrastrukturpolitiken	78

6.2	Prissättning av infrastruktur.....	80
6.3	Regelförändringar	85
6.4	Drift- och underhållsåtgärder.....	86
6.5	Förbättringspotential.....	91
8.	Vilka är problemen?	94
8.1	Vad är lönsamt?	94
8.2	Hur ser man på den samhällsekonomiska kalkylen?	96
8.3	Specifika problem i infrastrukturplaneringen	97
9.	Hur ska verksamheten organiseras?	100
9.1	Politik och teknokrati.....	100
9.2	Ett eller flera verk?	102
9.3	Hur bör planeringen organiseras i framtiden?	104
Appendix A Branschens bristande produktivitetsutveckling.....		
	108	108
A1	Den svaga produktivitetsutvecklingen	108
A2	Utförandeentreprenad	112
A3	Slutsatser.....	116
Appendix B Företagsekonomi och samhällsekonomi		
		119
Referenser		
		122

Rekommendationer

En central uppgift för transportsektorn är att göra det möjligt att resa och transportera gods på ett smidigt sätt. Detta ska ske utan allt för stora risker att råka ut för olyckor. Trafikens miljöpåverkan måste också begränsas, i synnerhet vad avser trafikens effekter för klimatet. Det är vidare angeläget att tillhandahålla infrastrukturen till så låga kostnader som möjligt. En transportsektor som uppfyller dessa mål kan lämna viktiga bidrag till att bygga ett gott samhälle för dagens och framtidens medborgare.

I upprepade policybeslut har regering och riksdag deklarerat att beslut om vilka åtgärder som ska vidtas för att sektorn ska kunna uppnå målen bör baseras på ett samhällsekonomiskt beslutsunderlag. Det uppdrag som VTI fått från Trafikverksutredningen är att mot denna bakgrund göra en genomlysning av de modeller för samhällsekonomisk analys som används i dag: Har modellerna en sådan kvalitet att beslutsfattare får ett fullgott underlag för de prioriteringar som görs mellan olika åtgärder inom transportsektorn?

Osäkerheten om framtiden är stor och det finns många praktiska och principiella svårigheter förenade med att på förhand bedöma konsekvenserna av olika åtgärder och åtgärdsstrategier långt in i framtiden. Promemorian argumenterar emellertid för att de modellhjälpmedel som under årens lopp utvecklats – i första hand i form av den samhällsekonomiska analysen – har de egenskaper som krävs för att förse beslutsfattare med ett relevant beslutsunderlag för många olika typer av åtgärder, både inom och utanför transportsektorn. Man kan med detta beslutshjälpmedel också visa hur osäkerhet påverkar lönsamheten.

Det finns emellertid ett antal strukturella problem förenade med beslutsfattande i infrastrukturen som inte har med analysmodellen att göra.

- Som del av arbetet med att genomföra samhällsekonomiska analyser krävs kunskaper om effektsamband i allmänhet och om prognosverktyg i synnerhet. Kunskapen är god kring vissa samband men saknas kring andra. Därmed blir det svårt att genomföra analyser baserade på ett heltäckande underlag.
- Ansvaret för att ta fram förutsättningar för prognoser och kalkyler, att utveckla effektsamband, att ta fram värden för tidsvinster, minskade olycksrisker och förbättrad miljö etc. och det

löpande underhållet och ajourhållningen av kunskaperna kring detta är oklart fördelat i sektorn.

- Den planering som i dag genomförs har sitt historiska ursprung i vägsektorns behov av långsiktiga investeringsplaner, och dagens modeller har byggts upp med denna utgångspunkt. I ett samhälle med en uppsättning mål som delvis står i konflikt med varandra måste emellertid olika styrmedel samverka. Trots ett starkt principiellt stöd för tanken på att jämföra investeringar med förändringar av skatter och avgifter, nya lagar och regler (beträffande fordonsvikt på väg, axellast på järnväg, lagstiftning om dubbdäck eller halvljus etc.), drift och underhållsåtgärder mm. så sker detta i praktiken inte. Inte heller genomförs regelmässigt integrerade analyser av kombinationer av styrmedel och investeringar, exempelvis av hur investeringar i storstäder påverkas av trängselskatter.
- Riksdagen har i dag en otydlig roll i den process som leder fram till beslut om åtgärder i infrastruktursektorn. Ett av de få beslut som fattas av riksdagen – vilken planeringsram som under den kommande planperioden ska styra tilldelningen av resurser – har av flera skäl en svag styreffekt.
- Det finns generellt en svag kultur av uppföljning i infrastruktursektorn. Inte heller sparas information om den verksamhet som bedrivs med syfte att i efterhand genomföra sådana uppföljningar. Detta innebär att kunskaperna om effektiviteten i dagens processer är otillräcklig. Denna kultur bidrar också till de påtalade svårigheterna att ta fram effektsamband för planeringen.

Mot bakgrund av dessa observationer diskuterar promemorian olika institutionella modeller för att vidareutveckla infrastrukturplaneringen och för att stärka riksdagens roll. En tänkbar lösning är att regeringskansliet slår fast sina politiska ambitioner för planperioden. Man kan där formulera sin vision om hur det framtida samhälle man vill skapa ska se ut vad gäller trafik och infrastruktur. Visionen kan omsättas i kvantifierade och eventuellt också tidsatta etappmål. Med detta som utgångspunkt ges trafikverken i uppdrag att genomföra en infrastrukturplanering som omfattar samtliga styrmedel. Myndigheterna ska på så sätt förse regeringen med ett

mera allsidigt underlag för den politik man vill föra än vad som är fallet i dag.

Regeringen lämnar planen för den politik man vill föra till riksdagen. Där ingår såväl de investeringar man vill genomföra som de andra styrmedel som ska användas för att uppnå de mål som ställs upp. Riksdagen tar därefter ställning till planen som helhet. Man kan också tänka sig att mer eller mindre regelbundna uppföljningar görs av hur regeringen lyckas genomföra sina intentioner, exempelvis på initiativ av Riksrevisionen.

Det nu skisserade förfarandet ligger i beslutshänseende nära den process som i dag bedrivs. En skillnad är att regeringen får möjlighet att ta ett samlat grepp om alla styrmedel som kan användas för att uppnå målen. En annan skillnad är att riksdagen får ta ställning till åtgärdsförslag, inte till de allmänt formulerade målsättningar som ingår i dagens infrastrukturproposition. Det blir på så sätt också möjligt att i efterhand följa upp om detta leder fram till det samhälle man vill bygga.

Inom ramen för detta övergripande synsätt identifieras i promemorian också ett behov av att precisera ansvaret för några specifika arbetsuppgifter.

- Prognoser avseende den framtida trafikutvecklingen är ett oundgängligt hjälpmedel för goda policyanalyser. Ansvaret för a-jourhållning av existerande modeller bör klargöras och man måste göra det möjligt att använda dessa modeller för att undersöka hur prognoserna påverkas av olika antaganden om befolkningsutveckling, BNP-tillväxt, drivmedelspriser osv.
- Ansvaret för att slå fast prognosförutsättningar, att utveckla modeller och effektsamband, att ta fram ny kunskap om parametervärden etc. bör klargöras. Arbetet bör bedrivas i nära samverkan med forskarsamhället. Det är viktigt att utformningen av modeller och val av planeringsförutsättningar inte görs med syfte att "baklänges" räkna fram de resultat man vill ha.
- Det arbete som påbörjats under nu pågående planeringsomgång med att säkerställa transparens i redovisningen av det underlag som tas fram – den så kallade samlade resultatredovisningen – bör utvärderas och vidareutvecklas baserat på vunna erfarenheter.

Organisatoriskt betyder de skisserade förändringarna att ansvaret för att beställa ett beslutsunderlag också fortsättningsvis ligger kvar hos regeringskansliet medan ett eller flera trafikverk genomför prognos- och analysarbetet. Vi har inte tagit ställning till om SIKAs bör finnas kvar och vilken roll man i så fall bör ha. Regeringskansliet bör emellertid stärkas för att bättre klara sin beställarroll. Av förslaget följer också att verken delvis struktureras om för att kunna leverera den typ av underlag som krävs.

En diskussion förs också i rapporten om att inrätta en ny funktion för att genomföra oberoende uppföljningar av den verksamhet som bedrivs i sektorn. Detta arbete måste i så fall göras fristående från arbetet med att planera och genomföra verksamheten. Alternativt kan man säkerställa löpande uppföljningar av den förda politiken och det underlag som ligger till grund för besluten via Riksrevisionen på det sätt som skisserades ovan.

De resonemang som förs pekar på att olika styrmedel lämpar sig mer eller mindre väl för att hantera olika typer av problem i sektorn. Infrastrukturbyggande är i första hand ett medel för att eliminera kapacitetsproblem och att bygga om särskilt olycksdrabbade delar av vägnätet. Däremot lämpar sig priser och administrativa regler ofta bättre för att hantera de övergripande utmaningar samhället står inför, såväl vad gäller miljö som trafik-säkerhet.

Promemorians rekommendationer ges mot en bakgrund av beslutsfattare som ofta har en ambivalent inställning till beslutsunderlag. Å ena sidan efterfrågas information om vilka konsekvenser olika åtgärder får. På så sätt blir det möjligt att förutsättningslöst sortera bland olika önskemål och att säkerställa att man verkligen genomför den politik som är bäst skickad att uppnå de uppställda målen. Å andra sidan finns en aversion mot att binda sig till de rekommendationer som ges eftersom detta begränsar beslutsfattarens handlingsfrihet. Om beslutsunderlaget visar att åtgärd A är väsentligt bättre än åtgärd B, men att en ny lagstiftning eller en höjd skatt är det allra bästa sättet att uppnå de mål som ställts upp, så blir det politiskt svårare att ändå genomföra åtgärd A.

Det är uppenbart att regering och riksdag måste kunna fatta de beslut man vill, oavsett vilka rekommendationer som ligger i det beslutsunderlag som tas fram. De förslag som lämnats i promemorian utgår emellertid från att den demokratiska beslutsprocessen alltid stärks av tillgången till ett allsidigt och väl genomarbetat beslutsunderlag.

1 Inledning

Ett övergripande mål för ekonomisk politik i allmänhet och politiken i transportsektorn i synnerhet är att bidra till att samhällets resurser används på ett effektivt sätt. På så sätt maximeras möjligheten för landets medborgare, nu och i framtiden, att få en så stor kaka som möjligt att dela på.

För att kunna genomföra en politik som tillgodoser dessa mål krävs att två förutsättningar är uppfyllda. För det första måste beslutsfattarna veta vilka åtgärder som bäst bidrar till att uppfylla målet. Med tillgång till sådan information kan man välja mellan olika styrmedel – mellan investeringar, drift och underhåll, skatter och avgifter och administrativa regler – på ett medvetet sätt. Den andra förutsättningen är att man i efterhand tar reda på vilka effekter olika beslut har fått och vad de har kostat att genomföra. Kunskapen om konsekvenserna av tidigare beslut är en förutsättning för att kunna få underlag för att fatta de kloka besluten om framtida åtgärder.

Syftet med denna promemoria är att belysa problem kring beslutsfattande kring infrastruktur och dess konsekvenser för den samhällsekonomiska effektiviteten i resursanvändningen: Det finns en risk att man föredrar att bygga stort och dyrt i stället för att välja en billigare lösning som ändå hanterar de akuta problemen; att fel investeringsprojekt genomförs; att balansen mellan investeringar och drift och underhåll blir felaktig; och att man inte väger möjligheten att förändra regler om exempelvis hastighetsbegränsning eller fordonsvikt, eller införandet av ekonomiska styrmedel som trängselavgifter, kilometerskatter etc., mot dyrbara investeringar för att hantera uppkomna problem. Mot denna bakgrund diskuteras i de två avslutande avsnitten hur beslutsfattandet i sektorn kan vidareutvecklas.

Rapporten behandlar frågor kopplade såväl till de politiska prioriteringar som görs liksom de överväganden som görs, och beslut som fattas inom verken. Förklaringen är att det såväl praktiskt som principiellt är svårt att göra en åtskillnad mellan dessa två beslutsnivåer.

Fortsättningsvis struktureras framställningen på följande sätt. Avsnitt 2 används för att beskriva beslutsprocessen i sektorn och de roller som de olika parterna har i denna process. I de tre följande avsnitten behandlas den samhällsekonomiska kalkylen och dess roll i beslutsfattandet kring infrastrukturinvesteringar. Avsnitt 3 ger ett

helikopterperspektiv på vilka komponenter som ingår i en sådan kalkyl. I Avsnitt 4 konkretiseras diskussionen genom att beskriva hur, mera precist, de övergripande principerna tillämpas inom transportsektorn. Avsnitt 5 behandlar därefter ett antal kritiska aspekter på kalkylmodellen. Grundfrågan är om den analysapparat som utvecklats klarar av att levererar det som efterfrågas, dvs. ett beslutsunderlag som ökar sannolikheten för att man ger prioritet åt de åtgärder som är till gagn för samhället som helhet. Den läsare som är väl införstådd med principerna för hur man genomför samhällsekonomiska kalkyler kan hoppa över avsnitten 3 och 4.

I avsnitt 6 diskuteras användningen av en samhällsekonomisk tankemodell då man vill bedöma lämpligheten av andra styrmedel än investeringar. Avsikten är att visa att det tillvägagångssätt som används för att analysera investeringar också kan överföras för att förstå effekterna av nya administrativa regler, prispförändringar, drift- och underhållsåtgärder, etc. Detta görs inom ramen för den så kallade fyrstegsmodellen.

I avsnitt 7 beskrivs ett antal problem med det underlag för beslutsfattande som tas fram i dag medan avsnitt 8 behandlar några tankar kring hur planeringsarbetet skulle kunna bedrivas i framtiden. Utgångspunkten i denna diskussion är den roll som ett teknokratiskt beslutsunderlag kan och bör spela i en beslutsprocess som sist och slutligen handlar om den demokratiska statens kommunikation mellan valda beslutsfattare och den befolkning man är satt att representera.

I appendix A behandlas en fråga som bara indirekt har kopplingar till den samhällsekonomiska kalkylen, nämligen de problem som finns i bygg- och anläggningssektorn med svag produktivitet-utveckling. Eftersom också detta är en problemställning som utredningen har att ta sig an, och eftersom VTI under senare år arbetat även med denna typ av frågor, sammanfattar vi några observationer med bärighet på den bristande dynamiken i branschen. Det visar sig finnas lärdomar att dra av denna diskussion också för organisationen av beslutsfattande i sektorn. Som en pendang till diskussionen i kapitlen 3–5 om samhällsekonomisk analys av investeringar innehåller också appendix B en redovisning av vilka skillnader som finns med detta förfarande jämfört med en företags-ekonomisk analys.

Beslut om hur statlig infrastruktur ska byggas, underhållas och hur den ska utnyttjas är endast en delmängd av transportpolitiken i sin vidaste bemärkelse. Det finns en stor mängd ytterligare

ställningstaganden där statens agerande har stor betydelse, exempelvis i form av regelverket för icke kommersiell kollektivtrafik, utformning av lagar och bestämmelser om fordonssäkerhet, etc. Det finns också en stor mängd beslut som fattas på kommunal nivå vad gäller tillhandahållande av vägar och gator. Avgränsningen här är emellertid fokuseringen på beslut kring i första hand statliga vägar och järnvägar. Vi kommer endast i marginalen att diskutera hanteringen av frågor med koppling till hamnar och annan sjöfart respektive till flygplatser.

Rapportens författare är samtliga nationalekonomer. Flera av oss har tidigare under kortare eller längre tid arbetat i sektorn, i såväl Vägverket, Banverket och SIKKA. Även om vår ambition är att inta en position vid sidan av det faktiska skeendet, och även om ingen av oss i dag har en direkt roll i beslutsprocessen, bör läsaren vara medveten om denna bakgrund.

2 Beslutsprocess och roller

Avsikten är att i detta avsnitt klargöra centrala delar av den beslutsprocess som leder fram beslut i transportsektorn. För detta ändamål beskrivs i avsnitt 2.1 rollerna i svensk offentlig sektor med fokus på ansvarsfördelningen mellan regering och dess verk och myndigheter. Avsnitt 2.2 behandlar det som sedan länge är den centrala delen av beslutsfattande inom transportsektorn, dvs. de återkommande planeringsomgångar som resulterar i regeringsbeslut om hur infrastrukturinvesteringar ska prioriteras. I avsnitt 2.3 utvecklas resonemangen kring den roll som inriktningsplaneringen spelar i beslutsprocessen.

2.1 Rollfördelningen i svensk offentlig sektor

Svensk offentlig sektor baseras på en kedja av delegerade beslut. Folket bestämmer i allmänna val vilka personer och partier som ska styra landet. Majoriteten av de valda riksdagsmännen och –kvinnorna avgör vilket parti eller vilken partikonstellation som ska forma den regering som konkret styr landet. Riksdagen röstar därefter i de flesta fall för de förslag, de propositioner, som läggs av regeringen.

Regeringen fattar således alla avgörande beslut om vad som ska göras, även om somliga av dessa beslut, i synnerhet i beskattningsfrågor, måste bekräftas av riksdagen. Till sin hjälp har regeringen en statlig administration i form av verk och myndigheter som omsätter principbeslut i praktisk handling. Myndigheterna förser också regeringen med de underlag som man behöver för sina ställningstaganden.

Med detta som utgångspunkt är trafikverken regeringens förlängda arm för att genomföra den transportpolitik man vill bedriva. Möjligheten att bedriva politik, och i synnerhet att förnya de principer man på politiska grunder omfattar, begränsas emellertid av alla beslut som tidigare fattats och av de institutioner och regelverk som utvecklats under årens lopp. Möjligheten begränsas också av att myndigheterna ofta sitter på mer kunskap än regeringskansliet om förutsättningarna för den verksamhet som ska utföras.

Sverige har i likhet med de övriga nordiska länderna ett regeringskansli som är litet i jämförelse med många andra länder. Förutom att regeringskansliet har få anställda i förhållande till de myndigheter man är satt att styra över, är man i sitt vardagsarbete också ofta uppbounden av den politiska beslutsprocessen, exempelvis i form av frågor från riksdagen eller uppflammande mediedebatter. I kombination med att personalomsättningen i regeringskansliet är stor innebär detta att myndigheterna i realiteten har en större rådighet över sin verksamhet än vad som framgår av den principiella rollfördelningen.

Trots detta är det självfallet sist och slutligen regeringen som styr över politikens utformning och som tillhandahåller resurser för dess genomförande. De grundläggande mönster vad gäller trafikverkens agerande som är för handen måste därför tolkas som att de är accepterade från politiskt håll.

2.2 Beslutsprocessen

Arbetet med att genomföra samhällsekonomiska kalkyler av väginvesteringar påbörjades i slutet av 1960-talet. Redan tidigt utvecklades både en beräkningshandledning och en effektkatalog som stöd för kalkylarbetet. De första kalkylerna av järnvägsinvesteringar såg dagens ljus i mitten av 1980-talet. När Banverket etablerades 1988 påbörjades också utvecklingen av den första

strukturerade beräkningshandledningen för järnvägsinvesteringar. Däremot har man inte på samma systematiska sätt som inom vägsektorn tagit fram en samlad bild av effektsamband.

I slutet av 1980-talet genomfördes en första uppföljning av hur kalkylresultaten i vägsektorn faktiskt användes. Där framgick bland annat att det var svårt att hitta något samband mellan samhälls-ekonomisk lönsamhet och prioritering av väginvesteringar i den plan som fastställdes. Riksrevisionsverket (1994) breddade analysen till att också jämföra den kostnad som användes i kalkylen, och som därmed låg till grund för beslutet att genomföra ett projekt, med det faktiska kostnadsutfallet. Man visade att kostnaderna i många projekt kom att bli väsentligt högre än vad som förutskickades i de kalkyler som föregick investeringsbeslutet. Till en del kunde dessa kostnadsöverskridanden tillskrivas politiska beslut som innebar att projekten blev mer kostsamma att genomföra. En annan del av förklaringen var att kostnadsöverskridanden berodde på en systematisk underskattning av kostnaderna.

I början av 1990-talet utvidgades planeringsarbetet och kom att omfatta två faser, en inriktningsplanering och en därpå följande åtgärdsanalys. Syftet med inriktningsplaneringen var att genomföra lönsamhetsbedömningar på samma underlag med avseende på antaganden om ekonomisk tillväxt, befolkningsutveckling och strukturomvandling i både väg- och järnvägssektorn. På denna grund gjordes gemensamma transportefterfrågeprognoser och lönsamhetsbedömningar. Ett annat syfte var att också kunna analysera styrmedel som bränsleskatter och hastighetsgränser. Sammantaget skulle det kunna ge ett underlag för ungefär hur stor planeringsram som respektive myndighet ska basera sitt planeringsarbete på, och en beskrivning av vilka slag av styrmedel som behövdes för att nå dit.² Efter det att riksdagen tagit ställning till regeringens förslag till planeringsram genomför verken sina analyser av enskilda projekt och man upprättar förslag till prioritering av projekt. Den slutliga planen fastställs sedermera av regeringen.

Cirka 1995 genomfördes inriktningsplaneringen i regi av den parlamentariska Kommunikationskommitténs (KomKom). I detta sammanhang gjordes också en översyn av de transport-politiska målen. SIKKA bistod KomKom i detta arbete och man prövade för första gången att rangordna investeringar efter beräknad samhälls-ekonomisk lönsamhet. Resultatet av en preliminär fördelning av

² Inriktningsplaneringen beskrivs ytterligare i avsnitt 2.3.

investeringsmedel med stöd av denna princip blev att Vägverket i en första runda fick en betydligt mindre andel av investeringarna än beräknat. Ett antal projekt omarbetades och fick ny utformning, till exempel så att en sträcka som tidigare planerats som motorväg nu i stället planerades som så kallad 2 + 1 väg. Sådana projekt kostar väsentligt mindre än fullskaliga motorvägar men innebär att en stor del av trafiksäkerhetsnyttan ändå kan realiseras. Som ett resultat av Vägverkets förslag till nya sätt att bygga vägar ökade också Vägverkets beräknade andel av investeringsbudgeten.

I samband med denna planering togs för första gången fram för trafikverken gemensamma kalkylvärden. Arbetet koordinerades av SIKKA i samarbete med Arbetsgruppen för SamhällsEkonomiska Kalkyl- och analysmetoder (ASEK) som också består av representanter för trafikverken. Underlaget för beslut tas fram av en arbetsgrupp på tjänstemannanivå och beslutas gemensamt av trafikverken. Efter detta tillfälle kallas det återkommande arbetet med översynen av kalkylvärden och kalkylprinciper för ASEK-arbetet.

Parallellt med KomKom genomfördes en utredning som bl.a. undersökte den samhällsekonomiska lönsamheten av Botniabanan; resultatet publicerades som SOU 1996:95. Rapporten baserades på kalkyler som togs fram av SIKKA. Man visade att projektet var mindre lönsamt än vad som framgick av Banverkets kalkyler men att investeringen under vissa omständigheter skulle kunna vara samhällsekonomiskt lönsam. Regeringen beslutade sedermera att ge klartecken för projektet. Detta utgjorde sannolikt delvis en del av en överenskommelse mellan den socialdemokratiska regeringen och centerpartiet.

I 1997 års regleringsbrev för Banverket och Vägverket införde regeringen ett krav på att man i årsredovisningarna löpande ska redovisa en jämförelse av kalkylerad kostnad i förhållande till faktiskt kostnadsutfall för slutförda projekt. I rapporten SIKKA (2002) framgår att Banverket för perioden 1997–2000 hade ett genomsnittligt kostnadsöverdrag på 41 procent och Vägverket 8 procent. I en senare uppföljning framgår att Vägverket avslutade och efterkalkylerade 62 projekt under perioden 2000–2006. Det genomsnittliga kostnadsöverdraget för dessa projekt var 12 procent. Banverket avslutade och efterkalkylerade under samma period 27 projekt med ett genomsnittligt överdrag om 28 procent. Under denna period minskade således Banverkets genomsnittliga kostnadsöverdrag medan Vägverkets kostnadsökningar, som var låga under periodens första del, ökade något.

1998 initierade SIKA utvecklingen av den nationella efterfrågemodellen för persontransporter. Arbetet utfördes delvis med finansiering från Kommunikationsforskningsberedningen. Modellen utvecklades av Transek medan arbetet med att leverera indata till modellen i stor utsträckning genomförs av Banverket och Vägverket. Modellen går under beteckningen Sampers.

Under arbetet med inriktningsplanen för 2002–2011 blev det klart att Banverket inte skulle redovisa den samhällsekonomiska lönsamheten av alla sina projekt. Samtidigt redovisades i Banverket (1998) en ambitiös samhällsekonomisk analys av Hallandsåstunneln. Studien visade att lönsamheten är mycket låg med kostnader som är närmare två gånger så stora som projektets beräknade nytta. Därefter har kostnaderna för att färdigställa tunneln stigit kraftigt. Något år senare gick Banverkets generaldirektör ut i en DN-debatt artikel och hävdade – i strid med myndighetens egna beräkningar – att tunneln var lönsam.

Under 2000-talets första år har lobbygrupper presenterat kalkyler för bland annat Europabanan och Norrbotniabanan. Däremot har man hittills inte genomfört dessa beräkningar baserade på den metodik som utvecklats i sektorn.

Från början av 2000-talet hade SIKA ansvar för att sammanfatta och initiera ny forskning om transporternas samhällsekonomiska marginalkostnader. Under några år analyseras bland annat slitage på väg och järnväg, knapphet på spårutrymme, bullerproblematiken liksom trafikens miljöpåverkan, bland annat i form av partiklar från förbränning och slitage. En hel del sådant arbete hade tidigare genomförts i trafikverkens och i synnerhet Vägverkets regi.

2000 påbörjades ett arbete med idéstudier och därefter förstudier för utveckling en ny nationell godstransportmodell. SIKA och trafikverken publicerade gemensamma rapporter (SAM-PLAN 2001, SAMPLAN 2004). Utvecklingsarbetet gjordes inledningsvis med samverkan och betydande medfinansiering från Banverket och Vägverket (cirka 30 procent från vardera). Ett samarbete, inkl. gemensam finansiering av utvecklingsinsatser, med de norska trafikverken etablerades. Däremot har engagemanget från både Vägverket och Banverket i modellarbetet varit begränsat.

SIKA:s flytt till Östersund 2006, och den personalomsättning detta innebar, resulterade i övergångsproblem med kontinuitet, erfarenhet och kompetens. Man valde därför att slutföra arbetet med den påbörjade godsmodellutvecklingen genom ett uppdrag till VTI.

Under 2007 påbörjades arbetet med att ta fram nya ASEK-värden. Förutom de övergripande principer som tillämpats sedan tidigare har nu också tillkommit en ambition att harmoniera de nya principerna med motsvarande principer inom EU. I den rapport som togs fram sägs bland annat följande:

De kalkylvärden och analysmetoder som ASEK rekommenderar, skall utgå från vetenskap och beprövad erfarenhet. En indikator på att rekommenderade värderingar och metoder är vetenskapliga, är att de finns beskrivna och diskuterade i den vetenskapliga litteraturen. En annan är att erkända forskare anser att teoretiska och empiriska resultat framstår som relevanta. ASEK har i arbetet med översynen bland annat utgått från de rekommendationer som EU:s harmoniseringsprojekt HEATCO (*Harmonised European Approaches for Transport Costing and Project Assessments*) har lämnat till EU-kommissionen. HEATCO-projektet har för att få fram sina rekommendationer utgått från en analys av de metoder som tillämpas i EU:s medlemsstater. ASEK har självfallet också utgått från svenska aktuella forsknings- och utredningsresultat av signifikant betydelse för ASEK-översynen. (SIKA 2008, s. 7).

HEATCO har handlat om hur samhällsekonomiska analyser ska genomföras i samband med utvärdering av TEN-projekt och har resulterat i ett antal rapporter. Bakom EU-projektet ligger en tanke om en europeisk harmonisering kring kalkymetoder och principer för att ta fram värderingar. När egna kalkylvärden saknas är det också möjligt att dra slutsatser från andra länders rekommendationer och att i framtiden ”hämta” värden ur en europeisk gemensam handbok.

Genom att det konsortium av forskare som utförde arbetet hade medverkan från Sverige (VTI) kom några av förslagen att ha svensk prägel. I samband med det nya Eurovignette-direktivet har koordineringen av värderingar också tagits ett steg längre genom projektet IMPACT som producerat en ”handbok” som används som referens i förslagen till ett nytt direktiv. Handboken ger rekommendationer om vilka metoder och vilka värden som kan användas. Man anger också att nationella värderingar ska användas om de håller en god kvalitet. Det ska också noteras att Kommissionen aldrig tagit ställning till innehållet i vare sig ”handboken” eller HEATCOs rapporter. I dagsläget är därför detta material den senaste översikten över kunskapsläget.

TEN-projekt är de infrastrukturinvesteringar som helt eller delvis finansieras via en EU-gemensam budget. Det är då också rimligt att man vill etablera principer som gör det möjligt att

prioritera sådana projekt på ett enhetligt kalkylunderlag vilket skapar en efterfrågan på officiellt sanktionerade principer. Man kan därför tänka sig att det uppstår en process på europeisk nivå som är parallell med den svenska ASEK-processen. Med erfarenhet från diskussionerna kring ett nytt Eurovignette-direktiv är det emellertid uppenbart att medlemsstaterna – av olika bättre eller sämre skäl – kan komma att försöka driva nationella värderingar som har svag vetenskaplig förankring i denna process.

Inom Sverige har funnits starka önskemål om att genomföra kalkyler som gör det möjligt att jämföra lönsamheten av väg- och järnvägsinvesteringar. Detta är en viktig drivkraft bakom utvecklingen av kalkylmodeller och –värden. Motsvarande behov av harmonisering finns inte på europeisk nivå så länge som Sverige inte avser söka pengar för att genomföra TEN-projekt. Det är uppenbart att internationella kunskapsöversikter utgör ett viktigt underlag också för svenska ställningstaganden, men varje rekommendation bör granskas på sina egna villkor. Inte minst med tanke på Sveriges långa erfarenheter från att genomföra kalkyler finns skäl till försiktighet.

Det är i dagsläget inte heller möjligt att ersätta det arbete som sker på nationell nivå med en motsvarande överstatlig process. Det saknas helt enkelt en institutionell struktur för detta. I detta sammanhang är det också viktigt att komma ihåg att det arbete som bedrivs inom ramen för EU i stor utsträckning sker via departementen. Detta talar för att man på central nivå bör ta ett utökat ansvar för utvecklingen om man förväntar sig ett närmande mellan en nationell och en överstatlig process.

De nya värden som rekommenderades i ASEK4 innebär delvis relativt stora förändringar. Den kritik som framförts har bland annat baserats på att de rekommendationer som ges av HEAT-CO inte på alla punkter är väl grundade. Frågan illustreras ytterligare i avsnitt 5.1 som diskuterar valet av parametervärden i några specifika avseenden. Det vore givetvis också – som en del av en övergripande ambition om att känslighetstesta kalkylresultaten – möjligt att rekommendera såväl en uppsättning europaharmoniserade värden som de värden som man nationellt tror vore att föredra.

2.3 Inriktningsplanering

Medan inriktningsplaneringen skapar ramarna för det fortsatta planeringsarbetet är syftet med åtgärdsplaneringen att i detalj studera enskilda projekt och åtgärder. En närmare definition av inriktningsplaneringen ges i SIKA rapport 1998:8:

De största förändringarna inför planeringsomgången 1994–2003 gällde inriktningsplaneringen. För första gången genomfördes en samordnad planering mellan trafikslagen. För detta ändamål utvecklades gemensamma prognosunderlag, kalkylvärden och kalkylprinciper. Dessutom behandlades alla typer av åtgärder, dvs. såväl åtgärder i infrastrukturen, reformåtgärder, drift och underhåll som andra trafikpolitiska åtgärder. En annan nyhet var att Vägverket upprättade en särskild plan, som ett komplement till den nationella planen, där reformer och andra transportpolitiska åtgärder behandlades.

För inriktningsplaneringen som bedrevs inom Kommunikationskommittén och för 2002–2011 konstaterade SIKA att:

Regelverket för de nationella planerna (Banverkets stamnätsplan och Vägverkets nationella väghållningsplan) har inte förändrats särskilt mycket de senaste åren. Däremot har verkens arbetsformer och dokumentens utformning utvecklats ganska mycket.

I enlighet med regeringens direktiv har Vägverket den senaste planeringsomgången breddat sitt planarbete så att det omfattar en integrerad analys av olika åtgärder som kan leda till att den av riksdagen beslutade inriktningen kan nås. Vägverket upprättade därför en plan som omfattar åtgärder inom Vägverkets hela ansvarsområde – en nationell plan för vägtransportsystemet. Banverkets uppdrag var annorlunda formulerat och gällde enbart att göra en plan för åtgärder i infrastrukturen. Däremot redovisades kompletterande åtgärder för att öka den trafik och miljöpolitiska måluppfyllnaden i ett separat uppdrag. Banverket har också utökat förankringen av underlag och förslag som tagits fram i planarbetet. För nuvarande planeringsomgång (2002–2011) är den största förändringen att inriktningsplaneringen delas i två delar. Länens roll lyfts fram tydligare än tidigare genom att särskilda regionala analyser efterfrågas.

Vägverkets utvärdering av arbetet den nationella planen på Vägverket (Vägverket 1998:79) pekade bland annat på följande problem:

- En enhetlig bild av uppdraget saknades
- Tilltron till lönsamhetsmodellen varierar mellan olika aktörer

- Flera aktörer vill delta tidigare i processen
- Organisationen av arbetet ansågs svåröverblickbar
- Informationen kunde förbättras

I samband med att en ny inriktningsplanering skulle påbörjas formulerades dess syfte på följande sätt:

Av det transportpolitiska beslutet framgår att förutsättningarna för och det grundläggande syftet med åtgärderna i planerna ska läggas fast i inriktningsbeslutet. Det motiveras med att ”avsikten är att övergripande politiska avvägningar ska ske av regering och riksdag och inte på myndighetsnivå. SIKA 2001.

En tanke bakom inriktningsplaneringen är alltså att beslutsunderlaget ska möjliggöra att regering och riksdag kan göra övergripande politiska avvägningar om åtgärder i transportsystemet. 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 då handla om att vara ett medel i t.ex. den allmänna tillväxtpolitiken, miljöpolitiken, EU-integrationen eller den regionala utjämningen. Genom att övergripande politiska avvägningar kan göras i inriktningsbeslutet kan beslut om genomförandet av politiken delegeras till planeringsmyndigheterna. Dessa, dvs. Banverket, Vägverket och länen, upprättar åtgärdsplaner där medel fördelas till olika åtgärder. Regeringens styrning inskränker sig till direktiv för planeringen och en möjlighet att pröva planerna. Därmed kan man undvika den detaljstyrning som riksdagen själv sagt att man inte vill utöva³.

SIKA konstaterar där att ”(v)år tolkning av inriktningsplaneringens syfte är att riksdagen och regeringen ska kunna ge *riktlinjer* för myndigheternas arbete med att *utveckla infrastrukturen* under planeringsperioden. Riktlinjerna innebär samtidigt att den aktuella *transportpolitiken konkretiseras* vad avser infrastrukturåtgärder. Detta ställer en mängd krav på beslutsunderlaget.” (sid. 8)

En av de viktigaste avvägningarna som man förutsatte skulle hanteras av inriktningsplaneringen var hanteringen av styrmedel.

³ 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”.

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

Till styrmedlen räknades bränsle- och fordonsskatter samt hastighetsgränser, hastighetsövervakning, nykterhetskontroll, reglering av fordons egenskaper, bilbesiktning m.m.

SIKA betonade också att ett syfte med planeringen borde vara en strävan efter samhällsekonomisk effektivitet enligt det transportpolitiska beslutet och detta borde

präglade alla avvägningar och beslut i transportpolitiken. För att riksdagen ska kunna ge välavvägda riktlinjer för infrastrukturens utveckling är det därför självklart viktigt att underlaget visar hur väl en effektivitet i åtgärdsanvändningen kan skapas. Dessutom måste åtgärdernas konsekvenser beskrivas på ett så enhetligt sätt som möjligt. För detta krävs att olika handlingsalternativ blir belysta och att utbytbaheter 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.

Det är mot denna bakgrund uppenbart att det sedan länge rått en klar insikt om att långsiktig planering bör bedrivas i beaktande av ömsesidig påverkan av såväl olika transportslags utveckling och utbyggnad av infrastruktur som användningen av olika styrmedel. Frågan om tidsättningen av när olika projekt bör påbörjas och avslutas har också diskuterats liksom den därmed sammanhängande frågan om synergier mellan olika investeringar och mellan investeringar och andra styrmedel.

En viktig fråga som inte hanteras inom ramen för inriktningsplanering är valet av de budgetramar som ska gälla för såväl den långsiktiga som den kortsiktiga planeringen. Dessa har beslutats av regeringen. Trots detta – eller kanske till följd av detta – har problem uppstått när riksdagen beslutat om verkens årliga budget. Inte sällan har då riksdagen ”ångrat sig” och beslutat om en mindre tilldelning än vad som förutsätts i de långsiktiga planerna. Detta problem har också uppmärksamats i utvärderingar av inriktningsplaneringen.

En fråga som man i princip haft ambitionen att belysa men sällan har genomfört är att analysera olika viktiga beroenden inom ramen för planeringen:

- Hur beror den beräknade lönsamheten av ett projekt på de antaganden som görs om jämförelsealternativet? I realiteten konstrueras endast ett jämförelsealternativ.
- Hur beror den beräknade lönsamheten av ett projekt på om andra projekt redan genomförts, dvs. på i vilken tidssekvens som genomförandet sker?
- Hur ser lönsamheten av olika standard på utförandet ut? Exempelvis kan en motorväg framstå som lönsam om investeringen jämförs med ett undermåligt alternativ. Om man i stället jämför en motorvägsstandard med en två-plus-ett väg kan resultatet bli annorlunda.
- Hur beror den beräknade lönsamheten av en viss investering på nivån på ett antal viktiga andra styrmedel som bensinpris, trängselskatt, övervakning av hastighet etc.? Ett exempel är att utformningen av och nivån på trängselskatter kan ha en avgörande betydelse för var flaskhalsar uppstår och följaktligen var vägar behöver byggas. Detta gäller också för knapphetsavgifter på järnväg.

En poäng i detta sammanhang är också att det inte är rimligt att analysera paket av styrmedel och investeringar i samband med att man studerar enskilda investeringar eller styrmedel. Planeringsprocessen borde därför ses som en möjlighet att belysa interaktionen mellan olika styrmedel.

3 Vad innebär ett samhällsekonomiskt synsätt?

Sjukvård, försvar, infrastruktur, skola och en mängd andra varor och tjänster produceras inte av konkurrerande privata företag. I stället är det politiskt valda församlingar i kommunen, landstinget och staten som avgör vilka tjänster som ska tillhandahållas i gemensam regi, i vilken omfattning det ska ske och om verksamheten ska bekostas med skatter och/eller avgifter. Politiska beslut fattas om att tillhandahålla nyttigheter som annars inte hade producerats, som annars hade framställts i för liten omfattning eller som hade

tillhandahållits på villkor som inte uppfattas som fördelningspolitiskt acceptabla.

För att beslutsfattare ska kunna ta ställning till om investeringar i denna typ av nyttigheter bör genomföras eller inte krävs ett tillfredsställande beslutsunderlag. Genom att så långt som möjligt sammanfatta de effekter som varje åtgärd kan bedömas få, dess nytta liksom dess kostnader, ökar sannolikheten för att beslut fattas som i det långa loppet gynnar hela samhällets välbefinnande.

Likaså fattas politiska beslut om andra styrmedel som påverkar hur bilister, åkare, järnvägsoperatörer och resenärer agerar. Vi tänker då på de skatter och avgifter som tas ut på drivmedel, på trängselskatten i Stockholm liksom på de avgifter som betalas av de företag som bedriver järnvägstrafik.

Vi ska i detta avsnitt sammanfatta principerna för hur man tar fram underlag för att fatta beslut om investerings- och pris-sättningspolitik. Närmare bestämt används begreppet samhälls-ekonomisk kalkyl för att referera till de bedömningar som innebär att man kan sätta siffror på samhällets nytta med, och kostnader för olika åtgärder. Begreppet samhälls-ekonomisk analys är bredare och syftar på de resonemang som kan föras på basis av ett samhälls-ekonomiskt tänkesätt men som inte kan sammanfattas i siffror.⁴ Distinktionen kommer att utvecklas ytterligare i det avslutande avsnitt 8.⁵

Strukturen på en samhälls-ekonomisk analys kan belysas med stöd av nedanstående sex konkreta frågor som fortsättningsvis utvecklas i avsnitt 3.1-3.6.⁶

1. Vilka personers nytta och kostnad ska räknas?
2. Identifiera åtgärdens konsekvenser (identifiering)!
3. Beräkna åtgärdens effekter under hela dess livslängd (kvantifiering)!
4. Beräkna ett penningvärde för alla effekter (värdering)!
5. Diskontera nytta och kostnad och beräkna ett nuvärde för varje projekt (diskontering)!

⁴ Notera att distinktionen är praktiskt, inte principiellt betingad. Syftet med genomlysningen är att väga samman alla positiva och negativa effekter till ett enda mått. Av en mängd skäl är detta inte alltid praktiskt möjligt. Man kan då använda sig av begreppsparet kalkyl – analys för att klargöra vilken typ av bedömning som redovisas.

⁵ Ofta används också i Sverige den engelska benämningen cost-benefit analysis, CBA.

⁶ Det här avsnittet baseras på kapitel 15 i Hultkrantz & Nilsson (2008).

6. Genomför en känslighetsanalys och ge rekommendationer!

De sex analysstegen förutsätter att det finns en specifik åtgärd som man vill analysera. Framtagandet av denna åtgärd är emellertid i sig en del av arbetet med att genomföra analyser. Det som kallas alternativgenerering handlar om huruvida en väg ska byggas ut till motorväg eller två-plus-ett väg, om kapaciteten på en järnväg ska förstärkas genom att bygga ett mötesspår om 1 000 meter eller genom att binda samman två mötesstationer med ett andra spår hela sträckan, etc.

Själva processen med att bestämma vilka alternativ som ska analyseras är i sig en viktig del av beslutsfattandet. Detta är särskilt betydelsefullt när man betänker att specifika trafikproblem ibland kan hanteras på ett enkelt sätt genom att exempelvis stärka underhållet eller installera nya signaler, genom att styra efterfrågan med avgifter etc., i stället för att hantera med kostsamma investeringar. Vi har anledning att vid flera tillfällen återkomma till behovet av att på ett allsidigt sätt belysa och ställa dessa olika handlingsalternativ mot varandra.

3.1 Vilka personers nytta och kostnad ska räknas?

För analyser som berör en enda person är det inte något problem att bestämma att det är effekterna för denne av en åtgärd som ska beräknas. Också då den som fattar beslut sitter på ett företag är det uppenbart att man ska använda den samhällsekonomiska kalkylens analytiska kusin, en företagsekonomisk kalkyl, och studera hur företagets intäkter och kostnader förändras om ett beslut tas. Vi återkommer för övrigt vid flera tillfällen, bland annat i avsnitt 3.7, till likheter och skillnader mellan kusinerna.

I praktiken är det också för den samhällsekonomiska kalkylen uppenbart vilka som ska räknas som berörda av ett projekt: Eftersom man normalt studerar effekterna av ett beslut för befolkningen i landet som helhet så är det dessa som ska räknas.

Denna definition av "samhället" är numera inte lika självklar som den kanske har varit. Frågan är varför analysens gränser ska bestämmas av landets gränser med tanke på att flera viktiga policyfrågor berör de internationella och ibland globala konsekvenser som gemensamt fattade beslut kan få. Väginvesteringar i Sverige har betydelse för tyska husbilsturister på väg till semester i Norge.

Svensk fiskepolitik i Nordsjön eller Östersjön berör fiskare och befolkning i flera angränsande länder. På motsvarande sätt påverkar beslut som får konsekvenser för utsläpp av koldioxid förutsättningarna för allt liv på jorden.

Å ena sidan är alltså finansieringen normalt nationell och besluten tas i nationella församlingar, som när Sverige bygger en bättre väg till Norge. Detta talar för att det är nyttan för det egna landets invånare som är central. Å andra sidan bygger Norge vägar som används av svenska turister. Vi samarbetar också med andra länder, inom EU och globalt. På liknande sätt kan exempelvis en kommun vara särskilt intresserad av vilken nytta kommunens egna medborgare har av en satsning, t.ex. en idrottsarena eller ett skidspårsområde, som även andra personer kommer att utnyttja.

I praktiken görs fortfarande analyserna med fokus på konsekvenserna för invånarna i respektive land. Många gånger gör man emellertid ingen åtskillnad mellan konsumenter med olika medborgarskap, inte minst eftersom det normalt är svårt för planeraren att veta de framtida fordonens nationalitet. Det finns inte heller några principiella – om än praktiska! – problem med att generalisera analysen till att omfatta större geografiska områden, och som framgår av exemplen är detta ibland helt nödvändigt. Ett sätt att i praktiken lösa problem som dessa kan vara att redovisa effekter för invånarna i olika länder, kommuner, eller vad det kan gälla, skilda från varandra.

Det kan också finnas skäl att återvända till den företags-ekonomiska analysen. Skälet är att det ofta kan vara rimligt också i offentliga myndigheter att nöja sig med ett företagsekonomiskt betraktelsesätt. Många myndighetsbeslut får enbart konsekvenser för den egna verksamheten. Det finns då inget behov av att genomföra en samhällsekonomisk analys, dvs. behovet ett samhällsekonomiskt betraktelsesätt uppstår först då personer eller företag utanför myndigheten får känna av konsekvenserna av dess beslut.

3.2 Identifiera åtgärdens konsekvenser

En samhällsekonomisk analys ska fånga samtliga konsekvenser av en åtgärd. Normen för vad som ska räknas som en konsekvens bestäms av de individer som räknas i sammanhanget, det vill säga det kollektiv som avgränsats i analysens första steg. Om en person som räknas upplever att en åtgärd har en positiv eller negativ effekt

ska detta därför ingå som en komponent i en samhällsekonomisk analys.

För den som funderar på att gå på bio är det klart att i ena vågskålen ligger glädjen av att få se en film och i den andra ligger biljettpriset. Också i många mer komplexa situationer är det relativt självklart vilka effekter som ska beaktas. En järnvägsinvestering kräver personal och maskiner och kommer att förkorta restid och innebära minskade olycksrisker och mindre miljöpåverkan om den får som konsekvens att vägtrafikanter flyttar över till järnväg.

Ett vanligt problem i arbetet med att identifiera effekter är emellertid att kunna reda ut om en kostnad eller nytta uppstår just på grund av åtgärden eller om den skulle ha inträffat ändå. Frågan är vad som är det jämförelsealternativ (JA) som åtgärdsalternativet (det senare kallas ofta utredningsalternativet, UA) ska ställas mot. På en ny väg kan man förvänta sig att trafiken i framtiden ökar. Men trafiken skulle kanske ha ökat även om vägen inte byggts. Ökningen är då inte en effekt av just denna åtgärd och ska därför finnas med även i jämförelsealternativet.

3.3 Beräkna åtgärdens effekter under hela dess livslängd

Det är förhållandevis självklart hur somliga effekter av mera komplexa beslut kan kvantifieras: Det krävs x mantimmar och y maskintimmar för att bygga en kilometer väg av en viss standard. En rakare väg innebär att varje fordon sparar z minuter och q liter bensin och att sannolikheten för att en olycka ska inträffa minskar med någon bråkdel procent. Besparingarna är kanske lika stora också under kommande år, varför en beräkning av dagens och framtidens trafik gör det möjligt att beräkna de årliga effekterna av åtgärden.

Men ofta är det svårare. Ett problem med kvantifieringen är att det finns en stor osäkerhet om hur stora effekterna egentligen är. En ny damm kan få konsekvenser för transporten av bördigt flodslam i ett vattendrag: Hur kommer detta att påverka den framtida avkastningen på en viss gröda nedströms från dammen? Det är inte ovanligt att infrastrukturbyggande får stora ekologiska konsekvenser, men som vid beslutstillfället är svåra att kvantifiera. Risken finns att det svårämbara försummas, trots att effekterna kan vara viktiga för beslutet.

Arbetet med att kvantifiera effekterna av de åtgärder som övervägs måste innefatta många typer av experter. Ingenjörer måste bedöma behovet av arbetsinsatser, vägplanerare vet mycket om hur bättre vägar gör det lättare att köra och biologer och andra naturvetare måste utreda de mest sannolika konsekvenserna för naturen av en föreslagen åtgärd. Däremot krävs ekonomisk kompetens för att strukturera dessa åtgärds-effektsamband på ett sådant sätt att de kan användas i kalkylarbetet. I detta arbete är det också viktigt att vara medveten om att alla inte alltid är intresserade av att ett projekt ges en allsidig belysning. De som vill genomföra ett projekt vet att de kan få ett svårare jobb om alla komplikationer lyfts fram. De som inte vill få projektet till stånd kan av motsvarande skäl vilja dölja eller lyfta fram andra aspekter. Om rätt beslut ska kunna fattas måste emellertid även aspekter som kan vara obekväma ges en allsidig belysning.

3.4 Beräkna ett penningvärde för alla effekter

Flertalet projekt har effekter i många dimensioner. För att utvärdera exempelvis en väginvestering måste man därför väga person- och maskintimmar i produktionen mot kortare restid, minskad förbrukning av drivmedel och minskade olycksrisker. Det är ekonomens huvuduppgift att föreslå vilka vikter som bör användas.

För detta ändamål används så långt som möjligt priser bestämda på marknader där det råder konkurrens. De anställdas timkostnader respektive timpriset för maskiner ligger i ena vågskålen för att beräkna investeringens kostnader. Man kan tryggt använda dessa priser om man tror att arbetsmarknaden respektive marknaden för entreprenadmaskiner är rimligt väl konkurrensutsatt. Sparat bränsle och minskat underhåll värderas med hjälp av bränslepris respektive minskade utlägg på reparationer och människors tid kan ofta värderas med utgångspunkt från de löner som betalas.

Men många gånger kan inte effekterna värderas med marknadspriser, bland annat därför att det saknas marknader för alla effekter. Hur ska man till exempel göra för att värdera minskade olycksrisker, åtgärder för att rädda ett bestånd vitryggiga hackspettar, eller värdet av att slippa en väg som skär rakt igenom ett bostadsområde?

Sedan länge finns en beräkningshandledning som utvecklats i Världsbankens regi, *Highway Development Manual* (HDM-4).⁷ Principerna för att värdera de effekter som kvantifierats har utvecklats starkt under senare år, och i forskningslitteraturen i transportekonomi skrivs regelbundet nya blad i historien om hur man bör gå till väga för att värdera besparingar av tid, lägre olycksrisker, osv. Det finns nu också en europeisk beräkningshandledning som i viktiga avseenden bekräftar de principer som tillämpats i Sverige i ett antal år.⁸ Det förfarande som tillämpas i Sverige ansluter i stora delar till det förfarande som utvecklats i litteraturen, även om det också finns systematiska skillnader.

Situationen är inte okomplicerad vad gäller de metoder som tillämpas, vilket vi återkommer till i kommande avsnitt. Huvudslutsatsen är emellertid att de värderingsprinciper som utvecklats i långa stycken kan anses fungera väl.

Vi har redan tidigare konstaterat att det är de personer som är berörda av ett beslut som avgör vilka effekter som ska räknas. Men detta räcker inte, därför att dessa personer måste ha en värdering mätt som betalningsvilja för att deras åsikt ska räknas. Om det är en allmän uppfattning att det är ”bra” med lägre olycksrisk, vitryggiga hackspettar eller trafikbefriade bostadsområden, men ingen är beredd att avstå från något annat – det vill säga vill betala – för att få detta, så är det inte effekter som bör ingå i kalkylen.

En annan aspekt på användningen av priser som ofta förvånar utanförstående betraktare är att vissa effekter i den ekonomiska kalkylen tycks försvinna. Förklaringen är ofta att det som är en intäkt för den ene är en kostnad för den andre. Man skulle kunna låta båda effekterna ingå i kalkylen för att betona att det inte handlar om att negligera dem, men normalt väljer man i stället att enbart redovisa de nettoeffekter som uppstår.

3.5 Diskontera effekterna och beräkna ett nuvärde för varje projekt

Om man ställs inför ett sådant val föredrar de flesta att få en vara i dag i stället för att få samma vara om ett år. Ett fundamentalt skäl till detta är att vi lever i dag, men inte kan vara helt säkra på att vi

⁷ Se <http://www.worldbank.org/transport/roads/tools.htm>

⁸ Rapporten kan laddas ner på

http://ec.europa.eu/transport/sustainable/2008_external_costs_en.htm

finns kvar och kan konsumera varan om ett år. Ett annat skäl, särskilt om man ser saken på lite längre sikt, uppstår om vi tror att vår inkomst kommer att öka över tiden. Varför ska då en fattig man (en konsument i dag) göra en uppoffring för en rik man (samme konsument om tjugo år)? Ytterligare en annan aspekt av samma frågeställning är att om vi avstår från att konsumera i dag kan de pengar som blir "lediga" användas för att investera och möjliggöra en större konsumtion i framtiden.

Av dessa skäl är det inte möjligt att i den samhällsekonomiska kalkylen hantera nyttor och kostnader som dyker upp vid en framtida tidpunkt på samma sätt som samma nytta eller kostnad i dag. Framtida effekter måste ges en lägre vikt. I beräkningstekniskt hänseende görs detta genom att en kostnad eller nytta som uppträder år t divideras med $(1 + s)^t$ där s är den samhällsekonomiska kalkylräntan. Man kan på så sätt räkna ut ett *nuvärde* (NV) av alla framtida kostnader C och nyttor B för en åtgärd som har en livslängd på n år på följande sätt:

$$NV(B) = \sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+s)^t}$$

$$NV(C) = \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+s)^t}$$

Värdet i dag av en nyttoeffekt som skulle vara värd 100 om den materialiseras i dag är med detta synsätt värd $(100/(1,05)^5 =)$ 78 om effekten i stället inträffar om 5 år och om diskonteringsräntan är 5 procent. Uppenbarligen blir – allt annat lika – värdet av framtida effekter lägre ju högre diskonteringsräntan blir; vid räntan 8 procent är nuvärdet i stället $(100/(1,08)^5 =)$ 68. Innebörden av en högre diskonteringsränta är helt enkelt att man är mindre benägen att vänta och att framtiden då är mindre betydelsefull, återigen under förutsättning att allt annat är lika.

När $NV(B)$ och $NV(C)$ har beräknats återstår att konstatera om nytta är större än kostnad. Man brukar sammanfatta beslutsregeln i formuleringen att åtgärdens nettonuvärde (NNV) ska vara positivt:

$$NNV = NV(B) - NV(C) > 0$$

Om detta villkor är uppfyllt överstiger de positiva effekterna av en åtgärd dess negativa. Man får på så sätt kunskap om att samhället totalt sett får det bättre om åtgärden genomförs. Annorlunda uttryckt innebär ett positivt nettonuvärde att åtgärden klarar av avkastningskravet på s procent och därutöver ger ”pengar tillbaka”.

I en tid av knappa resurser finns inte alltid medel att genomföra alla åtgärder med ett positivt nettonuvärde. För att prioritera mellan olika projekt beräknas för varje projekt den så kallade nettonuvärdeknoten (NNV-kvot). I nämnaren på uttrycket står då investeringskostnaden (C_0), i uttrycket nedan definierat som om investeringen tar ett enda år att genomföra.

$$NNV - kvot = \frac{NV(B) - NV(C)}{C_0}$$

Genom att prioritera projekt på så sätt att man börjar med att genomföra de åtgärder som ger högst nytta per investerad krona, säkerställer man också att de mest värdeskapande åtgärderna kommer först i prioriteringslistan.

3.6 Genomför en känslighetsanalys och ge rekommendationer!

Resultatet av en samhällsekonomisk analys kan vara förenat med osäkerhet. Detta beror inte enbart, eller normalt inte ens huvudsakligen, på att man inte kan ge effekterna korrekta ekonomiska vikter eller priser. Som kommer att utvecklas ytterligare i avsnitt 4 och 5 är det ofta ett större problem att det saknas kunskap om effektsamband. Detta påverkar givetvis kvalitén på den kalkyl som görs.

Det nettonuvärde som beräknas döljer emellertid omsorgsfullt denna osäkerhet. Det framstår som om ett enda värde är den sanning som finns om åtgärdens legitimitet. En omsorgsfull analys kräver därför att beslutsfattaren görs uppmärksam på denna osäkerhet för att minska risken för att (en kombination av) felaktiga antaganden leder till slutsatser som det inte finns fog för.

Samtidigt är det inte möjligt att undersöka alla de antaganden som normalt måste tas till för att genomföra en analys, i så fall blir underlaget allt för svår genomträngligt. Det krävs därför en balans-

gång för att på ett rimligt överskådligt sätt klargöra hur robust ett resultat är för olika parametervärden. De datorprogram som numera finns tillgängliga begränsar emellertid många av de arbetstekniska problem som hänger samman med denna uppgift.

Efter en på detta sätt slutförd kalkyl återstår att presentera slutsatserna för den som har att ta det avgörande beslutet. Pedagogiken i detta material, inte minst vad gäller känslighetsanalysen och i beskrivningen av eventuella effekter som inte har kunnat hanteras inom kalkylens ramar, är avgörande för att man ska få respekt för de slutsatser som dras.

4. Samhällsekonomiska analyser av väg- och järnvägsinvesteringar

Avsikten är att i det här avsnittet konkretisera diskussionen kring de övergripande principerna för att genomföra samhällsekonomiska kalkyler. Inledningsvis behandlas i avsnitt 4.1 behovet av att genomföra prognoser medan avsnitt 4.2 diskuterar de effekter som uppstår då en åtgärd genomförs. Båda dessa aspekter ger underlag för att genomföra vad som i avsnitt 3.3 omtalades som kvantifiering. Det visar sig att dessa åtgärds-effektsamband, eller ofta enbart effektsamband, är av helt avgörande betydelse för att kunna genomföra en samhällsekonomisk kalkyl på ett tillfredsställande sätt. Avsnitt 4.3 respektive 4.4 ägnas åt principerna för att beräkna samhällets kostnader för, respektive nytta av väg- och järnvägsinvesteringar.

4.1 Prognoser

Vägtrafiken har ökat i volym under en lång tidsperiod. Sedan början av 1990-talet har också järnvägstrafiken ökat så mycket att man i dag har större flöden även inom järnvägssektorn än någon gång tidigare. En prognos innebär att man gör en bedömning av hur denna utveckling ser ut i framtiden, dvs. hur många resenärer och hur mycket gods som kan beräknas använda sig av banan respektive vägen i framtiden.

Prognoserna baseras på antaganden om den mest troliga utvecklingen av ett antal förhållanden av betydelse för resande och transporter generellt. Sådana omvärldsförutsättningar avser till

exempel antaganden om ekonomisk tillväxt och befolkningstillväxt, om drivmedelspriser osv. Beroende på vilka antaganden som görs om dessa värden kommer man att få olika nivå på den mest sannolika utvecklingen av resande och godstransporter.

I genomförandet av prognoser måste man också precisera förutsättningarna för den verksamhet man överväger att genomföra respektive för en fortsättning av trafiken om ingenting görs. I järnvägssektorn talar man om att specificera trafikeringsförutsättningarna för ett utredningsalternativ (UA) som ska jämföras med den alternativa strategin, ofta kallad jämförelsealternativet (JA). Både UA och JA baseras därför på en egen prognos.

Specificeringen av JA och UA innehåller en beskrivning av vilken trafik man tänker sig bedriva under respektive scenario. Detta baseras på antaganden om hur ofta och hur fort tågen går, hur ofta de stannar och vid vilka stationer. Motsvarande specifikationer är mindre betydelsefulla inom vägsektorn eftersom man i princip utgår från en framtida trafik baserad på samma typer av fordon som i dag används. Man har emellertid också utvecklat en ny modell för att prognostisera hur fordonsparken utvecklas beroende på prestanda, drivmedelskostnader och miljöaspekter hos vägfordon. Detta underlättar de känslighetsanalyser som behöver genomföras och som vi har anledning att återkomma till.

Behovet av ett väl strukturerat JA är stort eftersom man i betydande delar av det svenska järnvägsnätet i dag har en hög trafikbelastning. Detta yttrar sig dels i att förseningar snabbt sprids i järnvägsnätet, dels genom att det kan vara svårt att ge utrymme för alla som vill köra tåg att få plats. För att studera effekterna av en investering måste man därför kunna belägga hur sådana kapacitetsproblem påverkas av att en förbättring genomförs.

Det faktiska tillvägagångssättet för att utföra prognoser för järnvägstrafiken innebär att man specificerar det mest sannolika investeringsprogram för de kommande 10. Detta baseras på en förhandsbedömning av hur mycket resurser som kommer att satsas i järnvägssektorn under den aktuella perioden och vilka projekt man då troligen kommer att genomföra. För att beräkna trafiken i JA måste man då ta bort den investering som studeras för att på så sätt får en bild av hur stort resandet blir i frånvaro av investeringen. På så sätt kan man beräkna skillnaden i trafik under de båda scenarierna.

Förfarandet motiveras av den betydande interdependens som finns mellan järnvägsnätets olika delar. En utbyggnad av en ny länk

kommer att förbättra förutsättningarna för att bedriva trafik också i andra delar av nätet, eftersom en förbättring av länken mellan B och C kommer att förbättra situationen också för dem som reser från A till B liksom från C till D. Om man tror att åtgärder kommer att genomföras inte bara mellan B och C utan också på andra delsträckor finns det därför anledning att försöka beakta de kombinerade effekterna av alla de åtgärder som genomförs under de kommande åren. Om man inte skulle använda detta förfarande finns en risk för att man missar de systemeffekter som kan bli följden av att genomföra ett antal separata investeringar.

Samtidigt ligger givetvis en anomali i detta sätt att konstruera scenarier. Man utgår således från en preliminär bedömning av vilka projekt som ska genomföras, dvs. just den fråga som kalkylen syftar till att belysa.

Motsvarande principer används också för att göra vägtrafikprognoser. Många mindre projekt inom såväl väg- som järnvägssektorn kalkyleras emellertid under antagande om att man inte får några effekter på trafiken av en ny cirkulationsplats, förbättrade signaler eller mötesmöjligheter på en enkelspårsträcka etc. Man kan också för mindre åtgärder använda sig av en enkel elasticitetsberäkning för att bedöma effekterna på flödet av marginella kvalitetsförbättringar.

4.2 Åtgärds-effektsamband

Som framgår av avsnitt 2 innebär en ekonomisk kalkyl att man utvecklar principer för att värdera en åtgärds positiva och negativa konsekvenser. För att detta ska vara möjligt måste man emellertid först veta hur stora dessa effekter är, dvs. man måste ha kunskaper om åtgärds-effektsamband; ofta talar man enbart om effektsamband.

Det ökade behov av underhåll som uppstår till följd av att en ny bana eller väg tas i bruk är ett exempel på ett sådant samband. Kopplingen syftar i det fallet på att man måste kvantifiera den ökade (eller eventuellt minskade om man ersätter en existerande bana eller väg) resursanvändning som kommer att behövas. Arbets- och maskintimmar kommer i värderingssteget att multipliceras med priset för att använda de olika resurserna för att på så sätt beräkna kostnaderna för underhåll. Eftersom man är van vid att

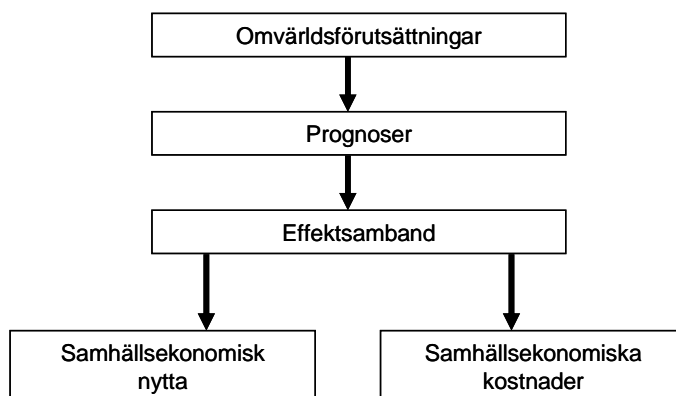
utan omsvep beräkna den årliga kostnaden för drift och underhåll är det inte uppenbart att under detta döljs ett effektsamband.

Ett viktigt effektsamband på kalkylens nyttsida är de minskningar av utsläpp som sker tack vare att resenärer flyttar från väg till järnväg. En del av prognosresultatet består i en bedömning av hur stor överflyttningen blir. För att beräkna effekternas storlek måste man dessutom ha kunskap om hur stora utsläppen är per körd fordonskilometer och hur många resenärer som sitter i varje fordon.

Som en del av förutsättningarna för prognosen görs en bedömning av gångtider och antal avgångar i JA och UA. Dessa antaganden används också för att bedöma vilken tågtrafik som krävs för att kunna förflytta prognosens resenärer mellan start- och målpunkter. Vilken typ av tåg kommer man att använda sig av, hur många sittplatser finns etc. och hur många tågsätt behöver köpas in? Man måste i detta arbete också göra en avstämning mellan det beräknade antalet tåg och kapaciteten på den nya banan, eller för den delen de delar av järnvägssystemet där de nya tågen kommer att använda existerande spår. Detta görs för att säkerställa att de beräknade flödena och de tåg som behövs för att förflytta resenärerna verkligen ryms på spåren.

Prognosen ligger således till grund för att beräkna hur många tåg som sannolikt kommer att trafikera en ny bana. Prognosen är också grunden för att beräkna vilka tidsvinster som görs i systemet, både av dem som redan från början använder tåg och som därmed drar stor nytta av kortare restider och de som byter från andra transportmedel. Samma förhållande gäller beräkningen av de tidsvinster som görs till följd av att en ny väg byggs. Tidsvinsten är därför ett av de centrala effektsamband som bygger upp en kalkyl. Det finns därmed också en nära koppling mellan omvärldsförutsättningar, prognoser och effektsamband på det sätt som illustreras av figur 4.1.

Figur 4.1 Schematisk beskrivning av hur prognoser och effektsamband påverkar kalkylresultatet



4.3 Beräkning av samhällsekonomiska kostnader

Principerna för att beräkna kostnaderna för att bygga nya vägar och banor är i grunden okomplicerade. Det krävs resurser i form av personal och utrustning för att genomföra ett projekt. Produktionsresurserna ersätts med löner och ersättningen för utrustning och maskiner betalas per timme, dag eller vecka. Byggentreprenören utses efter upphandling och i Sverige är ett normalt antagande att marknaderna för produktionsresurser är konkurrensutsatta; om inte, skulle Konkurrensverket ingripa för att återställa konkurrensen.

Man kan därför utgå från att det som är bokföringsmässiga kostnader för att genomföra projekt, och som manifesteras i de anbud som leder fram till att en entreprenör utses, också är relevanta att använda i en samhällsekonomisk analys. Det finns ett par kvalifikationer till detta konstaterande som förtjänar uppmärksamhet:

- Indirekta skatter: Under en följd av år diskuterades om man i den samhällsekonomiska kalkylen ska ha med de (indirekta) skatter som läggs på priset för produktionsfaktorer och varor. En skatt är trots allt en intäkt för den ene (staten) samtidigt som det är en kostnad för den andre (den som betalar). Plus för den ene och minus för den andre talar för att dessa båda effekter borde ta ut varandra och att man inte ska låta skatter påverka kalkylresultatet.

Slutsatsen har emellertid blivit att man tillämpar en enkel tumregel: Ta först bort alla indirekta skatter som betalas; lägg sedan på en genomsnittlig skatt på produktionsfaktorer. Denna antas i dagens beräkningshandledning uppgå till 21 procent. Detta är ett sätt att säkerställa (a) att fiskalt motiverade punktskatter inte påverkar kalkylresultaten⁹, och (b) att omvandla alla kostnader och priser till ”konsumentnivå”, dvs. till de värden som man ser från slutkonsumenternas perspektiv.¹⁰

- Skatternas snedvridande effekter: Fram till 2008 räknades alla budgetkostnader (liksom också de intäkter som kom in till offentliga budgetar) i kalkylen schablonmässigt upp med 30 procent. Detta var ett sätt att säkerställa att beslutsunderlaget skulle ta hänsyn till skatternas snedvridningseffekter. När en skattekrona taxeras ut leder detta till att skattesubjektens agerande förändras och att den samhällsekonomiska effektiviteten i resursutnyttjandes försämras. Detta är en samhällsekonomisk förlust. Genom att så att säga artificiellt räkna upp investeringskostnaden för att avspegla denna effekt kräver man i realiteten att investeringen inte bara ska betala tillbaka den ursprungliga investeringskostnaden för att vara motiverad; den ska också leverera in ytterligare 30 procent för att kompensera för dessa snedvridningseffekter.

Den situation som föreligger i ekonomin i allmänhet och på arbetsmarknaden i synnerhet när detta skrivs i slutet av 2008 föranleder ytterligare en observation. Det finns mycket som talar för att Sverige är på väg in i en konjunktursvacka, kanske till och med en recession. En innebörd är att de löner som då betalas ut till bygg- och anläggningsarbetare inte längre på ett tillfredsställande sätt representerar alternativkostnaden för att använda personalen. I den utsträckning människor hade varit arbetslösa om man inte byggt en ny väg eller järnväg, så kommer lönen att överskatta den samhällsekonomiska kostnaden för att använda denna resurs. Detta talar för att det finns skäl att justera ner arbetskraftskostnaderna i kalkylen, vilket i sin tur skulle öka samhällsnyttan av projekten.¹¹

Sådana variationer i kostnaderna är emellertid extremt konjunkturberoende. Om man i dag bestämmer sig för att avsätta

⁹ Inom transportsektorn används skatter som syftar till att internalisera externa effekter, och detta förfarande innebär att man rensar bort en sådan styrning. Som framgår av diskussionen i kapitel 5 hanteras sådana aspekter i särskild ordning i kalkylen så att man inte tappar bort det faktum att trafiken ger upphov till externa effekter.

¹⁰ Ett alternativt förfarande hade varit att göra tvärt om: Ta bort alla indirekta skatter; räkna ner alla beräkningar som görs i analyser av konsumentvärderingar med motsvarande genomsnittliga skattesats. På så sätt hade man i stället fått alla priser uttryckta i producentprisnivå.

¹¹ Ett alternativt förfarande hade varit att göra tvärt om: Ta bort alla indirekta skatter; räkna ner alla beräkningar som görs i analyser av konsumentvärderingar med motsvarande genomsnittliga skattesats. På så sätt hade man i stället fått alla priser uttryckta i producentprisnivå.

medel för en investering, och om arbetet kan komma igång under den period då arbetslösheten är stor, så är också detta ett argument för att verkligen komma igång vid denna tidpunkt. Men om planer inte är fastställda och om projekteringen inte är gjord är det svårt att uttala sig om när i tiden man verkligen börjar förbruka resurser. Detta innebär att man inte bör göra några generella justeringar av kostnaderna för att ta hänsyn till undersysselsättning i de samhälls-ekonomiska analyser som görs.

Om man bygger en ny anläggning är det uppenbart att denna också kräver resurser för att hålla i stånd i framtiden. Detta avser såväl löpande arbete med driften av anläggningarna som punktåtgärder för spårunderhåll, för att laga potthål, byte av komponenter osv. till regelbundet återkommande reinvesteringar i form av nya beläggningar eller spårbyte. Också detta är komponenter som ska hanteras på samma sätt som då man beräknar kostnaderna för att genomföra investeringen.

Aven om det är principiellt okomplicerat att hantera kostnaderna för investeringar, drift och underhåll i kalkylen är det inte lika lätt att få tillgång till goda skattningar av hur stora kostnaderna är. Vad gäller kostnaderna för drift och underhåll är underlaget relativt knapphändigt. Också investeringskostnaden är genuint svår att beräkna. Detta beror inte minst på att flertalet investeringar är starkt situationsberoende. De förutsättningar som är för handen men avseende på markförhållanden, behovet av att bygga broar och tunnlar osv., varierar beroende på var en investering ska genomföras och det är ofta svårt att generalisera sådana kostnader. Det är också uppenbarligen svårare att beräkna dessa kostnader ju tidigare i planeringsprocessen man befinner sig.

Det finns dessutom dåliga erfarenheter från hur dessa bedömningar görs. Inte sällan ser man ett mönster som innebär att kostnaderna blir högre ju närmare beslutstidpunkten man kommer. Många projekt drabbas också av betydande kostnadsöverdrag jämfört med vad man ursprungligen skrivit avtal om. Som kommer att framgå av den fortsatta analysen är detta en av de frågor som gör det särskilt svårt att analysera den typ av investeringar vi är intresserade av här.

Det kan emellertid också finnas kostnader förenade med infrastrukturinvesteringar som inte reflekteras i marknadspriser. Ett exempel är de problem som kan uppstå till följd av intrång i känsliga miljöer, ett annat konsekvenserna av att man tar mark i anspråk som påverkar den biologiska mångfalden etc.

Till en del behandlas intrångsaspekter som en del av budgetkalkylen för ett projekt. När man måste ta mark i anspråk med tvång får också fastighetsägaren en ersättning för detta. Problemet är emellertid att denna ersättning inte alltid motsvarar det värde som fastighetsägarna har av den fastighet man tvingas sälja. Inte heller kanske projektbudgeten kompenserar kringboende för de försämringar av sin boendesituation man upplever eller för det försämrade marknadsvärdet på sådana fastigheter.

Många effekter av denna art hanteras i dag genom att projekten läggs utanför bebyggda områden, dvs. man tar på sig kostnader för att inte välja den genaste vägen för att på så sätt slippa intrång i olika former. Ett annat tillvägagångssätt är att gräva ner hela eller delar av den nya infrastrukturen. På så sätt kommer byggkostnaderna att öka medan man i stället slipper försämringar för de som bor nära en ny väg eller bana.

Också buller är av samma natur. Det finns i dag också modeller och parametervärden som anger nyttan av att minska bullret från infrastruktur. Detta baseras bland annat på analyser av hur marknadspriset på fastigheter varierar beroende på hur mycket buller de boende utsätts för. Alternativet till att låta fler fastigheter utsättas för buller är att valla in den nya banan. I stället för att medföra en olägenhet som ska värderas väljer man då att låta projektet bära en merkostnad. Effekten blir emellertid den samma, dvs. att kostnaden för att genomföra projektet drivs upp.

4.4 Beräkning av samhällsekonomisk nytta

För att beskriva principerna för att beräkna den samhällsekonomiska nyttan av en infrastrukturinvestering inleder vi med att beskriva situationen på en "vanlig" marknad där en tillverkare av cyklar investerar i en ny tillverkningsanläggning. Inledningsvis antas utbudsökningen vara så liten att marknadspriset på cyklar inte påverkas. Frågan är hur man beräknar den samhällsekonomiska nyttan av en sådan produktionsökning.

Intäkten från den ökade produktionen mäts genom att ta antalet nya cyklar och multiplicera detta med priset per cykel. Om man tillverkar 1 000 cyklar (vilket är den prognos företaget gör av hur stor försäljning man kan förvänta sig) och säljer dem för 5 000 kr styck så uppgår intäkten till 5 miljoner kr. Om man tror att marknaden i fråga har en tillräcklig grad av konkurrens så är detta också

ungefär lika med kostnaden för att tillhandahålla cyklar, inklusive den ”normalvinst” som fabrikören gör på affären.

Varje konsument betalar 5 000 per cykel vilket är en belastning för dessa. I gengäld har konsumenten emellertid nytta av den nya cykeln, och denna nytta är åtminstone lika stor som det pris man betalat, annars hade man aldrig köpt cykeln. Konsumentens nettoeffekt är därför plus-minus noll i situationer där priset inte förändras.

En samhällsekonomisk analys av att investera i den nya anläggningen innebär inte några förändringar – inga tillägg till, eller avdrag från – det resonemang som nu förts. Konsumenterna köper cyklar och är nöjda. Och om fabrikören tror att intäkterna räcker för att täcka kostnaderna för verksamheten så finns det inga skäl för samhället att ha någon annan uppfattning om projektet. Om vi ändrar i förutsättningarna för projektet på så sätt att den nya tillverkningen pressar priset på marknaden så finns också en samhällsekonomisk nytta som är något större än vad som direkt kan avläsas på marknaden. Denna aspekt är emellertid så liten att den inte leder fram till argument för att ingripa på marknaden i fråga.

Två viktiga förhållanden skiljer tillhandahållandet av resetjänster från försäljningen av cyklar och många andra produkter.

- Det räcker inte att producenten – tågoperatören – tillhandahåller en tjänst; konsumenten måste dessutom bidra med sin egen tid och bekvämlighet för att själva tjänsten ska kunna konsumeras. Så är inte fallet med cykeln som kunden kan köpa och ställa i garaget för att utnyttja när helst det behövs. I det fallet har tillverkaren gjort sitt när cykeln byter ägare på ett annat sätt än då man köper en transporttjänst.
- Många privata tjänster – exempelvis hårklippning – har samma egenskap. Men därutöver finns stordriftsfördelar i produktionen av tjänsten som betyder att operatören gör ett överskott på den enskilda resan. Så är inte fallet för flertalet privata tjänster.

Båda dessa aspekter påverkar principerna för att beräkna samhällsnyttan av en investering i ny infrastruktur. Vi ska därför närmare beskriva principerna för att beräkna producent- och konsumentöverskott av att genomföra sådana investeringar. Därefter behandlas de effekter av investeringen som inte manifesteras på marknader, det som kallas externa effekter.

Producentöverskott: En investering i en ny bana innebär att en tågoperatör ges nya affärsmöjligheter. För detta krävs att företaget köper in och bemannar tåg och i övrigt tar på sig de kostnader som krävs för att bedriva trafiken; detta är ett av de effektsamband som behandlades ovan. Detta är en kostnad för operatören som också ingår i den samhällsekonomiska kalkylen. Om man tror att det finns en rimlig grad av konkurrens på den aktuella marknaden kan man också använda de priser som operatören betalar för tågen som ett mått på den samhällsekonomiska kostnaden.

Mot detta står att operatören kommer att ta betalt av resenärerna. Detta är en intäkt för denne som också representerar en nyttoeffekt för samhället i stort. Mera precist kommer skillnaden mellan dessa intäkter och trafikeringkostnaderna att utgöra den vinst som görs av att bedriva trafiken. Denna vinst, som också kallas producentöverskott, går in i kalkylen som en pluseffekt.

Resonemanget är analogt med diskussionen av cykeltillverkningen med en skillnad: det finns påtagliga stordriftsfördelar i tillhandahållandet av tågtransporter. Man kan se logiken i argumentet genom att gå tillbaka till den tid då tågtrafiken skulle täcka också kostnaderna för att bygga och underhålla infrastrukturen. Under denna period skulle producentöverskottet inte bara räcka för att betala för rullande materiel och personal utan också för att betala för banorna som man kör på. Producentöverskottet är därför en samhällsekonomisk nytta i järnvägs-kalkylen.

På motsvarande sätt uppstår inte en vinst av att tillhandahålla vägtrafikfordon eftersom det där saknas motsvarande odelbarheter eller stordriftsfördelar. Man räknar därför normalt inte med att det uppstår ett producentöverskott i denna form till följd av en väginvestering. Däremot kan en väg minska drivmedelsförbrukning och slitage på vägfordonen och detta är både en privatekonomisk och en samhällsekonomisk nytta av investeringen. Bakom beräkningen av sådana besparingar döljer sig modeller för att klargöra effektsamband, dvs. precis hur mycket slitaget och bränsleförbrukningen minskar.

Konsumentnytta: Trafikanterna betalar för att åka tåg. Med samma resonemang som tillämpades i exemplet med produktion av nya cyklar motsvaras detta av den nytta man (åtminstone) har av resan. Men eftersom resenärerna dessutom lägger ner egen tid på att resa, och eftersom en ny väg eller järnväg innebär att man kommer snabbare fram, så sparar man också tid, får sin bekvämlighet förbättrad, etc. De effektsamband som utvecklats gör det

möjligt att beräkna dessa besparingar. Detta är en konsumentnytta som utgör en intäktspost i kalkylen.

Till en del värderas tid på marknader. Så är fallet för arbetstid, och timlönen utgör också utgångspunkten för värdering av tidsinbesparingar i samband med kortare restid. Forskningen inom området har utvecklat principer för att värdera nyttan av kortare restid också för resor med andra ändamål, exempelvis för pendling till och från jobbet eller för rena fritidsresor. Det finns således vedertagna värden för hur kortare och mera bekväm restid ska hanteras i kalkylen.

Externa effekter: De effekter som diskuterats så långt handlar om konsekvenserna av en investering för de direkt berörda; för infrastrukturhållaren som bygger, för operatörer av person- och godstrafik på järnväg och för resenärerna. Men trafiken på en ny järnväg får också konsekvenser för andra. Mera specifikt innebär investeringen att järnvägens konkurrensförutsättningar förbättras vilket kan avläsas i form av resandeökningar. Nyttan av den ökade trafiken i form av tillkommande biljettintäkter för operatören har redan beskrivits som en del av den samhällsekonomiska nyttan av projektet.

En del av resandeökningen beror på att somliga som tidigare inte rest börjar använda tåg. En annan del av ökningen kommer från att vissa resenärer slutar att använda väg eller flyg. Den resa som annars hade genomförts med bil blir inte lägre av och också ett antal flygturer kommer att kunna ställas in. Detta betyder i sin tur att man sparar in kostnaden som man annars hade haft för att köra bilen respektive flyga planet. Denna minskade kostnad motsvaras emellertid av en minskad nytta för den som byter färdmedel, så de två effekterna tar ut varandra.¹²

Men minskningen av bilresande och flyg innebär att utsläppen från dessa färdmedel minskar. Likaså kan man förvänta sig färre olyckor och minskad trängsel i vägnätet eller i luften. Allt detta är effekter som är till nytta för samhället. Med stöd av prognosen och effektsamband mellan utsläpp, olyckor och förändrade trafikflöden kan man beräkna hur stora dessa förändringar blir.

Det finns inga marknader där man direkt kan läsa av priser för att värdera dessa minskningar av de externa effekterna. Det har emellertid över åren utvecklats principer för hur detta ska gå till. Eftersom detta är en av de centrala frågeställningarna för denna

¹² Däremot har den resenär som byter färdmedel nytta av att kunna resa på kortare tid, men det är en nytta som redan behandlats.

rapport skjuter vi emellertid på diskussionen av hur dessa effekter ska beräknas till avsnitt 5 nedan.

En ny och bättre väg innebär också normalt förbättringar för miljön och trafiksäkerheten. Detta är exempel på nyttoeffekter av många väginvesteringar.

5. Fungerar kalkylen på avsett sätt?

Framställningen i avsnitt 3 och 4 har syftat till att ge en grundläggande förståelse om innebörden av samhällsekonomiska kalkyler. Med detta som grund kommer vi i det här avsnittet att diskutera hur väl kalkylen som den i dag tillämpas i transportsektorn i Sverige fungerar som beslutsunderlag. Frågan är, med andra ord, om de kalkyler som i dag genomförs kan anses förse beslutsfattarna med ett underlag som är av en sådan standard att man har förutsättningar att fatta goda beslut.

Den frågeställning som behandlas föranleds av att kritiken mot den samhällsekonomiska kalkylen stundtals är hård, också inom trafikverken. Följande citat från Banverkets sammanfattning av den kalkyl som gjorts av Norrbottniabanan (Banverket 2003, s. 2–3) illustrerar ett tämligen vanligt synsätt som i realiteten innebär att man väsentligen distanserar sig från kalkylresultaten.

Den genomförda samhällsekonomiska analysen visar på ett negativt samhällsekonomiskt resultat för UA1. Den korta tid som har funnits har inneburit att det inte funnits möjlighet att prova olika trafikeringar eller borttagande av konkurrerande trafik i olika prognoskörningar. Det kan därför inte uteslutas att en kombination av UA1 och UA2 och bättre anpassad trafikering skulle givit samhällsekonomisk lönsamhet.

Omvärldsanalysen visar att det inom utredningsområdet finns strukturella problem med obalanser på arbetsmarknaderna. Nuvarande transportinfrastruktur klarar inte att överbrygga detta. Järnvägsinfrastrukturen har i dag kapacitetsproblem och förseningarna för gods-
trafiken är i dag stora.

/.../

Den samhällsekonomiska analysen är endast ett av flera beslutsunderlag. En ny järnväg väntas ge relativt stora positiva effekter, som inte ingår i den kalkylmetodik som trafikverken i dag tillämpar. Det gäller dels effektivare arbetsmarknader, dels stärkt kompetensförsörjning för högre utbildade och dels förbättrat nyttjande av befintliga samhällsinvesteringar.

Ytterligare ett beslutsunderlag gäller de transportpolitiska målen och miljö kvalitetsmålen. Analysen visar positiv påverkan på de trafikpolitiska målen.

Diskussionen inleds i avsnitt 5.1 med ett resonemang kring principerna för de ekonomiska värderingar som används i dagens kalkylmodell. Avsnitt 5.2 behandlar en av de frågor som ofta förs fram som invändning mot den samhällsekonomiska kalkylen, nämligen att man misslyckas med att fånga regionalekonomiska effekter av de investeringar som genomförs. I avsnitt 5.3 behandlas vissa problem som finns med att genomföra prognoser medan avsnitt 5.4 diskuterar övriga effektsamband. En återkommande fråga som rests är om det med dagens kalkylmodeller är möjligt att jämföra lönsamheten av väg- och järnvägsinvesteringar. I avsnitt 5.5 behandlas några aspekter på denna fråga med utgångspunkt från en partsgemensam arbetsgrupp som letts av Centrum för Transportforskning vid KTH och VTI och där konsultföretaget WSP genomfört en betydande del av underlagsarbetet. Avsnitt 5.6 pekar på några alternativ till samhällsekonomisk kalkyl som föreslagits vid olika tillfällen medan avsnitt 5.7 avslutningsvis tar upp möjligheten att manipulera kalkylerna.

5.1 Behovet av underhåll och utveckling av kalkylmodellen

De principer för samhällsekonomiska värderingar som tillämpas har utvecklats under en följd av år. Beslut om nya parametervärden sköts i dag inom ramen för en verksgemensam grupp som går under beteckningen ASEK på det sätt som beskrevs i avsnitt 2.2. Samtidigt som det tycks finnas en tendens som innebär att parterna bevakar sina intressen tycks detta arrangemang i andra avseenden fungera på avsett sätt. Det är viktigt att långsiktigt säkerställa att nya parametervärden baseras på genuint ny kunskap snarare än på ett behov av att uppnå konsensus om vilka förändringar som kan accepteras.

Det finns ett generellt behov av att ständigt a-jourhålla värden i kalkylmodellen. Den till synes triviala delen av arbetet består i att säkerställa att alla värden räknas om till prisnivån för det år man bestämmer sig att använda i kalkylarbetet. Men också uppräknningen av historiska värden till en bestämd prisnivå kan vara problematiskt, framför allt därför att kostnader och marknadspriser

inte utvecklas likformigt över tiden. Variationerna under senare tid i drivmedelspriset bär syn för sägen.

Utmaningen är naturligen ännu större för alla de värden som används i kalkylen som inte direkt härleds från någon specifik marknad. Tidsvärdet är ett exempel. På senare år har många forskningsprojekt bedrivits kring vad som är ett rimligt värde att använda per inbesparad timme, inte minst kring skillnaderna mellan tidsbesparingar under arbetstid respektive kortare tid för pendling till och från arbetet, men också värdet av osäkerhet och förseningar i samband med resor. Nya resultat kommer också löpande fram.

På motsvarande sätt förändras kunskaperna om olycksvärderingar över tiden. Man kan ana sig till att förändrade principer för vilka kostnader som ska täckas av privaträttsliga försäkringar respektive socialförsäkringar kommer att kunna ha betydelse för vilket värde som ska användas i framtiden. På motsvarande sätt bedrivs forskning kring miljövärderingar som redan på några års sikt kan få betydande konsekvenser för priserna i kalkylmodeller. Inte minst gäller detta värderingen av CO₂.

Erfarenheterna från tidigare års arbete med samhällsekonomiska kalkyler pekar på att tidsvärdet, och för somliga väginvesteringar också värderingen av minskade olycksrisker, är av särskilt stor betydelse för kalkylresultatet. Även om andra parametervärden kan påverka lönsamheten av enskilda projekt är det därför uppenbarligen särskilt betydelsefullt att säkerställa en hög kvalitet på de värden för tid och olyckor som används. Däremot har förändringar av parametervärden som används för att multiplicera med små kvantiteter endast begränsade konsekvenser för kalkylutfallet, även om förändringen av parametervärdet i sig kan vara procentuellt stor.

Det är i detta sammanhang också viktigt att komma ihåg att somliga parametervärden slår relativt homogent över alla projekt och i första hand påverkar hur många projekt som är lönsamma. Förändringar av exempelvis diskonteringsräntan eller skattefaktor 2 (se nedan) har däremot begränsade konsekvenser för den relativa prioriteringen av projekt.

Vår samlade bedömning är att de värden som i dag används i de samhällsekonomiska kalkylerna inte är förenade med några principiella problem. Däremot finns ett löpande behov att a-jourhålla värderingarna och anpassa dem till ny kunskap på det sätt som nu skisserats. Det finns också ett antal frågor som bör föranleda fortsatt forskning som i sin tur kan resultera i nya värden eller nya

beräkningsprinciper. Forskningen bör också syfta till att ge beslutsfattare möjlighet att bedöma vilka kalkylförbättringar som är av en sådan storlek att de inte är betydelselösa. Målet bör därför inte vara exakthet utan snarare ett gott grepp om de centrala osäkerheterna.

Följande uppräknings exempel ger exempel på frågor där vi menar att det finns behov av fortsatt forskning och utveckling:

- **Reala förändringar av värderingar:** I dag beräknas tids-, olycks- och andra parametervärden i ett visst års prisnivå varefter man antar att dessa värden ligger fast över hela planeringstiden om 40 eller 60 år. Detta är inte nödvändigtvis korrekt. Såväl värdet av tid som värdet av minskade olycksrisker kanske är kopplade till realinkomstutvecklingen. Om så är fallet, och om man tror att realinkomsten kommer att öka under projektens livslängd, skulle det finnas skäl att låta värdet öka över tiden. Detta kan få stora konsekvenser för projektens lönsamhet eftersom också små uppräknings under en lång tidsperiod kan betyda en hel del i nuvärdetermer. I dag saknas ett sammanhållet tänkande kring dessa frågor. Beroende på om man väljer att räkna upp kalkylvärden med inkomstutvecklingen kan det också finnas skäl att anpassa kalkylräntan till den princip som tillämpas.
- **Individuella skillnader i tidsvärde:** I dag används samma tidsvärde för alla individer trots att man vet att lönen och därmed också tidsvärdet varierar mellan individer. Detta medför bl.a. att det kan finnas stora regionala skillnader i tidsvärdering. Detta kan innebära ett tidsvärde som genomgående är för högt i glesbygd och för lågt i storstäder och som därmed i motsvarande omfattning påverkar prioriteringen av projekt. Frågan har emellertid implicita fördelningsaspekter på så sätt att om man skulle använda olika tidsvärden beroende på var människor bor så skulle detta kunna uppfattas som fördelningspolitiskt stötande. Samtidigt innebär genomsnittet att man avviker från det primära effektivitetsargument som innebär att man så nära som möjligt ansluter till de berörda faktiska värderingar. Det finns anledning att ytterligare studera denna fråga och att i detta också ta hänsyn till koppling mellan tidsvärden och skattekraft.
- **Miljövärden:** Behovet av uppdateringar är kanske särskilt betydelsefullt vad gäller olika miljövärden. Man kan i dag ana sig till en omsvängning i människors attityder till val av färdmedel i

så måtto att man – allt annat lika – ser en ökning av tågresandet som inte enbart kan förklaras med ökande realinkomster och förbättrat utbud. Vi har emellertid svaga kunskaper om vilka antaganden som skulle behöva göras om olika miljövärderingar för att fånga en successiv uppvärdering av miljöaspekter i människors preferenser.

- Exploateringseffekter: När man bygger en ny väg eller bana öppnas stundtals nya möjligheter att exploatera mark för boende, kontor eller industrier. Det finns vissa argument som talar för att det finns en samhällsekonomisk nytta förenat med att på detta sätt få tillgång till mark med lågt alternativutnyttjandevärde i stället för att behöva bygga i tätorter som är hårt exploaterade. Det kan behöva utvecklas en modell som hanterar sådana exploateringseffekter.
- I ett snart avslutat avhandlingsarbete visar doktoranden hur man genom att använda ett tänkande kring så kallade reala optioner i projekthanalysen kan få bättre underlag i analysen av när ett projekt bör genomföras och också *vilken standard* projektet bör ges. Denna fråga bör föras vidare för att avgöra om det finns skäl att utvidga analysen till att också innefatta dessa aspekter.

De förändringar av fastighetsvärden som kan bli ett resultat av en infrastrukturinvestering är exempel på en effekt som inte bör ingå i kalkylen. Sådana värdeförändringar uppstår onekligen som en följd av att ny infrastruktur byggs, men det är i allt väsentligt då fråga om en kapitalisering av de primäreffekter som redan ingår i kalkylen. Kortare restider – som redan värderas – innebär att efterfrågan på bostäder ökar i somliga områden. Det vore en dubbelräkning att ta med både tidsvinst och ökat fastighetsvärde i kalkylen.

I ASEK 4 genomfördes flera förändringar av beräkningsprinciper och kalkylvärden. Det finns alltid skäl att diskutera det mer eller mindre lämpliga med sådana justeringar. Inte minst måste detta göras mot bakgrund av värdet av en viss grad av kontinuitet i värderingarna; frekventa förändringar av parametervärden kan leda fram till förändrade principer för vilka åtgärder som bör eller inte bör genomföras och bör därför vara väl grundade i kunskapsläget.

Det finns emellertid en kritik mot de förändringar som genomfördes och dess bristande förankring i forskningen. Man ersatte exempelvis ett antagande om att projekten har en livslängd om 60

år med 40 år i kombination med en tumregel för att beräkna restvärde. Principen för restvärdeberäkning är tveksam och kan leda till felaktiga kalkylresultat. Man har infört en kalkyl för investeringar i cykelbanor som inte har prövats på ett systematiskt sätt.

Vidare tog man bort det som kallades skattefaktor 2. Med denna faktor hade man tidigare räknat upp alla investeringskostnader – eller egentligen alla kostnader och intäkter som påverkade den offentliga budgeten – med 30 procent. Detta har representerat den samhällsekonomiska kostnaden för skattefinansiering, det som inom vetenskapen kallas dödviktskostnad. På så sätt har man kunnat belysa att de investeringsmedel som tas i anspråk innebär att man någon stans i ekonomin har tvingats ta ut en skatt som påverkat resursanvändningen negativt. Investeringarna ålades därför ett krav på att inte bara kunna betala tillbaka projektets budgetkostnad utan också att man på detta sätt kan legitimera den störning av resursanvändningen i samhället som är en följd av det aktuella skatteuttaget.

Förändringen motiverades med att det saknas belägg för att dödviktskostnaden verkligen är 30 procent. Det mesta talar emellertid för att det verkligen uppstår snedvridningar till följd av de skatter man tvingas ta ut för att kunna bygga en ny väg eller järnväg.¹³ Det hade därför varit mera rimligt att initiera en fördjupad studie av hur stor denna kostnad är innan man tar ställning till vilket värde som bör användas eller om värdet verkligen ska vara noll.

5.2 Regionalekonomiska effekter

En ofta återkommande kritik är att den traditionella samhällsekonomiska kalkylen inte fullt ut beaktar regionala effekter på bl.a. produktivitet, sysselsättning, och inkomster. Sådana effekter skulle t.ex. kunna uppstå om transportinfrastrukturen är en produktionsfaktor vid sidan av arbetskraft och kapital (t.ex. maskiner och anläggningar). De kan också uppkomma genom s.k. ”agglomerationseffekter” där stordriftsfördelar i produktionen skulle kunna utnyttjas bättre eller genom att matchning mellan utbud och

¹³ I en nyutkommen rapport från IFAU visar man vilka snedvridningseffekter som den så kallade värnskatten ger för benägenheten för i första hand män att arbeta och hur detta i sin tur har konsekvenser för den generella sysselsättningen; se Holmlund och Söderström (2008). I referens sägs också att dödviktskostnaden uppgår till 78 procent.

efterfrågan på arbetsmarknaden förbättras. Förbättrad tillgänglighet till marknader för varor, tjänster och arbetskraft skulle enligt dessa synsätt vara särskilt viktig att beakta vid infrastrukturinvesteringar.

De flesta bedömare verkar vara överens om att ”små” projekt sannolikt inte har några sådana effekter. De är istället mer sannolika för större projekt eller hela investeringspaket. Var den exakta gränsen mellan vad som är stort och smått är dock svårt att avgöra i detta sammanhang. Det kan också vara så att distinktionen snarare går mellan projekt som har respektive inte har externa effekter. Det kan exempelvis vara kostsamt att bygga ut ett nät av ledningar för naturgas. Lika fullt kanske en sådan utbyggnad skulle kunna baserad på en företagsekonomisk kalkyl eftersom man i huvudsak har att hantera kostnader för, och nyttoeffekter av projektet som mäts på marknader.

Det finns således effekter av i synnerhet stora infrastrukturprojekt som går att troliggöra på teoretisk grund (t.ex. genom den s.k. ”Nya ekonomiska geografin”, se t.ex. Fujita, m.fl., 1999). Ekonometrisk-statistiska modeller har också anpassats till relevanta empiriska data för att beräkna samband som tydliggör hur stora effekterna är. Det finns i nuläget åtminstone tre aktuella varianter av sådana modeller anpassade till svenska data (SAMLOK, DYNLOK, och RUT). Dessa har också använts för att beräkna regionalekonomiska effekter för olika investeringar i den svenska transportinfrastrukturen. SAMLOK användes t.ex. av Banverket i samband med inriktningsplaneringen år 2007.

Av flera skäl är dessa modeller intressanta. Det finns emellertid risker med att i dagsläget använda dem för att hitta extra och av den samhällsekonomiska kalkylen obeaktade effekter av en investering. Orsaken är att dessa modeller fortfarande lider av ett antal olika problem.

Ett problem är att det kan vara svårt att klargöra vad som är orsak och verkan i de ekonometrisk-statistiska modellerna. Är det så att en förbättrad tillgänglighet till sysselsättning i Sollentuna orsakar en ökad sysselsättning i Upplands-Väsby eller avspeglar de estimerade modellerna endast en statistisk samvariation mellan sysselsättning i två närliggande kommuner? En andra fråga uppstår därför att de flesta empiriska modellerna är relativt löst koppade till de underliggande teoretiska modellerna. Detta försvårar tolkningen av de resultat som kommer ut av den empiriska analysen.

För det tredje är det oklart i vilken utsträckning de empiriska modellerna fångar genuint nya effekter eller om de fångar omflyttningar av ekonomisk verksamhet mellan olika områden. I den mån det handlar om omflyttningseffekter så ska de inte beaktas i den samhällsekonomiska kalkylen.¹⁴ För det fjärde är det osäkert i vilken mån modellerna avspeglar effekter som inte redan är inkluderade i den samhällsekonomiska kalkylen. Ett exempel här är tidsvärden för resor till och från arbetet som delvis kan hänga samman med produktivitets- och sysselsättningseffekter. Denna invändning pekar med andra ord på en överhängande risk för dubbelräkning av effekter om beräknade effekter från dagens regionalekonomiska modeller okritiskt läggs till den samhällsekonomiska kalkylen.¹⁵

Sammanfattningsvis finns det i dag inte anledning att addera resultaten från de modeller som i dag finns på detta område till intäktssidan i den samhällsekonomiska kalkylen. Detta är inte heller någon ny slutsats. Debatten har varit livlig i Sverige ända sedan den uppmärksammades av Produktivitsdelegationen i början av 1990-talet. Kort därefter gjorde Lindbeck-kommissionen ett ställningstagande som innebär att dessa utvecklingseffekter måste betraktas med försiktighet.

Slutsatsen är därmed att det finns empiriska resultat som pekar både på stora och små effekter av den art som nu diskuteras. Däremot finns i dag ingen enkel princip för att bedöma vilka av dessa studier som man kan fästa mest tilltro till. Därför förefaller det mest tillförlitligt att fortsatt endast använda den väletablerade metodik som används för transportefterfrågan och samhällsekonomiska kalkyler.

Denna försiktighet har också präglat SIKAs och ASEK:s hållning. Likaså kommer OECD fram till en liknande slutsats i en nyligen publicerad rapport (OECD 2008) och fortsätter därmed i den skeptiska huvudfåran. OECD pekar emellertid på relevansen av att belysa regional-ekonomiska effekter för större investeringspaket. På så sätt kan det vara möjligt att avgöra om investeringar har regionalpolitiska eller fördelningspolitiska konsekvenser.

¹⁴ Då SAMLOK användes i inriktningsplaneringen 2007 utnyttjades restriktioner på befolknings- och sysselsättningsutveckling vid tillämpningen av modellens resultat i ett försök att hantera detta problem.

¹⁵ Problemet med dubbelräkning av effekter kanske kan reduceras, t.ex. genom att räkna bort kalkylens värde av restidvinster för arbetsresor från beräknade regionalekonomiska inkomsteffekter. Så gjordes med resultaten från SAMLOK i inriktningsplaneringen 2007.

5.3 Behovet av att vidareutveckla prognosmodellerna

Bedömningen av antalet resenärer och mängden gods, med och utan den åtgärd som är föremål för studien, är helt avgörande för att beräkna tidsvinster, vilka intäktsökningar som uppstår för tågoperatörerna och de minskningar av utsläpp och olyckor som följer av att vägtrafikanter byter färdmedel. Vår övergripande syn är att det förfarande som i dag används för att genomföra prognoser negativt påverkar möjligheterna att genomföra samhällsekonomiska kalkyler på det sätt som hade varit önskvärt.

Den mest grundläggande svårigheten med att få fram goda prognoser hänger nära samman med själva den frågeställning som är föremål för analys: Vilken är den bästa bedömningen av hur resande med olika färdmedel kommer att utvecklas? Framtiden är osäker, vilket naturligtvis också betyder att prognoser av vad som ska inträffa i framtiden är osäkra. Denna osäkerhet kan självklart beskrivas och klassificeras på många sätt. Ett sätt är att utgå ifrån de vidaste förutsättningarna och närma sig transportprognoserna och för att beskriva prognosernas förutsättningar. Utanför landet bestäms världskonjunktur och tillväxt, världsmarknadspriser, teknikutveckling och globala miljöproblem. Dessa faktorer påverkas relativt litet av, men har betydelse för utvecklingen i Sverige.

Inom landet finns demografisk och ekonomisk utveckling som bara i liten utsträckning påverkas av transportpolitik. Av de svenska förutsättningarna för transportefterfrågan finns faktorer som påverkas direkt av infrastruktur och transportpolitik. Av dessa finns slutligen omständigheter som har stor betydelse för prognoserna för transporter. Alla dessa förutsättningar är naturligtvis osäkra men vi skall fokusera på de förutsättningar som ligger närmast transportsektorn. Effekterna av osäkerheten i de globala och nationella förutsättningarna kan beräknas och visas upp. De kan naturligtvis inte elimineras i en transportmodell. Denna del av osäkerheten om kvalitén på de prognoser som görs, och därmed också prognosernas användning som underlag för att göra kalkyler, är inte möjlig undvika.

Den prognosmodell som i dag används av trafikverken och SIKÄ går under beteckningen Sampers. SAMPERS är ett nationellt modellsystem för analyser inom persontransportområdet. SAMGODS är motsvarande modell för att bedöma utvecklingen på godsmarknaden. En ny version av denna modell håller nu på att

färdigställas. Vi avstår därför fortsättningsvis från att diskutera behovet modellutveckling på godssidan.

Utvecklingen av SAMPERS påbörjades 1998 och har gemensamt bekostats av SIKKA, trafikverken och Kommunikationsforskningsberedningen. Modellsystemet ska kunna användas för att förutsäga vilka effekter som eventuella förändringar i transportsystemet kan tänkas få. Som underlag för modellutvecklingen har uppgifter om faktiskt resande, trafikutbud, befolkningsstruktur och näringslivets sammansättning m.m. samlats in. Uppgifterna om det faktiska resandet baseras på ca 30 000 intervjuer som genomfördes inom ramen för den nationella resvaneundersökningen (Riks-RVU). Uppgifter om resvanor, trafikutbud och zondata (data om bl.a. antalet boende och sysselsatta i en zon) har sedan använts för att bygga modeller av hur människor väljer att resa; hur ofta, hur gärna man reser till en viss destination, hur de väljer ett visst färdmedel framför ett annat och hur de reagerar på förändringar av t.ex. priser och restider. Genom att i modellen prova att göra förändringar i t.ex. trafikutbudet eller zondata ska man kunna analysera vad dessa förändringar skulle få för effekt på resandet.

SAMPERS består av fem regionala modeller för kortväga resor, en rikstäckande modell för långväga inrikes resor, samt en modell för utrikesresor. Analyser kan ske och resultat presenteras på regional, nationell och internationell nivå.

Vägutbudet består av det statliga vägnätet samt vissa kommunala vägar i tätorter. Utbudet av inrikes kollektivtrafik i systemet omfattar linjer och biljettpriser för flyg, långväga och regional tåg- och busstrafik, samt färjan till Gotland (lokala/regionala färjor omfattas inte). Gång- och cykel finns som färdmedelsalternativ i de regionala modellerna. Därutöver finns uppgifter på detaljerad geografisk nivå om bl.a. befolkning, inkomst, arbetsplatser, bilinnehav, ortstyper samt in- och utflyttning.

Det finns såväl modelltekniska som praktiska problem förenade med användningen av Sampers. Ett modelleringsproblem sägs vara att modellens sätt att hantera den långväga korselasticiteten mellan transportmedel är tveksam, framför allt för tåg. De kortväga resorna verkar inte ha samma problem. Problemen beror förmodligen på att det finns så dålig tågstatistik. Med bättre information om faktiskt tågresande – något som i dag är en företagshemlighet – hade sannolikt problemet kunnat hanteras bättre. Konsekvensen blir att vid en jämförelse mellan modellens bedömningar av hur

stora omflyttningar exempelvis ett bättre utbud av järnvägstrafik kommer att innebära för flyget, och den faktiska utvecklingen är svag.

Ett annat modelleringsproblem tycks vara att Sampers baseras på modeller som är bättre på att hantera lokal kollektivtrafik i relativt täta nätverk än långdistant trafik där alternativen är varandra relativt olika. Och ett tredje problem tycks vara att modellerna inte klarar av att hantera investeringarnas effekter för regionernas storlek och de långsiktiga effekterna av bättre infrastruktur för lokalisering av bostäder och arbetsplatser. Detta har nära koppling till diskussionen i föregående avsnitt om det lämpliga med modeller som baseras på en partialansats respektive på allmän jämvikt.

Ett praktiskt handhavandeproblem tycks vara att det tar lång tid att kalibrera en grundmodell, att körtiden är lång och att det tar ytterligare tid att ändra antagandena för att genomföra beräkningarna för alternativa antaganden om förutsättningarna. Den prognosmodell som i princip kan användas för att studera variationer i förutsättningarna för hur trafiken utvecklas i framtiden kan därför i praktiken inte fylla denna uppgift. Med tanke på de stora problem som finns med att förutsäga framtiden är detta inte acceptabelt.

Ett annat handhavandeproblem är att Sampers i dag inte är utformat för att presentera förutsättningar och resultat på ett lättillgängligt sätt. Utgångspunkten för exempelvis en järnvägsinvestering måste vara den trafik som i dag bedrivs på den linje man överväger att förbättra, dvs. antal tåg och genomsnittlig beläggning på dessa tåg. Denna trafikering kommer att utvecklas på ett visst sätt med, och på ett annat sätt i frånvaro av en investering.

Dagens modellsystem redovisar emellertid inte dagens faktiska resande på linjen. I stället utgår man från resandet ett antal år tillbaka i tiden, varefter detta räknas upp till dagens situation med några uppräknings- och kalibreringsfaktorer som säkerställer att den totala trafiken i dag (som är känd) sammanfaller med den totala trafiken i det kalibrerade nätet. Däremot är den faktiska trafiken på den enstaka linjen inte känd.

Detta förfarande leder till betydande svårigheter med att bedöma rimligheten av de prognoser som genomförs och att över huvud taget få en känsla för hur utvecklingen kan komma att se ut på den aktuella linjen. Vi återkommer till dessa frågor i avsnitt 5.7 nedan.

Sampers tycks i princip kunna leverera den typ av resultat som krävs för att genomföra samhällsekonomiska kalkyler på avsett sätt. Modellpaketet fungerar emellertid i praktiken inte tillfredsställande. Inom ramen för den här rapporten är det inte möjligt att avgöra om det räcker att strukturera indatahanteringen till modellen, som vissa användare hävdar, eller om man också bör låta ta fram en förenklad version av modellen, som vid andra tillfällen framstår som lämpligt. Det är emellertid för våra syften tillräckligt att konstatera att dagens problem måste kunna hanteras för att man ska få tillgång till en prognosmodell med de egenskaper som krävs.

5.4 Behov av att vidareutveckla effektsamband i övrigt

Den samhällsekonomiska kalkylen baseras på effektsamband, såväl på de prognoser som behandlades i förra avsnittet som på specifika sådana samband. Vägverket har under en lång följd av år hanterat detta genom att utarbeta och a-jourhålla ett särskilt dokument som sammanfattar kunskaperna om de samband som gör det möjligt att analysera åtgärder i vägsektorn. Den senaste versionen utgörs av en publikationsserie med den gemensamma beteckningen Effektsamband 2008. Publikationerna finns tillgängliga både på papper, digitalt på CD, via Vägverkets intranät och Internet. Den omfattar bland annat följande delar¹⁶ :

- Rapport 2008:8. Effektsamband för vägtransportssystemet. Drift och underhåll – Effektkatalog. Beskriver i första hand effekter av olika tillstånd i vägtransportssystemet och inte effekter av olika åtgärder. Vissa effekter av åtgärder beskrivs dock.
- Rapport 2008:9. Effektsamband för vägtransportssystemet – gemensamma förutsättningar. Beskriver de övergripande förutsättningarna för planeringsarbete och effektbeskrivningar av olika åtgärder i vägtransportssystemet liksom de transportpolitiska förutsättningarna och de mål och mått som är definierade. Katalogen redogör också för planeringsprocessen och de beslutsunderlag som Vägverket anser viktiga vid prioritering av åtgärder, och innehåller ett uppdaterat kapitel, kap 9. bilaga 1. Kalkylförutsättningar och kalkylvärden.

¹⁶ Se http://publikationswebbutik.vv.se/shopping/itemlist___3367.aspx

- Rapport 2008:11. Effektsamband för vägtransportsystemet. Nybyggnad och förbättring. Beskriver effekter av fysiska åtgärder i form av nybyggnad och förbättring av vägar eller gator.

Dessa effektsamband uppdateras löpande vartefter som ny kunskap görs tillgänglig. Den förra versionen av Vägverkets effektkatalog dateras till 2001. Det har emellertid inte varit möjligt att identifiera dokumentation av motsvarande effektsamband inom järnvägssektorn. Det finns därför anledning att överväga en strategi som gör det möjligt att genomföra samma typ av arbete för ban- som för väginvesteringar. Såväl Vägverket som Banverket har dessutom dokument som utgör handledningar för att genomföra samhälls-ekonomiska kalkyler som är tillgängliga på nätet.¹⁷

5.5 Kan man jämföra väg- och järnvägsinvesteringar?

Centrum för Transportstudier vid KTH/VTI har i samarbete med en för Vägverket och Banverket gemensam arbetsgrupp genomfört en analys som bland annat diskuterar om det är möjligt att på ett rättvisande sätt jämföra resultatet från de väg- och järnvägskalkyler som genomförs.¹⁸ Fortsättningsvis återges en del av den diskussion som förs i rapporten genom att återge och kommentera några av de påståenden som där behandlas.

Det faktum att vägträngseln inte är reglerad innebär att nyttan av förstärkt vägkapacitet ökar eftersom det är inoptimalt många fordon på vägen. Så är inte fallet för järnvägstrafik eftersom absoluta kapacitetsrestriktioner inte gör det möjligt att medge mer trafik än vad som är fysiskt möjligt.

Utgångspunkten för det påstådda problemet är att det är mer trafik på vägarna än vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Detta är korrekt. Det är samtidigt en beskrivning av hur situationen inte bara i Sverige utan också i många andra länder faktiskt ser ut. Oavsett om betraktaren tycker att en viss situation är tillfredsställande eller inte så är det en huvuduppgift för de kalkyler som görs att utgå från situationen som den faktiskt ser ut.

Det är inte heller omöjligt att man i framtiden kommer att använda trängselprissättning i fler städer än Stockholm. På

¹⁷ Se http://publikationswebbutik.vv.se/shopping/itemlist___2904.aspx respektive

¹⁸ <http://banportalen.banverket.se/Banportalen/upload/6158/Samhallsekonomi%20stora%20objekt.pdf>

motsvarande sätt finns en diskussion kring differentierade priser för att utnyttja järnvägar som är hårt belagda. Detta är scenarier som kan analyseras med stöd av en samhällsekonomisk kalkyl och som också kan ingå som en del av scenariebeskrivningen av förutsättningarna för somliga väginvesteringar. Exempelvis beror lönsamheten av en västlig förbifart förbi Stockholm på vad man antar om infartsavgifter och i synnerhet vad som skulle ske om dessa också skulle tas ut för den trafik som i dag går på Essingeleden.

Sammanfattningsvis finns det därmed inga problem med att jämföra väg- och järnvägsprojekt av denna anledning.

Värdet av vägkapacitetsökningar vid hög trängsel är svårberäknad.

I ett vägnät med hög trängsel kommer trafikanterna ständigt att söka efter resmöjligheter som minimerar förseningarna. När man i ett sådant system förbättrar kapaciteten på en länk kan det vara svårt att bedöma hur detta påverkar valet av resrutt och de tidsbesparingar som kan uppnås i nätet som helhet. Problemet handlar därför om att försöka ersätta dagens statiska trafikmodeller med dynamiska modeller som kan hantera spridningseffekterna av köbildningar.

Av två skäl finns detta problem inte på samma sätt i järnvägs-systemet. Den ena anledningen är att tåg på ett begränsat sätt kan välja mellan olika alternativa vägar om det uppstår trängsel. Det finns helt enkelt färre alternativ än i ett tätförgrenat vägnät. Den andra anledningen är att alla vägval styrs centralt av tågtrafikledningen. Man kan därför relativt enkelt studera vilka effekter som kapacitetsförändringar får i detta avseende.

Uppenbarligen behövs här bättre modeller för att behandla effektsamband som kan modellera denna aspekt av trängsel i vägtransportssystemet. Bristen påverkar framför allt möjligheten att beräkna nyttan av åtgärder som ökar kapaciteten i städer med påtagliga trängselproblem.

Man bör utveckla ett tillvägagångssätt för att kunna beräkna optimala tidtabeller för både UA och JA

Även om det *i princip* är möjligt att avgöra hur tåg dirigeras i järnvägsnätet är det svårt att fastställa vilka vägval och framför allt vilka prioriteringar mellan olika tåg som är i någon bemärkelse den bästa prioriteringen. Skälet är att det i dag saknas optimeringshjälpmedel för tidtabellläggning. I stället prioriteras tåg under tid-

tabellägningsprocessen på grundval av enkla tumregler, i regel baserat på principen att ändra så lite som möjligt jämfört med den existerande tidtabellen för att minska risken för svåröverskådliga effekter för systemet som helhet.

Det finns således starka skäl att vidareutveckla modeller för optimering av tidtabeller. Frågan är emellertid vilken betydelse som detta kan ha för de investeringskalkyler som i dag genomförs. Också i frånvaro av optimeringshjälpmedel är det möjligt att bedöma på ett ungefär hur många tåg som ryms på enkel- respektive dubbelspårsträckor liksom på sträckor med varierande möjligheter för tåg att mötas. Detta räcker ofta för att i kalkylerna få stöd för att avgöra den approximativa kapaciteten i systemet och för att avgöra om man löper risken att stöta i kapacitetstaket.

Om en investering innebär att kapaciteten på en bana ökar så kommer det också att bli möjligt att låta fler tåg gå och också att lättare tillgodose önskemålen om ideala tillgångstider. Den första aspekten är således möjlig att översiktligt behandla i dag. Däremot finns ingen möjlighet att värdera nyttan av att fler operatörer får sina önskemål om ideala avgångstider tillgodosedda.

Detta skulle förändras om man använde en aktiv prissättning av knapp bankapacitet, och i synnerhet om användningen av tillgänglig kapacitet fastställdes efter budgivning. Det skulle i så fall vara möjligt att direkt läsa av hur långt varje fastställd tidtabell ligger från den (ur operatörernas perspektiv) ideala tidtabellen och också att få ett samhällsekonomiskt värde på den förbättring av situationen som en kapacitetsförändring skulle innebära.

Detta förhållande pekar på en viktig koppling mellan de prioriteringar som görs för att lägga tidtabeller, den knapphet på spårkapacitet som detta implicerar och nyttan av att tillföra järnvägen ny kapacitet. I dagsläget är det mycket svårt att hantera denna aspekt av kapacitetstillskott. Med en mer genomarbetad användning av ekonomiska styrmedel för att fördela knapp bankapacitet skulle detta kunna förändras.

Värdet av ökad flexibilitet i tidtabellen saknas.

Ett annat problem i samband med att man ökar kapaciteten i järnvägssystemet är att det blir lättare att ta hand om störningar när dessa inträffar. Till en del är emellertid detta ett kvantifieringsproblem. Man har i dag inte en samlad bild vare sig de totala förseningarna per linje och i synnerhet av vad som kan förklara de primärstörningar som inträffar i systemet. Inte heller vet man hur

man skulle kunna analysera hur sådana förseningar sprids från tåg till tåg. Med tillgång till sådan information är det rimligt att tro att man också skulle kunna åtminstone bedöma hur många förseningsminuter som skulle sparas tack vare en kapacitetsökning.

En naturlig följdfråga är hur detta ska värderas i kalkylen. Det saknas enkla svar på denna fråga, men mycket talar för att en systematisk hantering av knapphet i enlighet med vad som diskuterades ovan skulle kunna vara ett steg på vägen mot en sådan lösning.

Vägtrafikanter betalar inte fullt ut sina externa kostnader vilket överdriver nyttan av väginvesteringar.

Man konstaterar i rapporten att det samhällsekonomiska värdet av en åtgärd *utan* internalisering av en extern effekt är *samma* som värdet av åtgärden skulle bli *om effekten hade varit internaliserad* under följande förutsättningar:

- Den externa effekten ingår i kalkylen.
- Efterfrågan är en linjär funktion av kostnaden inom det aktuella intervallet.
- Den generaliserade kostnaden är oberoende av efterfrågan, dvs. det finns ingen trängsel. Detta är fallet på landsbygd men inte i många tätorter.

Man brukar i allmänhet mena att externaliteter för persontrafik på landsbygdsvägar är internaliserade, men inte i storstäder. Däremot är i synnerhet tunga lastbilar antagligen underprissatta också på landet. Det finns också goda skäl att tror att järnvägstrafiken är underprissatt, både med avseende på slitage och på trängsel. Sammantaget finns det mycket lite som talar för att detta är ett problem som stör jämförbarheten av kalkyler.

5.6 Alternativa förhållningssätt

De två föregående avsnitten har pekat på ett antal aspekter där dagens kalkylmetoder behöver vidareutvecklas. Det är samtidigt väsentligt att konstatera att det inte finns någon analysmetod utan begränsningar. Medvetenheten om var analysjälpmedlen fungerar på avsett sätt respektive var och när det är särskilt viktigt med

kompletterande aspekter är i sig en del av beredningen av underlag för den politiska beslutsprocessen.

Avsikten är att här mot bakgrund av detta synsätt kort beröra alternativa förhållningssätt som har förts fram i debatten. Frågan är därför om det finns skäl att genomgripande förändra dagens tillvägagångssätt för att ta fram beslutsunderlag.

Inledningsvis diskuteras den ämnesinterna diskussion som härrör från Nicolas Sterns rapport om kostnaderna för att komma till rätta med utvecklingen mot ett försämrat klimat (Stern 2007). Därefter behandlas multikriterieanalysen som kan sägas vara ett komplement till en samhällsekonomisk kalkyl. Avslutningsvis behandlas den massiva kritik mot samhällsekonomisk analys som härrör från en rapport publicerad av Nutek (2008). Genomgången baseras på Hansen (2009).

Stern-rapporten. I Stern (2007) används en mycket låg diskonteringsränta. Den låga räntan är huvudförklaringen till att rapporten kom fram till att man till trots allt förhållandevis låga kostnader bör förändra beteendemönstret i dag för att minska risken för framtida katastrofer.

Rekommendationen om att använda en låg diskonteringsränta baseras på etiska aspekter, en frågeställning som inte brukar ingå i de hänsyn som styr uppbyggnaden av den samhällsekonomiska kalkylen. Etik innebär i detta sammanhang uppfattningen att framtida generationer skall tilldelas (nära nog) lika vikt som dagens generation.

Debatten efter Stern-rapporten har varit intensiv bland ledande nationalekonomer. Nordhaus (2007) anser att diskonteringsräntan är för låg utifrån de ekonomiska aspekter som traditionellt leder fram till rekommendationer om vilken diskonteringsränta som ska användas. Något resonemang kring de etiska grundvalarna kring klimatförändringarna förs dock inte i denna del av kritiken.

Weitzman (2007) håller inte med om att man bör tillämpa det tillvägagångssätt som Stern använder men accepterar den lägre diskonteringsräntan på andra grunder, i första hand den kunskapsosäkerhet som existerar kring framtida klimatförändringar. Dasgupta (2007) anser att diskonteringsräntan är för låg men grundar detta på etiska argument. Han menar att det i dagsläget finns andra problem i världen, främst kopplade till utvecklingsländernas välfärd. Detta medför att ett fokus enbart på klimatförändringarna är olämpligt. De välfärdsomfördelningar som

Dasgupta förespråkar innebär därför en högre diskonteringsränta än den som förordas av Stern.

Persson och Sterner (2008) menar att Sterns förhållningssätt till klimatförändringarna, och den betydelse etiska aspekter därmed fått, har blivit allt mer accepterat bland nationalekonomer. Det är samtidigt viktigt att komma ihåg att åtgärder som minskar risken för framtida klimatförändringar i flera avseenden skiljer sig från de infrastrukturinvesteringar som normalt analyseras med hjälp av samhällsekonomiska kalkyler. Främst har detta att göra med att tidsspannet är mycket längre för klimatförändringar vilket komplicerar frågan kring kommande generationer och kunskapsosäkerheten kring framtida klimatpåverkan.

Diskussionen illustrerar att den samhällsekonomiska kalkylen har en potential att även hantera vissa etiska aspekter. Det kan också finnas anledning att undersöka om den av Nicolas Stern föreslagna diskonteringsräntan, tillämpad på de klimateffekter som följer av järnvägsinvesteringar, skulle påverka de prioriteringar som görs.

Multikriterieanalys: Ibland brukar mulikriterieanalys (multi criterion analysis MCA) föras på tal när man diskuterar bristerna med CBA. Kort uttryckt kan man säga att CBA är endimensionell i den meningen att alla relevanta effekter skall omvandlas till ett penningmått. MCA är i stället flerdimensionell och fler effekter än de som kan kvantifieras monetärt kan införlivas i beslutsunderlaget.

I Kågebro och Vredin-Johansson (2008) beskrivs följande 8 steg för en MCA: identifiera problemet, identifiera alternativ, identifiera kriterier, betygsätt alternativen i relation till varje kriterium, viktning, utvärdera alternativen, känslighetsanalys samt ranka alternativen och ge rekommendation. Det finns gemensamma delar med de steg som beskriver principerna för att genomföra en samhällsekonomisk kalkyl i avsnitt 3. Däremot innefattar inte utvärderingsprinciperna för MCA nödvändigtvis en värdering av effekterna i penningstermer. Särskilt den viktningssprocedur som man tänker sig använda i MCA kan te sig komplex; se exempelvis Larsson (1998).

Som framgått av den tidigare diskussionen är en samhällsekonomisk kalkyl ett sätt att foga samman alla beräkningsbara effekter i ett enda mått. En samhällsekonomisk analys innebär att man också beskriver och diskuterar andra aspekter på besluten, exempelvis fördelningspolitiska dimensioner, men att man inte kan dra samman denna diskussion till ett endimensionellt värde. I

stället överlåter man till beslutsfattarna att ta ställning till hur denna viktning ska göras.

Den avgörande skillnaden mellan en samhällsekonomisk analys och MCA är därför att den senare kan ses som en beslutsalgoritm givet att man bestämt vikterna för de olika mål som kan påverkas av en åtgärd. MCA är därför ett beslutsverktyg för det politiska beslutsfattandet. Ett av de mål som ska uppfyllas kan handla om effektivitet, och därmed kan också den samhällsekonomiska kalkylen utgöra en del av en MCA. Man kan därmed inte se MCA som ett substitut till en samhällsekonomisk analys utan som ett förslag på en beslutsalgoritm gällande det politiska beslutsfattandet.

Nuteks "Årsbok 2008". Kapitel 5 i Nuteks "Årsbok 2008" är titulerat "Transportsystemets betydelse för tillväxt och konkurrenskraft". Delar av detta kapitel låg även till grund för en artikel på DN Debatt i mars 2008 med rubriken "Havererade trafikprojekt kostar 70 miljarder kronor".

Sett till den frågeställning som behandlas i vår promemoria är de resonemang som Nutek presenterar intressanta. Vi skall därför behandla tre delar av Nuteks kritik: hur forskningen kring infrastruktur och tillväxt beskrivs, påståendet att man i dag tillämpar "en bristfällig samhällsekonomisk kalkyl" samt dagens samhällsekonomiska kalkyl tillämpad på Stockholms tunnelbana.

Under rubriken "Vad säger forskningen om sambandet mellan infrastruktur och tillväxt?" tar man upp såväl makro- och mikroekonomiska ansatser för att hantera denna koppling. Beskrivningen av makroekonomiska ansatser tar sin början i neoklassisk tillväxtteori under 1950-talet. En utveckling av dessa modeller skedde under 1980-talet då bl.a. infrastrukturens betydelse tilldelades en större roll. Produktivitetsdelegationen resonerade också om en makroansats. Det är emellertid tveksamt om den makroekonomiska ansatsen är relevant för att studera specifika infrastrukturens betydelse. Detta är i grunden samma diskussion som fördes i avsnitt 5.2 ovan.

Den mikroekonomiska ansatsen är synonymt med den samhällsekonomiska kalkylen. Efter en kort introduktion resoneras man på följande sätt (s. 104, egen kursivering):

Dessa fördelar till trots möts den traditionella kalkylen av *en allt större skepsis*, såväl bland forskare som beslutsfattare. Det finns en *växande insikt* om att den *sällan* ger en korrekt återspeglning av den fulla samhällsekonomiska nyttan, det vill säga att den tenderar att underskatta effekterna.

Argumentation innebär således, enligt detta resonemang, att samhällsekonomiska kalkyler möts med allt större skepsis men det som växer fram benämns inte som "kritik" utan istället som en "insikt". Med denna argumentation ger författarna sken av att kalkylens brister är uppenbara, det är bara forskare och beslutsfattare som fullt ut inte förstått det ännu. Man refererar emellertid inte någon litteratur som stödjer argumentationen.

Diskussionen landar i hänvisningar till vad som brukar benämnas "den nya ekonomiska geografin". Inom ramen för denna ansats studeras vad som styr en ekonomisk geografisk organisering. I synnerhet studeras regionalekonomiska aspekter.

Författarna hävdar att denna inriktning (s. 106) "luta sig mot en mycket tydlig empiri". Som stöd refereras dock bara en Inregia-rapport kring Västlänken vilket knappast kan ge stöd till ett omdöme av detta slag. Frånvaron av rapporterade brister med den nya ekonomiska geografin är allvarlig då den ger sken av den ekonomiska geografins allmänna överlägsenhet mot mikroansatsen vilket inte motsvaras av forskningsfronten kring infrastrukturinvesteringar.

Några sidor senare hävdas att Sverige släpar efter vad gäller infrastrukturinvesteringar och man resonerar också om varför det är på detta sätt. En förklaring till den påstådda eftersläpningen sägs vara dagens långsamma och invecklade planeringsprocess samt resurskrävande miljökonsekvensbeskrivningar. Ytterligare en förklaring presenteras under rubriken "Bristfällig samhällsekononisk kalkyl". Det hänvisas här till ett möte som skedde i november 2007 med (s. 116) "några av landets främsta trafikforskare och experter" kring hur den samhällsekonomiska kalkylen kan utvecklas. Det rådde vid detta möte (s. 117) "bred enighet bland forskarna om att den nuvarande kalkylmetodiken har tydliga brister". Dock räckte inte detta (s. 117):

Vissa forskare ansåg att den nuvarande kostnadsintäktskalkylen helt borde skrotas till förmån för en helt ny och mer dynamisk modell. Andra hävdade att en sådan förändring inte är möjlig mot bakgrund av bristande empiriskt underlag.

Texten kan tolkas som att det existerar rimliga skäl till att helt överge CBA men att detta inte är möjligt till följd av att det saknas ett acceptabelt empiriskt underlag för att basera beslut på teorin bakom den nya ekonomiska geografin. Dessa argument saknar

emellertid stöd i berörd forskningslitteratur vilket också diskuteras i avsnitt 5.3 ovan.

Det kan också vara värt att notera att alla enkla jämförelser av infrastrukturinvesteringarnas andel av exempelvis BNP är förenade med stora problem. Detta sammanhänger bl.a. med att stora institutionella skillnader mellan länder med avseende på hur sådana kostnader bokförs. En jämförelse bör också ta sin utgångspunkt i mera mikrobaserad information om kapacitetsutnyttjande och behov av ny kapacitet i den befintliga infrastrukturen. Vår slutsats är att vi inte anser det klarlagt att det föreligger en underinvestering i infrastruktur i Sverige.

Man behandlar emellertid fem frågor där man menar att omedelbara förändringar måste genomföras av den traditionella kalkylen. Dessa berör bl.a. regionalt differentierade restidsvärden och att förbättra jämförelsen mellan väg- och järnvägs-kalkyler. Slutligen förs i avsnittet "Sammanfattning och slutsatser" följande argumentation (s. 120):

1800-talets massiva satsning på järnvägens stambanenät och byggandet av Stockholms tunnelbana under de första efterkrigsdecennierna är två exempel på en framsynthet som i dag saknas på infrastrukturuområdet.

Satsningen på Stockholms tunnelbana utmärks alltså enligt författarna av en framsynthet. Man tycks också mena att en anledning till att denna framsynthet inte existerar i dag är den bristfälliga samhällsekonomiska kalkylen. Vi skönjer här ett påstående som innebär att om dagens samhällsekonomiska kalkyler tillämpats för att avgöra om Stockholms tunnelbana skulle byggas, så skulle en sådan investering aldrig kommit till stånd. Samtidigt inser alla i dag att tunnelbanan är central för Stockholms funktion.

Resonemangen förtjänar åtminstone två kommentarer. Till att börja med har det inte utförts någon samhällsekonomisk kalkyl av det lämpliga med att bygga Stockholms tunnelbana, vare sig innan byggandet påbörjades eller i efterhand. Det finns alltså ingen studie där det hävdas att investeringen i fråga är samhällsekonomiskt olönsam. Påståendet verkar ha uppkommit för 25 år sedan och är alltså seglivat. Samtidigt har sådana kalkyler genomförts för de relativt sentida utbyggnaderna av nätet. Trots att det då är frågan om relativt perifera och lägre utnyttjade delar av nätet har kalkylresultaten slutat på plus – minus noll.

För det andra är detta ett exempel på en kontrafaktisk analys: frånvaron av Stockholms tunnelbana (som alla vet existerar)

kopplas ihop med användandet av dagens samhällsekonomiska kalkyl. Men kontrafaktisk argumentation är inte alltid enkel att tillämpa vad gäller nationalekonomiska resonemang. I synnerhet måste den kontrafaktiska värld som målas upp i dessa sammanhang vara trovärdig.¹⁹ Att bortse från Stockholms tunnelbana är en absurd tanke, särskilt givet den betydelse den har i dag. Om nu Stockholms tunnelbana överhuvudtaget inte hade byggts ter det sig dessutom som rimligt att tro att någon annan form av infrastrukturlösning hade utvecklats för centrala Stockholm. Det kontrafaktiska alternativet är alltså ett Stockholm utan tunnelbana men med ett annat fullt utvecklat infrastrukturalternativ för centrum. Alternativet är inte ett Stockholm med en frånvaro av dess tunnelbana och allt annat lika.

Denna kritiska granskning av kapitel 5 i Nuteks ”Årsbok 2008” föranleds av att publikationen har getts en vid spridning. Som framgår av vår genomgång vilar emellertid slutsatserna på svag vetenskaplig grund.

5.7 Är kalkylen robust mot manipulationer?

Den som behärskar kalkyltekniken kan redovisa resultat som tillgodoser förutfattade uppfattningar ett projekt bör eller inte bör tillämpas. Det enklaste sättet att göra detta är att använda siffror avseende den trafik som bedrivs i dag eller om den kommande trafikutvecklingen, med och utan en åtgärd, som bidrar till att man kan leverera de önskade resultaten. Det finns också ett antal andra mer eller mindre sofistikerade sätt beträffande antaganden om parametervärden etc. som verkar i samma riktning. Men lika väl som detta går att åstadkomma, lika möjligt är det för en kunnig granskare att genomskåda styrkor och svagheter i de kalkyler som genomförs. Och ju fler externa granskningar som görs, desto svårare blir det att fabricera resultat.

För att ytterligare försvåra möjligheterna att leverera kalkylresultat som är grundade på oseriösa beräkningar är det angeläget att säkerställa transparens i presentationen av resultaten. Ju lättare det är att genomskåda de överväganden som bygger upp ett kalkylresultat, desto svårare är det uppenbarligen att fabricera resultat. Mycket talar för att det stundtals syndas på denna punkt.

¹⁹ Detta argument är i linje med Sugden (2000).

Dagens kalkyler sammanfattas ofta i en enkel tabell, exempelvis på det sätt som framgår av tabell 5.1 för en järnvägsinvestering. Detta är inte på något sätt en felaktig summering och det tycks representera en norm som tillämpas för resultatredovisning.

Vi menar emellertid att det krävs kompletterande redovisningar som gör det möjligt att genomskåda vilka beräkningssteg som bygger upp det aggregerade resultatet. Man skulle exempelvis vilja se en uppdelning av fordonskostnader för kollektivtrafik i en post som avser kostnaderna för att köpa rullande materiel och för dess drift, respektive av de besparingar som görs av kostnaderna för flygplanstrafik. Det är också önskvärt att den tabell som omfattar diskonterade nuvärden kompletteras med de värden som beräknats det första året som man räknar med att trafiken kan börja bedrivas i full skala.

Bakom beräkningarna av både producent- och konsument-överskott döljer sig dessutom bedömningar av hur många resenärer som kommer att använda banan. Det är därför lämpligt att i en kompletterande tabell ange hur många resenärer som reser på sträckan för närvarande, hur många som skulle resa om investeringen inte genomförs respektive hur många resenärer som kommer att åka som ett resultat av den investering som genomförs. Man kan också behöva separera redovisningen av antalet resenärer på den aktuella sträckan respektive av de spridningseffekter som detta kan ge på angränsande sträckor.

Tabell 5.1 Exempel på presentationen av resultatet av en samhälls-ekonomisk kalkyl. Miljoner kronor, nuvärden för hela kalkylperioden

	Miljoner kr
1. Producentöverskott	6009
Biljettintäkter	7579
Fordonskostnader kolltrafik	-786
Moms på biljettintäkter	-429
Banavgifter	-355
2. Budgeteffekter	273
Drivmedelsskatt vägtrafik	-376
Moms på biljettintäkter	429
Banavgifter	355
Fordonskostnader * skattefaktor 2	-135
3. Konsumentöverskott; restider	14 283
4. Externa effekter	474
Luftföroreningar o klimatgaser	586
Trafikolyckor	103
Marginellt slitage kollektivtrafik	-215
5. DoU o reinvesteringar väg	27
<i>Summa</i>	<i>21 066</i>
6. Investeringskostnader	
Diskonterat inkl skattefaktor 2	20 010
Rak summering	24 420
<i>Nettonuvärdekvot</i>	<i>0,05</i>

Samtliga dessa uppgifter är möjliga att ta fram om man från början har beslutat att detta ska ske. Anledningen är uppenbar; det är fråga om information som ändå tas fram för att kunna genomföra kalkylen. Avsikten med en fylligare redovisning är inte att allmänintresserade läsare ska kunna bedöma av kvalitén på de resultat som presenteras. Däremot blir det på detta sätt lättare att avgöra om de kalkylresultat som redovisas baseras på rimliga förutsättningar eller inte.

Det är också viktigt att komma ihåg att resultaten av samhälls-ekonomiska kalkyler generellt avgörs av två centrala parametrar; kostnaden för att bygga respektive antalet ”kunder”, dvs. antalet resenärer eller mängden gods som kommer att transporteras på den nya vägen eller banan. Det är därför särskilt betydelsefullt att

information om dessa förhållanden ges en framskjuten plats i resultatredovisningen.

Det faktum att den som genomför en kalkyl är medveten om att resultaten är rimligt möjliga att granska innebär i sig att intresset för manipulationer drastiskt minskar. Det är mot denna bakgrund inte bara möjligt utan också förenat med låga kostnader att kräva någon form av heltäckande resultatredovisning av denna art som en del av avrapporteringen av infrastrukturprojekt.

Inom ramen för den åtgärdsplanering som genomförs under hösten 2009 och vintern och våren 2010 har man också tagit fram ett underlag tagits fram för att möjliggöra en "samlad effektredovisning". För varje projekt finns således en grundlig redovisning av effekter, där också de synpunkter på behovet av att ange hur resandet sett ut historiskt och kommer att se ut under olika framtidsscenarioer kan ingå.

Den samlade effektredevisningen innebär att man också sammanfattar effekterna för vart och ett av projekten på maximalt två sidor. Detta görs under följande huvudrubriker:²⁰

1. Prissatta effekter (dvs. resultatet av den samhällsekonomiska kalkylen).
2. Bedömning av icke prissatta effekter (motsvarar den samhällsekonomiska analysen).
3. Identifiering av de viktigaste fördelningseffekterna (om sådana finns).
4. Effekter i förhållande till transportpolitisk måluppfyllelse.

Även om det finns risk för viss dubbelräkning, inte minst eftersom den fjärde punkten väsentligen överlappar de tidigare tre aspekterna, framstår detta som ett bra sätt att ställa samman det kunskapsunderlag som tas fram. Med många projekt som diskuteras under en planeringsomgång kan det fortfarande vara svårt att få en överblick över beslutssituationen. Detta är emellertid en direkt följd av den utmaning man står inför i planeringssituationen.

²⁰ Se referens 19 för ett fylligare underlag.

6. Infrastrukturpolitik – mer än investeringar

Rapporten har så långt i huvudsak ägnats åt valet av vilka projekt som ska ingå i en kommande långsiktig investeringsplan. Investeringar är emellertid endast ett av flera instrument för infrastrukturpolitiken. Avsikten är att i detta avsnitt utvidga diskussionen av effektivitetsfrågor. Därför behandlas möjligheten att utvärdera också andra styrmedel – priser, administrativa regler och drift- och underhållsåtgärder – med samhällsekonomisk analysmetod. Avsnitt 6.1 ger den ram som en sådan analys bör vila på.

Avsnitt 6.2 behandlar därefter de övergripande principerna för prissättning av infrastruktur. Avsnitt 6.3 visar hur man kan analysera också det regelverk som styr utnyttjandet av infrastruktur med hjälp av en modell för samhällsekonomisk analys medan avsnitt 6.4 diskuterar hur man kan analysera drift- och underhållsåtgärder. I avsnitt 6.5 behandlas möjliga utvecklingsbehov och framförallt behovet av systematisk datafångst. Appendix B innehåller en kort diskussion kring likheter och skillnader mellan en företagsökonomisk och en samhällsekonomisk kalkyl.

6.1 Utgångspunkter för infrastrukturpolitiken

Utgångspunkten för beslutsfattande i allmänhet och inom infrastruktur i synnerhet är att de frågor man ställs inför ska hanteras på ett förutsättningslöst och rationellt sätt. Detta innebär bland annat att innan beslut fattas om att avsätta stora resurser för att bygga nytt, så finns det anledning att undersöka om det är möjligt att rätta till problemen på enklare eller billigare sätt, exempelvis genom att effektivisera användningen av den infrastruktur som redan finns.

I transportsektorn har denna enkla princip kodifierats i den så kallade fyrstegsprincipen. Innebörden är att åtgärder prövas och analyseras i följande steg:

1. Åtgärder som kan påverka transportbehovet och val av transportsätt, exempelvis genom att använda ekonomiska styrmedel för att påverka efterfrågan.
2. Åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintligt transportsystem och fordon genom att införa nya, eller ändra på

existerande regelverk. Ändrade hastighetsgränser eller lagar om bältesanvändning och obligatoriskt halvljus är exempel.

3. Förbättrad drift och underhåll och mera begränsade ombyggnadsåtgärder.
4. Nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder.

År 2005 genomförde SIKÄ på regeringens uppdrag en utvärdering av Banverkets och Vägverkets tillämpning av fyrstegsprincipen (SIKÄ 2005). Man konstaterade då att det redan i trafikverkets egna plandokument framgick att principen i stor utsträckning inte använts. Vad gäller Vägverket dras slutsatsen att principerna till största delen inte har följts och att effekterna på strategiska projekt på sin höjd avser om projekten ska få formen av ett ombyggnads- eller nybyggnadsobjekt. I Banverkets fall sägs att principen inte följts i någon nämnvärd utsträckning och att effekten av att fyrstegsprincipen omnämns i planeringsdirektiven kan antas vara mycket begränsad. Man konstaterar samtidigt att bristerna framför allt kan förklaras med att trafikverken i realiteten inte har det vida mandat att pröva styrmedel som förutsätts i fyrstegsprincipen. SIKÄ drog därför slutsatsen att en seriös tillämpning av fyrstegsprincipen kräver en reformerad planering.

Fyrstegsprincipen innebär att man pekar på behovet av en samlad analys av olika tillvägagångssätt för att uppnå de trafikpolitiska målen. Med den utformning som modellen fått kan den dock framstå som relativt rigid, dvs. det tycks som om man måste gå igenom analysstegen i lexikografisk ordning. I själva verket kan det finnas goda skäl att iterativt studera olika åtgärdsstrategier eller paket av styrmedel för att uppnå uppställda mål.

Det finns också en viktig principiell skillnad mellan de olika styrmedlen i så måtto att priser och i vissa fall också administrativa regler är generellt verkande medan i synnerhet investeringar men också drift- och underhållsåtgärder får konsekvenser på geografiskt avgränsade platser. Priser och ibland också regler påverkar dessutom beteende medan övriga styrmedel utgörs av subventioner av specifika åtgärder som inte behöver betalas av någon eller några utpekade individer samtidigt som vissa individer drar direkt nytta av åtgärderna.

Dessa skillnader mellan styrmedel har politisk betydelse i så måtto att det är lättare att få acceptans för att göra nya saker än att förändra priser eller regler. Logiken är emellertid den omvända om

man vill åstadkomma förändringar. Priser påverkar alla trafikanter och är därmed ett potentiellt mycket potent styrmedel för att åstadkomma förändringar.

Dessa skillnader mellan olika styrmedel har också koppling till de trafikpolitiska målen. Den traditionella planeringen, som leder fram till beslut om hur många och vilka projekt som ska byggas, är framför allt verkningsfulla för att sträva efter målet om tillgänglighet. Också trafiksäkerheten kan påverkas genom ombyggnader av särskilt trafikfarliga platser men det bästa sättet att uppnå en ökad trafiksäkerhet är att få trafikanterna att ändra beteende, exempelvis genom ändrade hastighetsregler, ökad övervakning etc. Miljömål påverkas enbart i begränsad utsträckning av att bygga nytt, och i stället är regler om tillåtna utsläppsnivåer eller förändringar av priserna bättre verkande. Också detta talar för att infrastrukturpolitiken bör baseras på en bred analys av olika styrmedel.

6.2 Prissättning av infrastruktur

Vi har hittills argumenterat för att den samhällsekonomiska kalkylen kan användas för att ge underlag för om och hur samhället bör (eller inte bör) utöka det existerande nätverket av vägar och järnvägar. Samhällsekonomiska analyser och kalkyler kan dock tillämpas för en vidare uppsättning frågor kring infrastruktur. Prissättningsfrågan, dvs. frågan om vilket pris som ska tas ut för att få använda infrastrukturen, handlar om hur man kan säkerställa att de tillgångar som finns verkligen används på ett effektivt sätt.

Det är sedan länge känt inom ekonomisk teori att sådana priser bör sättas på en nivå som motsvarar marginalkostnaden för att använda vägen eller banan. Med marginalkostnad avses den kostnad som uppstår när trafikmängden ökar. Genom att ta betalt för marginalkostnaden är tanken att trafikanterna i sina beslut om att köra eller åka tar hänsyn till de kostnader man förorsakar infrastrukturhållaren och i förlängningen samhället som helhet.

En viss del av marginalkostnaden avser det slitage som uppstår då en väg eller bana används. Personbilar sliter mycket lite på vägen medan lastbilar sliter betydligt mer, och man sliter mer ju högre lasten per fordonsaxel är. Axellasten bestäms av fordonets och lastens vikt liksom antalet axlar det är utrustat med. Slitaget omfattning beror också på vägens kvalité. Också inom järnvägen uppstår ett slitage när lok och vagnar kör på banorna.

I nätverk med mycket trafik uppstår trängsel. Också detta är en marginalkostnad eftersom tillkommande fordon innebär att det tar lite längre tid att komma fram för alla fordon som redan finns i systemet. Trängselskatten i Stockholm är ett uttryck för hur man försöker internalisera trängseln, dvs. få trafikanterna att anpassa sig till det faktum att man som enskild bilist förorsakar trängsel.

I järnvägsnätet uppstår inte trängsel på samma sätt som på vägar. Istället leder en hög efterfrågan på tåglägen till att tågen packas tätare i tidtabellen. Därmed pratar man om att antalet tåglägen är begränsade eller knappa. Därför ser man inga köer på banorna, utan i stället löses konflikter om knappt spårutrymme upp genom den tidtabell som fastställs långt innan trafiken påbörjas. Knappheten manifesteras därför i att alla operatörer inte ges utrymme i tidtabellen eller genom att man tvingas acceptera sämre avgångstider än vad man idealt vill. Inga avgifter används i dag för att ta betalt för och hushålla med den knappa tillgången på utrymme i järnvägsnätet.

Utöver de marginalkostnader som är direkt kopplade till infrastrukturen kan också så kallade externa effekter uppstå. Detta är effekter som påverkar andra i samhället och som inte med automatik beaktas av den som ger upphov till effekten.

På såväl järnvägar som vägar kommer det enskilda fordonets framförande att påverka olycksrisken också för andra trafikanter. Detta kan också utgöra en extern effekt som bör påverka storleken på den avgift som tas ut.

Den andra huvudgruppen av effekter är kopplad till trafikens miljöpåverkan. Utsläpp från förbränningsmotorer ger upphov till utsläpp i form av partiklar, NO_x och CO₂. Om man inte tar betalt för dessa utsläpp har inte heller den enskilde trafikanten anledning att fullt ut beakta att man påverkar hälsa och livsförutsättningar också för alla andra. Motsvarande gäller det buller som trafiken ger upphov till.

Frågan är mot denna bakgrund hur de priser – de skatter och avgifter – som i dag tas ut för att använda infrastruktur förhåller sig till den samhällsekonomiska marginalkostnaden för att köra på vägar och järnvägar. Det har under åren genomförts ett antal studier av denna fråga och man kan mycket rapsodiskt sammanfatta det som tycks vara huvudslutsatserna av sådana beräkningar på följande sätt:

- Persontrafik på landsbygd betalar approximativt för de externa effekter man ger upphov till. Så är inte fallet i tätorter och i synnerhet större städer där först och främst trängseln inte är prissatt på ett tillfredsställande sätt.
- Lastbilstrafiken betalar inte för sina marginalkostnader heller på landsbygd. Detta gäller i synnerhet tunga fordon som framförs på mindre vägar där slitaget kan vara högt.
- Inte heller järnvägen betalar för sina samhällsekonomiska marginalkostnader. Det finns flera studier som pekar på att de avgifter för slitage som i dag tas upp är lägre än de marginalkostnader som trafiken medför. Man tar inte heller betalt för trängsel trots de kapacitetsproblem som finns i järnvägsnätet.

Till denna enkla sammanfattning kommer den osäkerhet som finns kring det ”korrekta” priset för trafikens växthusgaser. Diskussionen kring hur man ska få ner utsläppen av CO₂ pågår och det finns ännu inga säkra slutsatser att dra i denna fråga. I synnerhet den sistnämnda dimensionen av prissättningsproblemet behandlas ytterligare i Nilsson och Pyddoke (2009).

Det finns också anledning att peka på en mycket påtaglig koppling mellan avgiftsuttag och behovet av investeringar. I den utsträckning man inte tar fullt ut betalt för trafikens marginalkostnader är det ”för billigt” att åka eller resa. Det betyder att fler åker än vad som vore önskvärt, att det blir trångt i systemet och att man därför får en efterfrågan på investeringar som kan lösa upp de svåraste flaskhalsarna. En mera rättvisande prissättningspolitik minskar därför behovet av investeringar.

Vi ska avslutningsvis komplettera diskussionen kring en generellt optimal prissättning med ett par exempel på hur man kan använda samhällsekonomisk analysmetod för att avgöra det lämpliga med att införa nya ekonomiska styrmedel. Det första exemplet är den analys som gjorts av lämpligheten av att införa kilometerskatter på lastbil (SIKA 2007:5). Syftet med en sådan skatt skulle vara att få ytterligare ett styrmedel för att påverka när och var tunga fordon körs. Analysen använde sig av ett samhällsekonomiskt synsätt och visade att nackdelen med kilometerskatten är att kostnaderna för att installera teknisk utrustning i fordonen och för att administrera systemet kan bli så stora att det är oklart om det är samhällsekonomiskt motiverat att göra detta.

En annan prisreform inom transportområdet som nyligen utvärderats är trängselavgifterna i Stockholm (Transek 200631). I tabell 6.1 sammanfattas resultaten av denna analys.

Tabell 6.1 Samhällsekonomiska effekter av trängselskatten i Stockholm. Miljoner kronor per år

	Nytta (+)/kostnad (-)
<i>Konsumentöverskott</i>	
Kortare restid	536
Säkrare restid	78
Nettoeffekt; förluster för de som inte längre kör bil – nytta för nya bilister	-74
Betald trängselskatt	-804
Ökad trängsel i kollektivtrafiken	-15
<i>Summa trafikanteffekter</i>	<i>-279</i>
<i>Externaliteter</i>	
Minskade utsläpp av växthusgaser	64
Effekter på hälsa och andra miljöeffekter	22
Ökad trafiksäkerhet	125
<i>Summa externa effekter</i>	<i>211</i>
<i>Kostnader och intäkter för offentlig sektor</i>	
Intäkter från trängselskatten	804
Ökade intäkter i kollektivtrafiken	138
Minskade intäkter från drivmedelsskatter	-53
Kostnader för att bibehålla standarden i kollektivtrafiken	-64
Kostnader för uppbördssystemet	-220
<i>Finansiellt saldo för offentlig sektor</i>	<i>606</i>
<i>Skatteeffekter</i>	
Minskad snedvridning av skattesystemet	182
Lägre indirekta skatter	-65
<i>Total samhällsekonomisk nytta</i>	<i>654</i>

Källa: Eliasson (2009).

Av tabellen framgår att man använder samma parametrar och nyttoberäkningar som i en investeringskalkyl. Trängselskatten bidrar till att förkorta restiden för dem som fortsätter att använda

bilen, vilket värderas till över 500 miljoner kr. Osäkerheten om när man kommer fram minskar, vilket är en samhällsekonomiskt värdefull aspekt på den nya situationen (78 mkr). Till följd av att somliga resenärer byter från bil till kollektivt färdmedel eller slutar att resa helt faller en del konsumentnytta bort (-74 mkr). Trafikanterna betalar en skatt vilket kostar dem ca 800 mkr, men detta är också en intäkt för samhället. Konsekvensen blir att skattebetalningen aldrig slår igenom på utfallet av den samhällsekonomiska kalkylen annat än via den minskade snedvridningen i beskattningssystemet (182 mkr).

Samtidigt som trafikanterna, främst bilförarna som passerar tullarna, som grupp förlorar nästan 300 miljoner kronor, tjänar invånarna i Stockholm i form av bättre miljö och trafiksäkerhet över 200 miljoner kronor på att skatten införs. Förutom intäkterna från trängselskatten som redan behandlats ökar intäkterna från kollektivtrafikresenärer med 138 miljoner kronor samtidigt som kostnaderna för den utökade trafiken uppgår till 64 miljoner kronor. Med ett bortfall av intäkter från drivmedelsskatten inräknat är den sammanlagda nyttan över 600 miljoner kronor när man också tagit hänsyn till kostnaderna för intäktsuppbörd etc.

Som tidigare noterats kan trängselskatten uppenbarligen fungera som ett alternativ till att investera i nya vägar som passerar förbi tätorter eller till stadsmotorvägar. På motsvarande sätt är det möjligt att styra efterfrågan på järnväg med avgifter. Det finns flera tänkbara tillvägagångssätt för att göra detta. En möjlighet är att innan en tidtabellägningsprocess inleds deklarerar att somliga banavsnitt vid vissa tidpunkter är överbelastade och att det kommer att kosta en viss summa om man vill köra tåg vid dessa tider. Det finns också möjlighet att justera dessa priser under tidtabellägningsprocessen för att säkerställa att man ligger på "rätt" nivå, dvs. en nivå som garanterar att man får vare sig för hög eller för låg efterfrågan på tillgång till trånga delar av nätet. Knapphetsavgifter på järnväg kan på detta sätt användas som ett alternativ till nyinvesteringar och kan under alla omständigheter förbättra resursanvändningen fram till dess att man hunnit genomföra kapacitetsförstärkningar.

6.3 Regelförändringar

Möjligheten att analysera regleringar med stöd av en samhälls-ekonomisk analysapparat kan illustreras med ett något bakvänt exempel. VTI genomförde 2007 en analys av den samhälls-ekonomiska effekten av att införa samma regler för den svenska lastbilsflottan som tillämpas på kontinenten, dvs. att tvinga fram en övergång från fordon som i dag får vara upp till 25,25 m långa och får väga upp till 60 ton till fordon som mäter och väger 18,75m respektive 40ton (VTI Rapport 605 2008).

I analysen har efterfrågeanalyserna genomförts med den äldre versionen av den svenska nationella godstransportmodellen (SAMGODS). Två alternativ med olika antaganden om hur mycket lastbilstransporter som kan flytta över till järnväg har studerats. Det första alternativet innebär att inga överflyttningar från väg till andra trafikslag antas medan det andra alternativet betyder att man genomför Banverkets för år 2020 planerade infrastrukturinvesteringar (på 60 miljarder kr i 2001 års priser för person- och godstransporter) är genomförda och överflyttningar till järnväg och sjöfart är möjliga.

Tabell 6.2 visar att transportkostnaderna skulle öka väsentligt om nya vikt- och längdbestämmelser infördes. Kostnadsökningen blir särskilt stor om gods inte kan flyttas över till järnväg eftersom man då måste skaffa ett stort antal nya fordon. Man skulle i gengäld spara en del kostnader för underhåll av vägarna eftersom fordonens axelvikter och därmed vägnedbrytningen minskar.

Trafiksäkerheten och miljön blir lidande, åter därför att antalet fordon på vägarna ökar. Om en överflyttning till järnväg är möjlig blir dessa effekter mera begränsade. Baserat på denna analys talar mycket för att en reglering till kortare och lättare lastbilar skulle ge upphov till stora kostnader på samhällsekonomin. Den helt dominerande effekten är effektivitetsförluster hos de transporterande företagen vilket pekar på behovet av bra effektsamband om, och förståelse för de kostnader som transportföretagen har under olika åtgärdsstrategier. I studien påpekas också att det finns ett behov att förbättra kunskapen kring bulleremissioner.

Tabell 6.2 Samhällsekonomiska effekter av ändrade regleringar av fordons vikt och längd. Miljoner kr per år

	Utan överflyttning till järnväg	Med överflyttning till järnväg
Transportkostnad	-7 525	-3 147
Vägslitage	+140	+201
Järnvägsslitage	0	-83
Trafiksäkerhet	-491	-291
Trängsel/tidsfördröjning	-50	-34
Koldioxid	-363	+159
Avgasemissioner	-220	+69
Bulleremissioner väg	-690	-390
Bulleremissioner järnväg	0	-30
Skatteeffekter	+63	-91
<i>Summa</i>	<i>-8 925</i>	<i>-3 941</i>

Källa: VTI-rapport 605:2008.

6.4 Drift- och underhållsåtgärder

Parallellt med frågan om var det finns behov av utökad kapacitet finns en annan mycket viktig resursfördelningsfråga nämligen frågan om hur ett samhällsekonomiskt effektivt drift och underhållsprogram bör se ut. I en del fall kan t.o.m. en mindre förbättring förenad med ett intensifierat underhåll vara ett alternativ till att genomföra en nyinvestering. I andra fall kan man tänka sig att det är möjligt att senarelägga en dyr investering

Medan det finns en lång erfarenhet av samhällsekonomiska kalkyler av investeringsåtgärder är erfarenheterna av att genomföra sådana analyser av drift-, underhåll- och reinvesteringsåtgärder (DoU) begränsade. Beslut om denna typ av prioriteringar, eller om valet mellan att spendera mer på underhåll och mindre på investeringar (eller vice versa) har avgjorts på grundval av de erfarenheter man haft av vad som är bäst för väg- respektive järnvägsnätet och för användarna. Det har heller inte historiskt funnits något yttre tryck mot trafikverken att utveckla analysjälpmedel.

I slutet av 1990-talet gav Vägverket forskare vid TFK och CTEK i uppdrag att skissa på drift- och underhållsproblemet i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Resultatet finns redovisat som en TFK-rapport (Andersson, Hultkrantz och Nilsson, 1999). Huvudslutsatsen är att det inte finns några principiella hinder mot att utvärdera underhållsåtgärder i samhällsekonomiska termer.

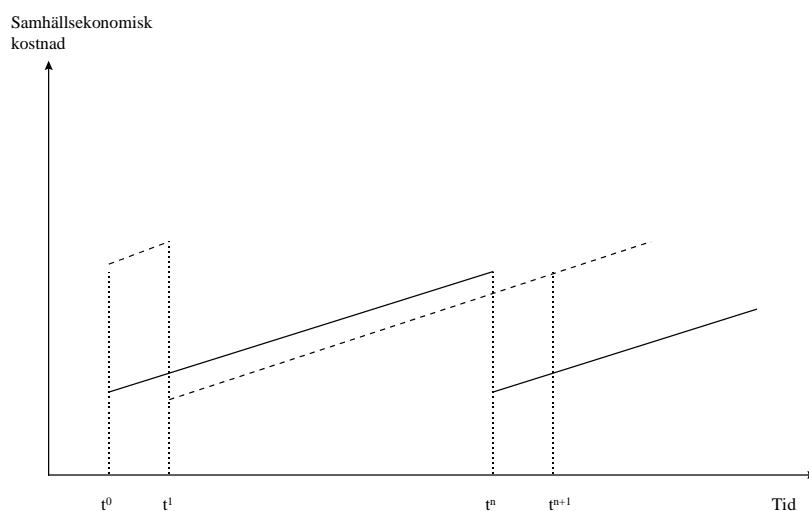
De resonemang som bör bygga upp en samhällsekonomisk kalkyl av DoU-åtgärder baseras på en tvåstegsanalys; först väljer man ut lämplig åtgärd (vilken av alla tillgängliga åtgärder minimerar samhällets kostnader; detta anknyter direkt till behovet av att identifiera alternativa åtgärdsstrategier som behandlades i inledningen till avsnitt 3) varefter man prövar om den ska genomföras nu eller senare.

För valet av *när* åtgärden ska genomföras är nollalternativet att skjuta på åtgärden en tidsperiod. Man undersöker därför om nyttan av att tidigarelägga åtgärden är större än den ökade kostnaden av att göra den i dag i stället för om ett år. Figur 6.1 illustrerar innebörden av den analys som krävs för att avgöra om man bör skjuta på åtgärden.

Kostnadsskillnaderna mellan de två alternativen består av följande komponenter:

- Anläggningskostnaden är högre år 0 än nuvärdet av anläggningskostnaden år 1 i utredningsalternativet ($(k_1^0 - k_0^1) > 0$, framgår ej av figuren);
- en lägre driftkostnad ($c_1^0 - c_0^0$), och en lägre kostnad för trafikanterna ($tr_1^0 - tr_0^0$) under det första året i utredningsalternativet;
- en *högre* driftkostnad, och en *högre* kostnad för trafikanterna under 'mellanåren' t^1 till t^n i utredningsalternativet; och
- hela denna kostnadscykel upprepad från och med år n och så länge som vägen eller banan finns i bruk.

Figur 6.1 Samhällsekonomiska kostnader för utredningsalternativ (heldragen linje) och nollalternativ (streckad linje)



Källa: Andersson, Hultkrantz och Nilsson (1999).

Infrastrukturförvaltaren bör således genomföra åtgärden i år i stället för nästa år om detta nuvärde är positivt. Om nuvärdet är negativt är det bättre att vänta med åtgärden i minst ett år. Om den åtgärdsplan som ska beslutas omfattar mer än ett år genomförs nya beräkningar för varje alternativs framtida år för att få svar på när i tiden en åtgärd ska genomföras på den aktuella sträckan.

En underliggande förutsättning för resonemangen i figuren är att driftåtgärderna upprepas en lång tid in i framtiden så att eventuella skillnader mellan alternativen blir försumbara genom diskonteringsprincipen. Ju fler cykler som ingår i beräkningen, desto mindre betydelse har också skillnaden i anläggningens tillstånd vid analysperiodens slut.

Denna typ av resonemang illustrerar hur man skulle kunna utveckla ett tillvägagångssätt för att analysera den samhällsekonomiska lönsamheten av drift, underhåll och reinvesteringar av vägar och järnvägar enligt samma modell som då man analyserar investeringsåtgärder. Detta är emellertid betingat av en reservation som framhållits vid ett antal tillfällen, nämligen att det finns kunskaper om de effektsamband som utgör grunden för analysen.

Sådana kunskaper finns inom somliga delområden medan kunskaperna inom andra områden är ofullständiga.

De resonemang som fördes i avsnitt 2 kring de olika steg man behöver gå genom för i arbetet med en samhällsekonomisk investeringskalkyl pekar på ett generellt kunskapsbehov som även är giltigt för drift- och underhållsåtgärder. Skillnaden mellan investeringar, och drift och underhåll är att detaljnivån är lägre och mer konkret i det senare fallet. Vi behöver mer och lite finare mätmetoder för att kunna svara på de frågor som ställs.

Vägverket var under 1990-talet också medfinansiär till en uppdatering av Världsbankens modell för vägåtgärder, Highway Design and Maintenance Standards model. Resultatet blev HDM-4, en modell för planering av investeringar på och förstärkning och underhåll av vägnätet. Den kan användas på såväl vägnätetsnivå, som på plan- och objektnivå. Den senaste versionen används numera också av industrialiserade länder, främst i östra Europa.

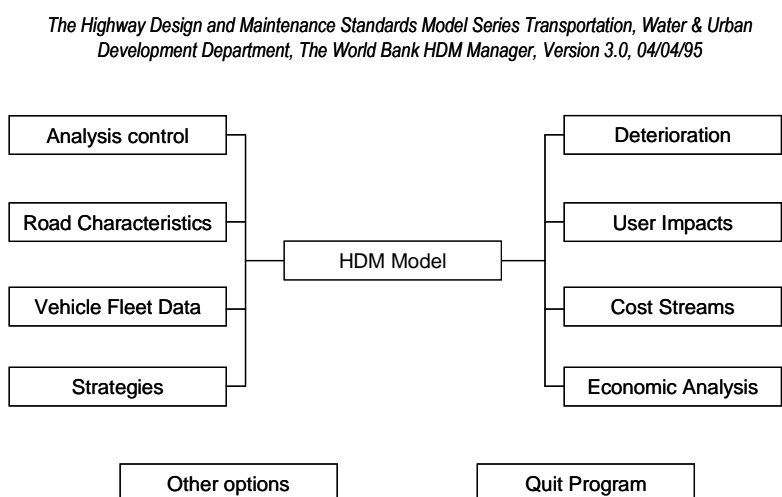
Med hjälp av programmet kan man i detalj modellera hur beläggningar bryts ner och vilka underhållsåtgärder detta bör föranleda beräkna samt de därav följande kostnaderna under projektens hela livslängd. Förutom livscykelkostnaden får man också ut årskostnaderna för att bygga och underhålla projekten, de årliga driftkostnaderna för bilar, bussar och lastbilar under olika underhållsstrategier och hur lång tid det tar att köra den aktuella sträckan. Figur 6.2 nedan illustrerar de olika komponenterna i paketet.

Se

vidare

<http://www.worldbank.org/transport/roads/tools.htm>

Figur 6.2 Översikt över HDM-III



Källa: Archondo-Callao, Rodrigo (1995) HDM Manager Version 3.0: Transport Division, Transportation, Water & Urban Development Department, the World Bank.

Modellen är mycket flexibel i fråga om lönsamhetsberäkningar. Det finns möjlighet att beräkna flera olika lönsamhetsmått, (nettonuvärde [NNV], nettonuvärdekvot [NNK], internränta [IR] och första årets avkastning [FÅA]). Vid val av åtgärdsstrategier på objekt aktuella för åtgärd inom planperioden och då budgetrestriktioner ej finns skall användaren söka maximera NNV för hela planen. Som nollalternativ skall minimiåtgärderna för varje objekt användas. Resultatet blir en åtgärdsmix för objekten som ger samhällsekonomisk kostnadsminimering. Vid budgetrestriktion och då objekten måste prioriteras inbördes, rekommenderas NNK som det lämpligaste måttet. Även här gäller minimiåtgärderna som nollalternativ i beräkningarna.

HDM-4 har flera funktioner som kan vara intressanta för Vägverket, men det har funnit synpunkter på hur den förhåller sig till en situation med kallt klimat. Den frågan har dock inte lösts, och därmed används inte HDM-4 av Vägverket. Det skulle vara möjligt att återuppta arbetet med att koordinera de modeller som i dag används med HDM för att på relativt begränsad tid genomföra det arbete som krävs.

För Vägverkets broar och tunnlar genomförs analyser med ett system som heter BaTMan (Bridge and Tunnel Management). Det finns ekonomiska beräkningar i det systemet, men vår erfarenhet är att det inte är renodlade samhällsekonomiska mått som används, vilket gör jämförbarheten med traditionella samhällsekonomiska kalkyler svår.

På järnvägssidan är situationen än mer besvärlig. I en studie av tillgången på nödvändig kunskap för kalkyler av drift och underhåll på järnväg fann Andersson et al (2008) att det fanns små utsikter att sammanställa sådan kunskap på kort sikt.

Det har under 2000-talet förekommit en del skrivningar där trafikverken resonerar om ”optimala underhållsbudgetar” och ”eftersläpande underhåll”. Det har emellertid aldrig tagits fram ett underlag som visar hur en optimal underhållsbudget ser ut och därmed är det heller inte möjligt att fastställa hur stor en eftersläpning är.

Inför den pågående Åtgärdsplaneringen för infrastrukturplanen 2010–2021 fick trafikverken tydligare krav på sig att motivera de äskanden som de gör kring storleken på anslaget till drift, underhåll och reinvesteringar. Det har utmynnat i en ökad aktivitet inom vissa områden. Brister vad gäller underliggande modeller och i synnerhet effektsamband gör emellertid att detta inte kan lösas med några veckors hårt arbete. I stället krävs en långsiktig och målmedveten kunskapsuppbyggnad där det finns en ekonomisk modell i botten som fylls med kunskap baserad på såväl kvalitativa som kvantitativa studier. Ett sådant initiativ måste komma från trafikverkens ledningar och genomsyra organisationen för att man ska uppnå det målet. Hittills har det inte varit möjligt att se några tecken på sådana initiativ.

6.5 Förbättringspotential

Man kan se diskussionen kring fyrstegsmodellen med utgångspunkt från två dimensioner av beslutsfattande. Den ena dimensionen hänger samman med de konkreta problem beslutsfattaren ställs inför då en oönskad trafiksituation uppstår i en del av väg- eller järnvägssystemet. Kanske är det en särskilt olycksdrabbad sträcka eller också räcker inte kapaciteten med köer som resultat eller kanske det saknas möjlighet att tillåta all den trafik på spår som operatörerna vill bedriva. Det kan också vara driftkostnaderna

som accelererar eller närboende som drabbas av buller eller andra störningar från trafiken.

Det centrala budskapet är i detta perspektiv att myndigheterna bör pröva olika sätt att lösa problemen. Det är naturligt att då börja med att undersöka de enkla och billiga åtgärderna, de insatser i form av ett ökat underhåll eller punktförbättringar som innebär att man åtminstone temporärt kan hantera den uppkomna situationen. Likaså bör man hålla levande att också en investering kan genomföras på olika sätt. Innan man prövar att bygga en dyr motorväg kanske en två-plus-ett väg kan hantera problem på ett sätt som räcker väl under ett antal år innan man ger sig på det dyrare alternativet. Om man väljer en billigare lösning kan man ofta också förbereda projektet för framtida förstärkningar. Genom att gjuta breda brofundament i dag, men nöja sig med en bro som kan hantera dagens och morgondagens trafik kan kostnaden för att om ett antal år ytterligare förstärka kapaciteten bli avsevärt lägre. Detta är exempel på det tänkande kring reala optioner som i avsnitt 5.3 identifierades som en fråga som lämpar sig för fortsatt forskning.

Denna aspekt på ekonomiska analyser inom ramen för fyrstegsmodellen understryker också behovet av att genomföra arbetet ”nere i” verksamheten. De avvägningar som krävs förutsätter konkreta insikter i precis vilka alternativa åtgärder som skulle kunna vidtas för att hantera ett specifikt problem. Det är endast de personer som aktivt arbetar med frågorna som har förmåga att göra detta.

En andra aspekt på fyrstegsmodellen är att ställa investeringar och andra fysiska ingrepp mot de andra styrmedel som kan användas. Detta kan vara mer naturligt för Banverket som förfogar över ekonomiska styrmedel i form av banavgifter på ett annat sätt än vad som är fallet för Vägverket. När det gäller rådigheten över styrmedel behöver det uppenbart vara en gemensam uppgift för den översta politiska nivån och för myndigheterna att gemensamt formulera de alternativa strategier som står till buds för att hantera uppkomna problem.

Genomgången har visat att det är möjligt att genomföra samhällsekonomiska analyser inte bara av investeringar utan också av de inledande tre stegen i fyrstegsmodellen. Det är emellertid inte problemfritt att på ett systematiskt sätt utveckla tekniken för dessa analyser. För att detta ska vara möjligt krävs en systematisk satsning på utvecklingsinsatser.

I samband med det arbete som utfördes för rapporten Andersson et al (2008) etablerades kontakt med Tekniska Universitetet i Graz, Österrike. Professor Peter Veit har under lång tid samarbetat med Österrikes järnvägsbolag, ÖBB, i syfte att utveckla en analysmodell som gör det möjligt att säkerställa en långsiktig minimering av kostnaderna för drift och underhåll av järnvägsnätet.

Arbetet påbörjades i slutet av 1990-talet i form av samtal och diskussioner kring den kvalitativa kunskap och erfarenhet som då fanns inom organisationen. Därigenom identifierades de frågor som betraktades som viktigast för att kunna svara på frågan om vilket underhåll som bör bedrivas. Man byggde en modell baserat på de erfarenheter som samlats in, men samtidigt började man också att skaffa sig mätdata för att kunna verifiera den bild som målats upp. I takt med att datatillgången förbättrades kunde den erfarenhetsbaserade modellen successivt bytas ut mot en mer objektiv, kunskapsbaserad modell. Vissa aspekter som i ett tidigt skede lyfts fram som viktiga har i ett senare skede kunnat avfärdas via kvantitativa analyser. Som ett resultat av 10 års arbete finns nu en modell som kan användas för prioriteringsbeslut och som har acceptans inom organisationen.

Detta exempel illustrerar den typ av strategi som krävs för den fortsatta utvecklingen av modeller som gör det möjligt att på ett meningsfullt sätt utveckla kunskaper för ett konsekvent genomförande av fyrstegsmodellen. Ett exempel på problemen med denna typ av utveckling är att Vägverket inte velat bekosta analyser för att studera fjärdepotensregeln. Denna regel har stor betydelse för att beräkna tunga fordonas slitage på vägen vilket bland annat har betydelse för vilka avgifter som bör tas ut av tunga fordon. Avslaget har inte motiverats med att projektansökan som sådan varit bristfälligt utformat utan med att Vägverket inte har till uppgift att ta fram underlag som stödjer prissättningen av infrastruktur.

Förutom en bredare upplagd utveckling av effektsamband krävs också datafångst som gör det möjligt att koppla kunskaper om infrastrukturens nedbrytning till ekonomiredovisningen. Det enda sättet att skaffa kunskap om hur alternativa driftstrategier påverkar infrastrukturens standard och kostnaderna för drift och underhåll är att från början lägga upp ekonomiredovisningen på ett sätt som möjliggör denna typ av uppföljning. Detta är också nödvändigt för att analysera marginalkostnaderna för slitage på vägar och banor. Av detta skäl måste också en koppling göras mellan kostnader och trafiken på vägen eller banan.

Det finns avslutningsvis också skäl att peka på behovet av att hålla samman framtagningen av värden för investeringskalkylen med de beräkningar som gör av samhällets marginalkostnader för att använda vägar och järnvägar. Beräkningar av marginalkostnader ska ligga till grund för prissättningen av färdigställda anläggningar. Det är självklart angeläget att använda samma principer för att beräkna exempelvis kostnaden för väg- eller banslitage som då man räknar fram vilka besparingar i slitage som en investering innebär.

8. Vilka är problemen?

Såväl riksdag som regering har i upprepade beslut, i politiska principdeklarationer och i sina instruktioner till myndigheter talat om behovet av ett samhällsekonomiskt beslutsunderlag för den politik man vill föra i transportsektorn. Avsikten är att i detta avsnitt sammanfatta de problem som observerats med framtagande av ett sådant underlag för beslut i transportsektorn som noterats i den tidigare texten. Inledningsvis redovisas vissa observationer av vilka typer av åtgärder som brukar bli lönsamma i de kalkyler som genomförs (8.1). I avsnitt 8.2 ges en bild av den grundläggande synen i samhället på strukturerade beslutsunderlag i den form som representeras av ett samhällsekonomiskt synsätt i allmänhet och av kalkyler i synnerhet. Mot denna bakgrund identifieras i avsnitt 8.3 ett antal konkreta problem.

8.1 Vad är lönsamt?

En viktig empirisk observation med koppling till beslutsunderlag i sektorn är att det redovisas relativt få samhällsekonomiska kalkyler som visar att järnvägsinvesteringar är lönsamma. Däremot finns fler lönsamma väginvesteringar. Denna observation kan sägas delvis förklara det trafikverksgemensamma projekt som tog sig an frågan om resultatet av väg- och järnvägs-kalkyler verkligen kan jämföras (se avsnitt 5.5).

Resultatet av en samhällsekonomisk analys styrs självfallet av värdet på de parametrar som bygger upp kalkylerna. De två viktigaste förklaringarna till kalkylresultaten i transportsektorn kan kopplas till kostnader och användning; ju lägre kostnaden för att bygga ett projekt är, och ju fler som drar nytta av en förbättring,

desto mer talar för att åtgärden kan motiveras på samhälls-ekonomisk grund. Eftersom mängden fordon och resenärer är fler på många vägar än på många banor, och eftersom kostnaden för att genomföra baninvesteringar ofta är högre än för väginvesteringar, finns också sakliga grunder som kan förklara de resultat som analyserna brukar peka fram mot.

En annan typ av förklaring kan vara att de beräkningar som görs kanske underskattar nyttan av järnvägsinvesteringar. En tänkbar förklaring är att det inte är problem med modellerna och deras principiella uppbyggnad men att kunskapen om de underliggande effektsambanden är otillräckligt. Om man vet hur man borde beräkna hur förseningar och flexibilitet ökat till följd av en ny mötesplats men saknar empiriskt underlag för att genomföra beräkningen kommer givetvis nyttan av järnvägsinvesteringar som höjer kapaciteten att vara lägre än om ett sådant underlag finns tillgängligt. Detta är fråga om att fortsätta arbetet med att ta fram effektsamband och modeller som möjliggör denna typ av analyser.

Det faktum att en åtgärd inte är samhällsekonomiskt lönsam innebär inte heller att man ska avstå från att göra något alls. Som framgått av den tidigare diskussionen borde den naturliga reaktionen i stället vara att försöka att hitta billigare tillvägagångssätt som gör det möjligt att ta hem huvuddelen av den nyttoökning som kunde säkerställas med den dyra åtgärden.

Det finns därför sannolikt ett betydande antal järnvägsinvesteringar som är samhällsekonomiskt motiverade. De lönsamma åtgärderna kan emellertid vara mindre spektakulära än jätteprojekt av typ Botniabanan eller tunneln under Malmö. Det kan röra sig om signalförtätning, nya mötesspår och andra odramatiska åtgärder som stärker järnvägens kapacitet och minskar förseningsriskerna. Det kan också handla om att bygga partiella dubbelspår som innebär att järnvägsnätet successivt kan ges utökad kapacitet allt eftersom efterfrågan ökar.

I den allmänna debatten finns en uppfattning som innebär att baninvesteringar är "goda" medan väginvesteringar är "mindre goda". Järnvägsinvesteringar prioriteras därför trots att det är svårt att belägga att de är samhällsekonomiskt lönsamma. Det finns starka skäl att bättre kunna legitimera sådana investeringar och i synnerhet att identifiera den typ av åtgärder som verkligen bidrar till järnvägssektorns utveckling och till ett gott resursutnyttjande i samhället som helhet.

Genom att underlåta att ställa krav på fullgoda beslutsunderlag uppstår inte heller ett tryck på att utveckla vare sig mer kostnads-effektiva lösningar eller på att vidareutveckla analysverktygen inom järnvägssektorn. Detta kan vara en del av förklaringen till de skillnader som finns mellan Vägverket och Banverket vad gäller synen på samhällsekonomiskt beslutsunderlag.

8.2 Hur ser man på den samhällsekonomiska kalkylen?

Det finns en grundläggande ambivalens i det politiska förhållnings-sättet till – och i förlängningen också i administrationens syn på – den samhällsekonomiska kalkylen. Den ena sidan av detta mynt är en grundläggande acceptans bakom tanken på att politiken inom sektorn ska baseras på ett logiskt och systematiskt tänkande. Användningen av ett samhällsekonomiskt synsätt utgör grunden för detta arbete. Detta har manifesterats i en rad trafikpolitiska beslut och i andra policybeslut som fattats under årens lopp.

Det finns flera motiv för detta förhållningssätt. Ett självklart argument är att en politik som säkerställer att resurser används på ett effektivt sätt innebär att den kaka alla ska vara med och dela också blir så stor som möjligt. Ett annat motiv är att man vill att politiken ska framstå som rationell och att det verkligen finns motiv bakom de prioriteringar som görs.

På samma sätt som inom andra samhällssektorer omfattar transportsektorn också många intressenter som var och en argumenterar för sina projekt och principer. Representanter för kommuner och regioner ser infrastrukturen som ett instrument för fortsatt utveckling samtidigt som regelverket – åtminstone fram till den infrastrukturproposition som lades fram under hösten (prop. 2008/09:35) – lägger huvudansvaret för finansieringen hos staten. När resultaten av den samhällsekonomiska kalkylen inte sammanfaller med intressenternas uppfattningar får också centralt place-rade beslutsfattare argument för att förklara varför man inte prioriterar dessa investeringar. Samtidigt illustrerar detta mycket väl den frustration som intressenter kan känna inför kalkyl-resultaten. Detta kan vara en viktig anledning till mycket av den kritik som framförs mot kalkylmodellen. Man ska också ha i åtanke att det – trots många kritiska inlagor – egentligen aldrig har formulerats något alternativ till kalkylen, en fråga som bland annat behandlats i avsnitt 5.6.

Den andra sidan av det politiska förhållningssättet är mindre entusiastiskt inför användningen av ett strukturerat beslutsunderlag. En tolkning är att man inte vill binda sig till övergripande principer om (relativa) värderingar av olika effekter av de åtgärder som övervägs. I stället önskar man sig maximal handlingsfrihet när beslut ska fattas, exempelvis så att man kan besluta om investeringar oavsett om dessa kan motiveras på samhällsekonomiska grunder eller inte. Denna tolkning innebär också att själva förekomsten av ett underlag som exempelvis pekar på att man borde prissätta knapphet i stället för att bygga nytt riskerar att begränsa handlingsfriheten. Argumentet har bäring på beslut i såväl politiska församlingar som internt inom trafikverken.

Man kan sannolikt tolka fyrstegsmodellens svaga ställning som ett utslag av denna andra aspekt. Om trafikverken allsidigt skulle belysa lämpligheten inte bara av drift, underhåll och investeringar utan också av att använda andra styrmedel kan detta väcka en diskussion som man från politisk nivå har svårt att förhålla sig till. I stället för att delegera analysen av dessa styrmedel till myndigheterna väljer man att behålla kontrollen över analyser av knapphetsavgifter på väg och järnväg, av kilometerskatten etc. i regeringskansliet. Myndigheterna kan därför få till uppgift att genomföra sådana analyser – om inte uppdraget läggs på en speciell utredare – men endast efter ett politiskt ställningstagande i särskild ordning.

8.3 Specifika problem i infrastrukturplaneringen

Resonemangen i föregående avsnitt pekade på ett tänkbart motiv till den kritik som framförs mot att använda samhällsekonomiska kalkyler; resultaten bekräftar inte alltid de uppfattningar som framförs av intressenter som vill driva projekt. En annan delförklaring till kritiken härrör från en helt annan aspekt på planeringsbesluten, nämligen de budgetramar som avsätts för investeringar, drift och underhåll som ett resultat av inriktningsplaneringen.

Av två skäl fyller dessa ramar en mycket begränsad funktion. För det första har regeringen rätt att när som helst gå in och ändra i prioriteringen i den plan som fastställs. Så skedde exempelvis med anledning av det så kallade Trollhättepaketet som för några år sedan innebar att projekt i planen plockades bort till förmån för ett annat projekt som från början inte fanns med.

Den andra svagheten är att regering och riksdag inte är bundna av den investeringsvolym man lägger fast i en långsiktplan. I stället fattas det avgörande beslutet om resurstilldelning i samband med den årliga budgetpropositionen. Man får också senareläggningar av hela planen till följd av att påbörjade projekt överskrider de anslagsramar man tilldelats. Under senare år har därför frustrationen växt över den "eftersläpning" som uppstått, trots att den långsiktiga planen inte har någon formell funktion i meningen att den ger löften om vad som ska göras i framtiden. Även om det saknas en logisk koppling mellan analysmodell och faktisk resurstilldelning är detta kanske inte uppenbart för alla utanförstående betraktare.

Inriktningsplaneringen har fler funktioner än att fastställa en planeringsram för den kommande åtgärdsplaneringen. Framför allt ges här i princip utrymme för att allsidigt belysa konsekvenserna av alternativa planeringsramar och av att använda andra styrmedel för att realisera politiska önskemål än investeringar.

Dilemmat är att denna goda tanke sällan omvandlas till praktisk handling. Det skulle emellertid vara möjligt att genomföra en allsidig analys på en mera kontinuerlig grund än vad som sker i dag. Man kan i så fall överväga att helt ta bort inriktningsplaneringen till förmån för den åtgärdsplanering som trots allt utgör kärnan i det arbete som behöver göras för att prioritera åtgärder. Vi återkommer till denna möjlighet i nästa avsnitt.

Genomgången har visat att det är fullt möjligt att tillämpa ett samhällsekonomiskt synsätt för att analysera alla typer av beslut inom transportsektorn. Samtidigt som huvuddelen av problemen med dagens kalkyl hänger samman med att verkligheten är osäker och därmed också svår att sammanfatta i några enkla resonemang och siffror är de kalkylinstrument som i dag finns tillgängliga på intet sätt problemfria. Problemet är emellertid att det inte tycks finnas ett stöd för det grundläggande synsätt vi gett uttryck för. Det saknas därför ofta beslutsunderlag och Banverket har till och med under en följd av år underlåtit att redovisa kalkylresultat. Många av de analyser som skulle behöva göras inom ramen för den fyrstegsmodell som omhuldas i högtidstal genomförs i praktiken inte, delvis därför att ansvaret för ett sådant arbete inte är tydligt utformat.

Huvudbudskapet är därför att det krävs ett antal aktiva ställningstaganden för att göra det möjligt att basera beslut inom

transportsektorn på en systematisk analys av samtliga typer av styrmedel:

1. Det måste också fortsättningsvis finnas en grundläggande acceptans från regeringskansliet av att ett samhällsekonomiskt synsätt ska råda vid prioritering av samtliga steg i fyrstegsmodellen;
2. Detta ska manifesteras i uppföljningsbara instruktioner till verk och myndigheter hur arbetet ska bedrivas;
3. Resurser reserveras av verken för att säkerställa en utveckling i den beskrivna riktningen;
4. Detta innebär bland annat att en genomtänkt strategi etableras för datafångst och för förvaltning av de prognosmodeller och andra effektsamband som tas fram;
5. Arbetet är långsiktigt och måste involvera hela organisationen i respektive trafikverk liksom forskningsutförare.
6. Regeringskansliet följer upp det arbete som genomförs och reagerar i den utsträckning man inte får det underlag som efterfrågas.

Inom ramen för dessa principrekommendationer krävs att man strukturerar ett antal arbetsuppgifter:

- Den enskilt viktigaste arbetsuppgiften är att säkerställa att de prognosmodeller som tagits fram kan användas för att genomföra känslighetsanalyser. Inom en begränsad tidsrymd ska det vara möjligt att för alla större projekt göra analyser av resande- och godsflöden under ett stort antal olika förutsättningar.
- Rutiner etableras för att löpande uppdatera kalkylvärden och effektsamband.
- En studie påbörjas för att klargöra hur man kan säkerställa systematisk datafångst både för effektsamband, för uppföljningar av specifika beslut och för utvärdering av produktivitet-utvecklingen. Detta arbete kan i slutänden också innebära att myndigheternas ekonomiredovisningssystem integreras med behovet av underlag för, och uppföljning av de beslut som fattas.

- Forskningen kring problem som avser såväl frågor kring kalkylvärden som effektsamband fortsätter, i synnerhet där det finns indikationer på att detta skulle kunna leda till förändringar av resultaten av de kalkyler som genomförs.
- En lätt tillgänglig beräkningshandledning och information om effektsamband tillhandahålls inom ramen för samma principmodell av både Vägverket och Banverket.
- Det arbete som genomförts för att säkerställa transparens i redovisningen av analysresultaten, den så kallade samlade resultatredovisningen, utvärderas och permanentas om den visar sig fungera på avsett sätt.
- Resultatredovisningen innehåller också bedömningar av vilka effekter som andra åtgärder än infrastrukturinvesteringar ger för resursanvändningen.

9. Hur ska verksamheten organiseras?

Av stor betydelse för acceptansen av ett samhällsekonomiskt beslutsunderlag är att det finns en gemensam syn mellan politiker och byråkrater på betydelsen av ett gott beslutsunderlag. Inledningsvis behandlas därför i avsnitt 9.1 kalkylen som teknokratiskt fenomen och hur kalkylresultat kan och bör användas för att fatta beslut. Mot denna bakgrund ges rekommendationer i två avseenden. Avsnitt 9.2 innehåller ett resonemang om en eventuell organisatorisk sammanslagning av trafikverk och eventuellt också SIKKA till en enda myndighet. Mot bakgrund av de frågor som behandlats i rapporten förs därefter i avsnitt 9.3 därefter ett resonemang kring hur planeringsprocessen i allmänhet skulle kunna organiseras för att säkerställa ett effektivt resursutnyttjande.

9.1 Politik och teknokrati

En central fråga som ligger bakom hela promemorian är vilken roll som teknokratiska beslutsunderlag bör spela för beslutsfattandet i sektorn. Detta har koppling till en statsvetenskaplig diskussion kring vilka kriterier som bör vara uppfyllda för att man ska kunna tala om en fungerande demokratisk beslutsprocess. Ett ideal för en sådan process kallas ibland en *deliberativ* demokrati. Denna typ av

process kännetecknas bland annat av att medborgare och beslutsfattare noga överväger tillgängliga alternativ och låter en lösning växa fram i ett samtal. Ett sätt att säkerställa att detta kan ske är att olika medborgarintressen finns representerade i samtalet. Den kan också innebära att medborgarna har tillgång till experter som de kan fråga till råds när svåra avvägningar måste göras.

En del av den statsvetenskapliga diskursen handlar också om hur medborgare och politiker ska kunna tillgodogöra sig ett kvalificerat beslutsunderlag utan att utelämna sig helt till teknokratiska experter. När det gäller samhällsekonomiskt beslutsunderlag och planeringsprocessen för infrastrukturplanering finns uppenbarligen en sådan risk.

I promemorian har emellertid en central distinktion gjorts mellan begreppen beslutsunderlag respektive *beslutsalgoritm*. I avsnitt 5.6 avvisades därför de tankar som brukar förknippas med multikriterieanalys därför att man där strävar efter att fånga alla politiskt formulerade mål i ett enda sammanfattande mått. Vi har därför valt att betona kalkylen som ett underlag som pekar på det mer eller mindre lämpliga med att använda olika styrmedel för att fatta politiska och administrativa beslut.

Sådana beslut påverkas emellertid med nödvändighet också av förhållanden som inte fångas i ett formellt beslutsunderlag. Inom nationalekonomiämnet finns en bild av kalkylens roll som kan sammanfattas på följande sätt: Se till att genomföra de projekt som verkligen är lönsamma, också när man tar hänsyn till den osäkerhet som kan vara förknippad med beslutsunderlaget. Se till att inte genomföra projekt som på motsvarande sätt under inga förutsättningar är lönsamma. Däremellan finns ett antal projekt som under vissa förutsättningar är motiverade att genomföra medan de under andra omständigheter är olönsamma. Inte ens efter systematiska analyser av osäkerheten är det lämpligt att lämna några tydliga rekommendationer.

Det är mot denna bakgrund uppenbart att politiska beslutsfattare inte bara har rätt att fatta beslut om att olönsamma projekt bör genomföras; det är i själva verket politikens uppdrag att fatta denna typ av beslut. Oavsett motiv kommer både i dag och i framtiden dyrbara investeringar i hela nätverk av motorvägar, i en Norrbottenabana eller i någon kostsam tunnel att genomföras även om kalkylresultaten pekar på att detta är högst olämpligt.

Det är samtidigt uppenbart att många projekt av denna art, inte sällan "vita elefanter" som får beslutsfattaren att framstå som

handlingskraftig, är svåra att motivera. Det är därför också viktigt för den politiska debatten och för den deliberativa demokratin att det verkligen framkommer hur man från teknokratiskt håll förhåller sig till dessa frågor.

Det finns anledning att också peka på ett argument som stundtals förs fram mot relevansen av samhällsekonomiska kalkyler. Med lite olika variationer lyder påståendet att ”beslutsfattarnas vilja inte avspeglas i kalkylerna.” Av det som nu sagts framgår med all önskvärd tydlighet att detta inte är önskvärt men att beslutsfattaren ändå måste besluta som man finner för gott.

Man kan dock notera att kraven på de beslut som fattas av politiker respektive i verk och myndigheter i dessa sammanhang bör se olika ut. Medan politiker valts för att fatta beslut på grundval av sina öppet deklarerade åsikter är administrationen inte utsedd i motsvarande demokratiska process. Kraven på att man på myndighetsnivå ska kunna motivera avvikelser från de rekommendationer som följer av kalkylresultat är därför större.

9.2 Ett eller flera verk?

Efter de organisatoriska förändringar som genomförts under senare år har såväl Banverket som Vägverket krympt väsentligt. Inom respektive myndighet återstår uppdrag som något förenklat kan sägas bestå av tre delar:

- Att planera användningen av framtida resurser.
- Att upphandla genomförandet av projekteringar, av anläggningsprojekt och av drift och underhåll.
- Att förvalta tillgänglig infrastruktur.

Samtliga uppgifter har naturligtvis kopplingar till varandra. Samtidigt kan man säga att de underliggande expertkunskaperna skiljer sig åt. Planeringen baseras på ett ekonomiskt tänkande och på ett långsiktigt planeringsperspektiv. Mycket av planeringen innebär – som pro memorian vid upprepade tillfällen poängterat – att man behöver ta fram och sammanställa effektsamband som i sin tur kräver andra expertkunskaper för att få underlag för de prioriteringsbeslut som måste fattas.

Som framgår av appendix A har upphandlingskompetens till i dag bestått av att låta ingenjörer genomföra detaljerade uppdrags-

beskrivningar. På grundval av detta offentliggörs ett förfrågningsunderlag som ligger till grund för anbud som i sin tur resulterar att det mest fördelaktiga budet antas. Mycket talar för att denna uppgift behöver förändras till sin natur i riktning mot ett större inslag av funktionsupphandling. Detta ligger delvis tämligen nära de frågor som behandlas inom ramen för planeringsuppgiften.

Slutligen ryms inom förvaltningsuppgiften ett antal tekniska expertkunskaper där det på vissa områden finns samordningsfördelar att vinna mellan verken medan man i andra avseenden arbetar med helt olika arbetsuppgifter. Man kan dessutom något förenklat säga att den typ av ingenjörstänkande som styr förvaltningsuppdraget också varit styrande för respektive myndighetsövergripande förhållningssätt till sina uppdrag.

I trafikverksutredningens (N 2008:6) uppdrag ingår att ta ställning till om det finns skäl att slå samman två eller flera infrastrukturmyndigheter till en enda. I detta övervägande ingår också att överväga SIKAs framtida roll. Som framgått av den tidigare genomgången har SIKAs haft en viktig om än oklart definierad roll som en slags stabsmyndighet till regeringskansliet. Man har också från och till anlåtits för att genomföra utredningar kring allehanda ämnesområden.

Diskussionen i promemorian har emellertid i mycket begränsad omfattning haft bäring på det lämpliga med olika myndighetsstrukturer. Det kan säkert finnas vinster med en sammanslagning, kanske inte minst för att samordna datafångsten inom ramen för en ny organisation. Detta kan i så fall eventuellt göras i samband med att ekonomiredovisningen ändå måste struktureras om vid en sammanslagning. Däremot finns det ingenting i de resonemang som förts som talar för att en sammanslagning i sig skulle bidra till att bättre beslutsunderlag tas fram. Ingenting talar emellertid heller för motsatsen.

Frågan om en sammanslagning eller inte kan emellertid också påverkas av i vilken form man väljer att organisera en ny myndighet. I synnerhet kan man tänka sig att en fristående planeringsmyndighet som består av Vägverkets och Banverkets planeringsdelar i kombination med SIKAs skulle utveckla en annan syn på planeringens uppgifter än om alla tre uppdragen hålls samman i en enda ny myndighet. En separation av uppdraget enligt en sådan modell skulle emellertid vara förenad med andra uppenbara nackdelar.

9.3 Hur bör planeringen organiseras i framtiden?

Utgångspunkten för den avslutande diskussionen är att det finns en politisk vilja att utveckla hanteringen av beslutsunderlag i transportsektorn enligt de principer som nu skisserats. Hur bör då detta arbete organiseras?

För att genomföra förändringar i denna riktning krävs uppenbart ett öppet politiskt ställningstagande. Därutöver måste departementets styrning av verkens arbete stärkas. I sin mest extrema form kan man tänka sig att lyfta in hela arbetet med att genomföra samhällsekonomiska kalkyler inom departementets väggar. Mot bakgrund av att det svenska regeringskansliet är unikt litet har denna tanke en hel del som talar för sig.

Det finns emellertid också problem med en sådan radikal reform. En tung invändning är att det finns ett politiskt behov av att ha beslutsunderlag på armslängds avstånd. Det faktum att man vill kunna fatta andra beslut än vad som följer av de underlag som tas fram är i sig ett argument för att inte genomföra kalkyler inom regeringskansliet.

Som en del av den fortsatta utvecklingen av analysarbetet i infrastruktursektorn talar emellertid mycket för att departementets kompetens måste stärkas. Det finns en nära koppling mellan begreppet beställarkompetens och behovet av att på central nivå ha en djup kunskap om den verksamhet som bedrivs. Detta innebär bland annat att man måste styra och leda arbetet med att ta fram beslutsunderlag på grundval av djupa insikter om vilken kunskap man vill ha tillgång till. För detta behövs såväl personalförstärkningar som en förstärkning av vissa kompetensområden.

Av detta resonemang följer också att huvudansvaret för att ta fram beslutsunderlag bör ligga kvar hos trafikverken, endera i den organisatoriska form de har i dag eller också efter en sammanslagning. Detta arbete måste emellertid avspeglas i organisationen och det sätt på vilket informationsinsamling och -analys bedrivs. Exempel på de frågor som då måste hanteras diskuterades i avsnitt 8.3. Det är också rimligt att lägga ansvaret för att utveckla och förvalta prognosmodeller, effektsamband etc. på trafikverken.

Med denna grundläggande ansvarsfördelning finns det emellertid anledning att också överväga kompletterande organisatoriska grepp i åtminstone tre avseenden. För det första kan det vara värt att lägga ansvaret för att slå fast de förutsättningar som ska styra prognoser och kalkylarbete i övrigt utanför trafikverken. Det är

naturligt att tänka sig att detta är en uppgift för regeringskansliet, för näringsdepartementet eller för finansdepartementet om kalkyler genomförs också i andra samhällssektorer. I detta kan också ingå att instruktioner om diskonteringsränta, hantering av skatter osv. som har en generell bärighet på beslutsfattande i hela den offentliga sektorn.

Det är, för det andra, inte uppenbart var ansvaret för framtagning av kalkylvärden och kalkylmodeller bör ligga. Om trafikverken har denna uppgift finns alltid en risk för inflation i dessa värden för att på så sätt öka lönsamheten och därmed sannolikheten för att man får medel för att genomföra fler projekt. Det är samtidigt hos trafikverken som mycket av den sakkunskap inom området som behövs också finns. Man kan därför tänka sig att regeringskansliet ger arbetsuppgiften till trafikverken men samtidigt ger instruktioner om att det ska genomföras i nära samverkan med representanter för forskarsamhället för att garantera att modeller och värden har sakmässig legitimitet.

En tredje organisatorisk förändring är att låta genomföra oberoende granskningar av det underlag som tas fram. En variant är den som tillämpas i Norge där man använder konsulter och forskare för att granska underlaget för särskilt dyrbara projekt. En annan variant är att genomföra slumpmässiga granskningar. Det centrala syftet med granskningarna är att säkerställa att beslutsunderlaget verkligen tas fram på ett grannliga sätt. Beställningarna av sådana rapporter bör initieras i regeringskansliet.

Den fjärde förändring kan vara nödvändig för att säkerställa att den verksamhet som bedrivs i sektorn verkligen kan följas upp. En förebild utgörs av Institutet för arbetsmarknadspolitisk utveckling som löpande granskar effekterna av olika program som används för att underlätta arbetsmarknadens funktion. Av avgörande betydelse är att säkerställa att sådana uppföljningar görs helt fristående från arbetet med att planera och genomföra verksamheten.

En femte förändring är mera hanterlig i omfattning. Banverkets förhållningssätt till kostnaderna för, respektive intäkterna från den trafik som utförs är i dagsläget oklart. De banavgifter som i dag tas ut tillfaller således Banverket. Det finns emellertid inga säkra principer för hur ökade eller minskade avgiftsintäkter skulle påverka Banverkets anslagstilldelning. Detta innebär bland annat att även om det skulle finnas skäl att höja avgiftsuttaget så skulle de ökade intäkterna kunna balanseras genom att anslagstilldelningen

minskar. Detta ger givetvis mycket svaga drivkrafter för att utveckla myndighetens syn på prissättningsinstrumentet.

Man borde därför överväga en förändring av regelverket som åtminstone klargör vad som gäller i detta avseende. Man kan också tänka sig någon form av lösning med incitamentsstruktur, exempelvis så att en intäktsökning kan delas mellan stat (i form av minskat anslag) och myndighet (som får behålla en del av de ökade intäkterna).

Hela diskussionen har så långt förts relativt oberoende av riksdagen. Samtidigt har riksdagen själv vid olika tillfällen tagit upp frågan om relationen mellan riksdag och regering och de beslut som fattas om resursanvändning i transportsektorn. Det kan därför finnas skäl att överväga en skärpning av den process som planeringen i dag genomgår. Detta ligger också i linje med flera av de frågor som behandlats i promemorians olika delar.

Man kan därför tänka sig följande vidareutveckling av planeringsprocessen.

1. Inriktningsplaneringen renodlas till att endast behandla de mål som regeringen vill ställa upp för politiken i infrastruktursektorn. I detta ingår inte att fastställa en planeringsram för myndigheterna.
2. Efter riksdagens godkännande finns ett politiskt uppställt mål för vilket samhälle man vill bygga. Detta ligger till grund för trafikverkens uppdrag att genomföra en analys av samtliga olika styrmedel som kan användas för att uppnå de uppställda målen. Den del av planeringen som avser investeringar kan tentativt utgå från en resurstilldelning som är samma som under de senaste åren, eventuellt utökat med x procent.
3. Verken genomför ett planeringsarbete som innehåller en strukturerad känslighetsanalys och iteration för att avgöra hur målen bäst kan uppnås. Man lämnar detta underlag till regeringen.
4. Regeringen fastslår sin strategi för priser, investeringar, drift och underhåll och administrativa bestämmelser för den kommande tioårsperioden. Investeringsmedel anslås för de första åren av planeringsperioden medan man därefter endast anger i vilken ordning man avser att beta av projekten.

5. Riksdagen informeras om regeringens intentioner och om vilka effekter de planerade åtgärderna förväntas få för de mål som ställts upp.
6. På grundval av denna plan genomförs en regelbunden uppföljning av planen, exempelvis i regi av Riksrevisionen.

Appendix A Branschens bristande produktivitetsexveckling

Som framgått av den tidigare genomgången är anläggningskostnaden en viktig bestämningsfaktor för om det är lämpligt att genomföra en åtgärd: Ju billigare det är att åstadkomma de restidsbesparingar och andra vinster som följer av en investering, desto mer talar för att man bör genomföra investeringen.

Den svaga produktivitetsexvecklingen i bygg- och anläggningsbranschen är mot denna bakgrund ett problem. Om man kunde få ner kostnaderna för byggande, drift och underhåll skulle det också bli lättare att argumentera för infrastrukturprojekt.

Fortsättningsvis ges i avsnitt A1 en kort beskrivning av den svaga produktivitetsexvecklingen i branschen. I avsnitt A2 formuleras en hypotes kring varför det är på detta sätt; anledningen kan vara den specifika upphandlingsform som sedan länge är dominerande i sektorn. Slutligen formuleras i avsnitt A3 några tankar kring hur man skulle kunna hantera dessa frågor.

Framställningen i detta avsnitt baseras på ett antal arbeten som VTI genomfört under de senaste åren; se Nilsson, Bergman & Pyddoke (2004), Arnek, Hellsvik & Trollius (2007), funktionsupphandlingsrapporten, Nilsson & Pyddoke (2007), OECD (2008), Nilsson (2008).

A1 Den svaga produktivitetsexvecklingen

Många infrastrukturprojekt överskrider den budget som görs upp i samband med att beslut fattas om att påbörja projektet. Av Banverkets och Vägverkets årsredovisningar framgår att problemen med detta i dag tycks vara mindre än för tioåret sedan. Lika fullt skapar kostnadsöverskridanden problem med att få tilldelade anslagsmedel att räcka för de projekt man fått sig tilldelade.

Det är emellertid komplicerat att få generell kunskap om kostnadsutvecklingen i branschen. En viktig förklaring är att det är svårt att jämföra olika projekt med varandra till följd av att varje projekt är så unikt. Detta försvårar möjligheten att skapa indexserier som beskriver hur kostnaderna för att bygga infrastruktur utvecklas över tiden.

Man kan emellertid belysa kostnadsfrågan på ett indirekt sätt, via en analys baserad på nationalräkenskaperna. Figur A1 redovisar

utvecklingen av arbetskraftsproduktiviteten i Sverige över en längre tidsperiod. Av figuren framgår att produktion per arbetad timme har mer än tredubblats för konkurrensutsatt industri mellan 1980 och 2007, den har nästan fördubblats för näringslivet som helhet medan produktiviteten i bygg- och anläggningsbranschen under samma period har ökat med blygsamma 23 procent.

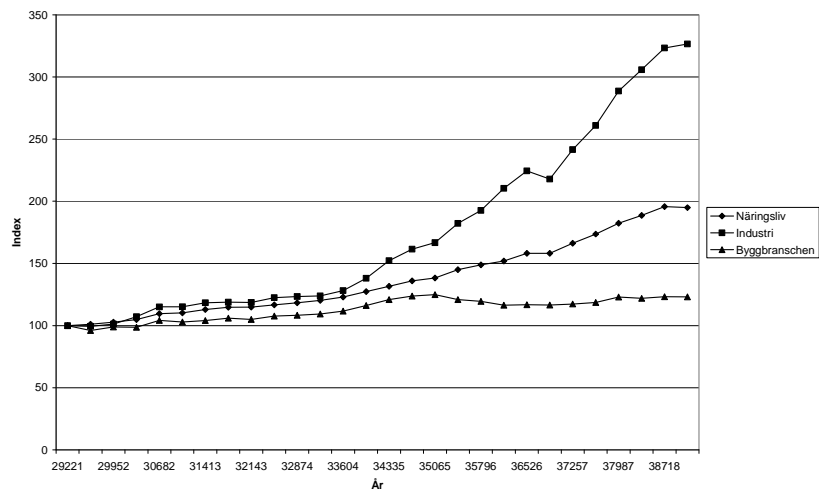
Det mått som används, dvs. arbetsproduktiviteten, innebär att man mäter värdet av det som tillverkas och dividerar med antalet arbetade timmar inom respektive bransch. Måttet är partiellt och det har därför funnits en osäkerhet om hur väl man på detta sätt lyckas mäta den faktiska utvecklingen i olika branscher. Det skulle till exempel kunna vara så att just detta mått, av något skäl, systematiskt snedvrider bilden av hur produktiviteten utvecklas inom somliga branscher, exempelvis i bygg- och anläggningsbranschen.

En ny databas som konstruerats på europagemensam nivå – se *www.klems.com* – har emellertid gjort det möjligt att mäta inte bara arbets- utan också den totala produktiviteten. Av figur A2 framgår att samtidigt som den totala faktorproduktiviteten i reala termer ökat med nästan 10 procent i Sverige och ett par procent för EU 15²¹ i industrin som helhet, så uppvisar bygg- och anläggningsbranschen en negativ utveckling mellan 1993 och 2006.

Den nya databasen gör det också möjligt att dekomponera den samlade tillväxten i produktionsvärden. På så sätt kan man se i vilken utsträckning som (bristen på) tillväxt kan förklaras med att man använder mer arbetskraft och/eller kapital i produktionen eller om ett eventuellt förbättrat produktionsresultat kan förklaras med ”något annat”, dvs. exempelvis det faktum att man får ut mer av existerande resurser. Figur A3 visar en utveckling som varierar starkt mellan åren. Det är emellertid uppenbart att bygg- och anläggningsbranschen i Sverige under flera år haft en negativ produktivitetsutveckling. Under sådana perioder har man därför fått relativt sett allt mindre ut av de resurser som används i branschen.

²¹ EU 15 avser här uppgifter från de av EU:s 15 medlemsländer före 199x där denna typ av statistik finns tillgänglig; Österrike, Belgien, Danmark, Spanien, Finland, Frankrike, Tyskland, Italien, Holland och Storbritannien.

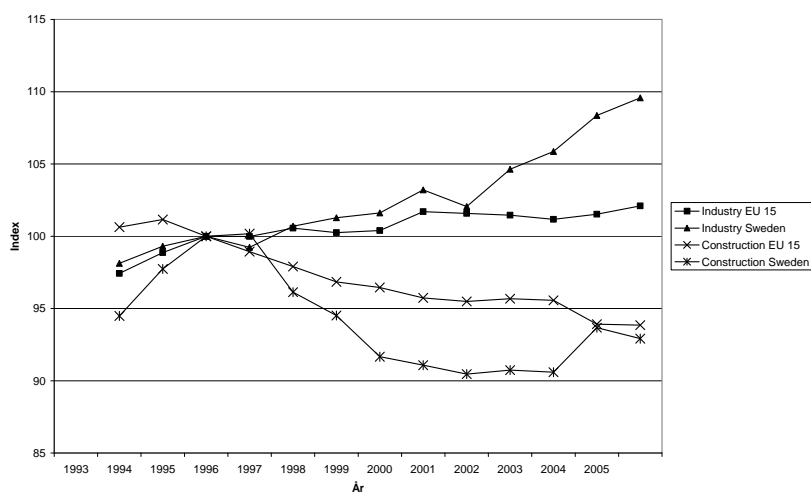
Figur A1 Produktion per arbetad timme



Källa: Konjunkturinstitutets rapport Konjunkturläget.

På lång sikt är produktiviteten avgörande för välbefindandet. Det är genom en ständigt mer förfinad arbetsdelning och specialisering av produktionsresurser, och genom att utveckla nya produktionshjälpmedel och -tekniker som det är möjligt att få allt mer ut av de knappa resurser som står till samhällets förfogande. Om bygg- och anläggningsbranschen konsekvent har svag produktivitet utveckling kommer kostanden för att bygga infrastruktur och fastigheter inte att sjunka på samma sätt som sker i andra branscher. Relativt sett allt mer resurser måste då avsättas för att säkerställa tillgång till moderna lokaler, bostäder, vägar och järnvägar. Innovationer och teknisk förnyelse är därför några av de viktigaste drivkrafterna bakom ekonomisk tillväxt.

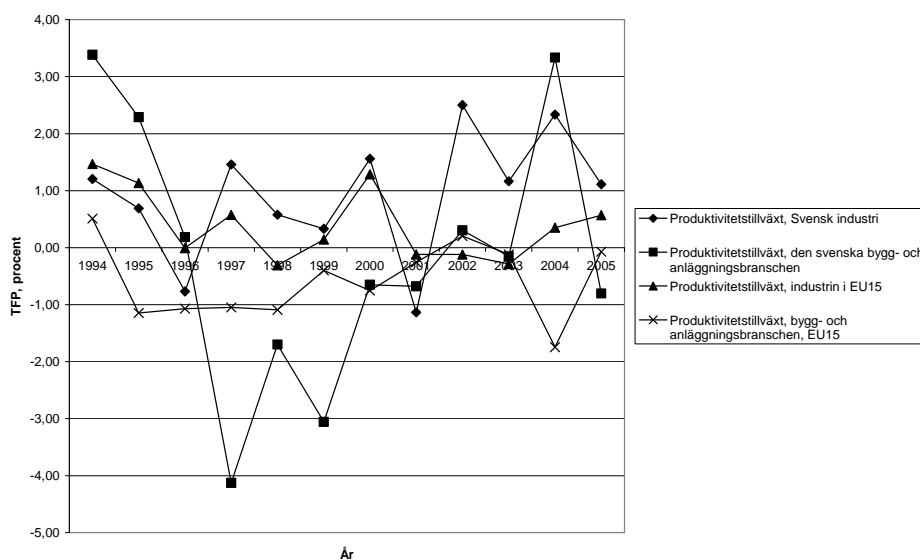
Figur A2 Volymutveckling i industrin som helhet och för konstruktionsbranschen, Sverige och EU 15. 1995=100



Källa: www.euklems.net.

Med reservation för att sådana jämförelser är metodmässigt svåra att göra, refererar Lindberg (2008) flera tidigare studier som pekar på att innovationstakten i branschen varit låg under en följd av år. Han diskuterar också den paradox som ligger i att man i en sektor med hög omsättning på företag ändå har en begränsad teknisk utveckling. De nya företag som etableras erbjuder emellertid i huvudsak samma varor och tjänster som de gamla och organiserar tillverkningsprocesserna med samma teknik. Nyttänkande och innovationer blir dyrt och riskerar att misslyckas på grund av svårigheter med att nå ut med nya tjänster och produkter. Byggsektorn är också en hemmamarknadsbaserad verksamhet, styrd av nationella lagar och regler liksom av sektorsspecifika normer och standarder.

Figur A3 Förändring av total faktorproduktivitet, procent, EU 15 och Sverige, industri och bygg- och anläggningsbranschen



Källa: www.euklems.net.

A2 Utförandeentreprenad

Genomgången i avsnitt A1 pekar på att det finns problem med produktivitetens utvecklingen i bygg- och anläggningsbranschen. Den naturliga följdfrågan är vad detta beror på. I en del av samhället med så varierande förutsättningar för att genomföra projekt finns sannolikt också ett flertal kompletterande förklaringar. En hypotes som formulerats under VTI:s tidigare arbete med dessa frågor är att den i branschen förhärskande entreprenadformen och det sätt på vilket beställare identifierar och kontrakterar utförare är en av dessa förklaringar. Vi ska därför i detta avsnitt i korthet beskriva hur den så kallade utförandeentreprenaden genomförs och vilka problem detta kan innebära.

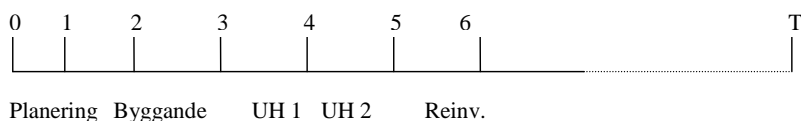
En traditionellt genomförd process för att planera och genomföra projekt genomgår i regel lika många upphandlingssteg som de arbetsmoment som beskrivs i figur A4. Det första steget innebär att man ska genomföra en projektering. Vägverket och Banverket har tidigare utnyttjat egna resurser i form av interna projekterings-

kontor. Dessa har emellertid sedan några år avskilts från de beställande funktionerna och utgör för närvarande självständiga divisioner som konkurrerar med kommersiella projekteringsföretag om uppdrag. Ett utredningsförslag innebär att man nu också är i färd med att bolagisera verksamheten för att på så sätt garantera att budgivare från den egna myndigheten inte ges otillbörliga fördelar i utvärderingen av anbud.

Beställaren måste därför vid tidpunkt 1 översiktligt beskriva den åtgärd man överväger att genomföra. En väg ska gå mellan A och B, man har kanske en vägkorridor som i huvudsak anger dragningen, vägen ska ha viss bredd och linjeföring (dvs. den ska inte vara för backig eller kurvig), osv. Det projekteringsbolag som lämnar lägst anbud vinner upphandlingen.

Med utgångspunkt från beställarens beskrivning av de ritningar och andra handlingar som ska tas fram lämnar projektörerna anbud som dels anger hur många timmar man räknar med att personal med olika kompetens behöver arbeta, dels hur stor timersättning man vill ha. De timkostnader som anges ska ligga inom ramen för vad som kan anses vara normalt för denna form av uppdrag. Konkurrensen mellan olika uppdragstagare sker därför i huvudsak i termer av bedömningar av tidsåtgång.

Figur A4 Ett projekts livscykel



Den budgivare som lämnat lägst pris när priser och kvantiteter multiplicerats och adderats vinner upphandlingen. Den ersättning som utgår är det faktiska arbete som utförs upp till det maximala antal timmar som anges i anbudet.

Som ett resultat av projekteringen levereras ett underlag för den anbudsfrågan som beställaren går ut med vid tidpunkt 2 för att bestämma vem som ska få uppdraget att bygga en fastighet eller en anläggning. I förfrågningsunderlaget görs hänvisningar till AB 04, dvs. Allmänna Bestämmelser för Byggnads-, Anläggnings- och

Installationsentreprenader från 2004 som är det ramverk som utvecklats av BKK.

Ett centralt inslag i utförandeentreprenaden är att beställaren i förfrågningsunderlaget efterfrågar en "input" vilket betyder att entreprenören utför vissa på förhand bestämda arbetsmoment. Av projekteringsdokumenten framgår precis hur arbetet ska genomföras och förfrågningsunderlaget anger de arbetsinsatser som kommer att krävas i form av beräknat antal arbetstimmar för olika personalkategorier, för olika arbetsredskap osv. Likaså specificeras materialbehov i form av fyllnadsmassa, vilken typ av beläggning som ska användas osv., och man anger massförflyttningar i form av kubikmeter berg som ska sprängas och flyttas, behov av fyllnadsmaterial av olika typer osv.

Tabell A1 återger ett axplock ur mängdbeskrivningen för ett specifikt projekt och illustrerar hur detaljerad specifikationen av arbetsuppgifterna kan vara. R står för att ersättningen är Reglerbar och syftar på att beställaren betalar ut en ersättning för faktiska kvantiteter upp till angivna takvärden. OR betyder att ersättningen inte är reglerbar, dvs. man lämnar ett fastprisanbud.

Utöver denna specifikation av arbetsmoment och vilken omfattning dessa har, görs också hänvisningar till de tekniska bestämmelser som reglerar hur den nya vägen och dess olika komponenter ska byggas. Sådana regler och bestämmelser finns samlade i Allmän Teknisk Beskrivning (ATB VÄG 2005) där Vägverkets krav på byggande och underhåll av vägobjekt preciseras liksom egenskaperna hos det material som ska användas.

Projektörens arbete utgår därmed från Vägverkets generella föreskrifter som anpassas till förutsättningarna på byggplatsen så långt dessa är kända för den som tar fram bygghandlingarna. Anlitandet av en projektör/konsult innebär emellertid att man skapar ett mellanled i kommunikationen mellan beställare och utförare. Detta medför en risk för kommunikationsproblem, dvs. det finns ett mellanled mellan beställaren och den entreprenör som vinner en upphandling. Eftersom projekteringen är styrande för mängdbeskrivningen, som i sin tur styr det uppdrag som ska genomföras, blir det också svårt att löpande anpassa genomförandet av uppdraget efter de förutsättningar som visar sig vara för handen i praktiken.

Tabell A1 Illustration av mängdbeskrivning vid utförandeentreprenad

Ersättningsform	Beskrivning av aktivitet
R	Förberedelse: Rensning/renspolning av 66 vägtrummor.
OR	Utsättning i terrängen av avgränsningar för arbetet för objektet i sin helhet.
R	Flyttning av 27 vägmärken
R	Flyttning av 30 postlådor; arbetet ska göras i samråd med beställaren.
R	Rivning av hel rörledning; 630 m vägtrummor och 117 st. sidotrummor
R	Trädfällning; 50 träd med diameter 100–300, och 25 träd med diameter större än 300 mm
R	Borttagning av träd, buskar, sly och ris från avverkning, inklusive borttransport på en yta av 70 000 m ²
R	47 180 m ³ jordschakt och 3 500 m ³ kantskärning.
R	21 608 m ³ jordschakt för borttagning av existerande material som medför problem vid tjällossning.
R	1 000 m ² sten- och blockrensning.
R	Kostnad per block för 100 block med volymen 0,2m ³ – 1,2 m ³
R	Tillägg för bergets överyta – 100 m ² med bergschaktdjup mindre än 1 m.
R	Tillägg för bergets överyta – 100 m ² med bergschaktdjup större än 1 m.
R	Fyllning med 220 m ³ osorterad sprängsten för väg, plan o dyl.
R	Fyllning med 34 222 m ³ bland- och finkornig jord för bankfyllnad.

R – åtgärder med reglerbar (volymberoende) ersättning; OR – åtgärder med fast ersättning.

De anbud som lämnas under upphandlingen avser därför respektive entreprenörs erbjudande om à-priser för de olika aktiviteter som beställaren beskriver enligt samma modell som tillämpas då projekteringen upphandlas. Genom att multiplicera anbud med kvantiteter beräknas en totalkostnad och projektet tilldelas den utförare som lämnat det lägsta budet.

Utförandeentreprenaden är sedan länge det förhärskande tillvägagångssättet för att upphandla och avtala om entreprenader inom bygg- och anläggningsbranschen. Man kan tolka entreprenadformens starka ställning med utgångspunkt från beställarens ansvar för att under en lång följd av år förvalta en färdig anläggning. Genom att precisera exakt vilket material som ska användas och hur mycket liksom hur en väg ska byggas ökar sannolikheten för att beställaren får den produkt man vid beställningstidpunkten tror på bästa sätt bidrar till lägsta tänkbara kostnader över livscykeln.

Beställaren vill på detta sätt undvika billiga nyinvesteringar som visar sig kräva stora framtida underhållsinsatser.

Priset för denna detaljprecisering av uppdraget är att man stundtals kan ha fel i sin balansgång mellan nutida och framtida kostnader. Mängdförteckningen blockerar också utförarens möjlighet att anpassa genomförandet av ett uppdrag till den faktiska situationen på byggsplatsen. Genom att utföraren kommer in i planeringsprocessens sista steg får man inte heller någon diskussion till stånd om möjligheten att använda helt nya strukturella lösningar på de transportproblem som man har att hantera.

Sammanfattningsvis innebär AB04 att beställaren tar ansvar för innehållet i det uppdrag som beskrivs i förfrågningsunderlaget och delvis också för det tillvägagångssätt som ska användas när projektet genomförs. Ansvaret för alla lämnade uppgifter hos beställaren som därför exempelvis låter genomföra de geotekniska undersökningar som ingår som en del av projekteringen och som därmed ligger till grund för förfrågningsunderlaget. Risken för att marken är besvärlig, och att en tunnel eller en grundläggning visar sig vara svårare att färdigställa än planerat, bärs av beställaren. Det är också beställaren som ansvarar för förändringar i förutsättningarna för verksamheten som inte på förhand kunnat förutses.

Priset man betalar för att få precis vad man vill ha är utrymmet för nytänkande och för kostnadsbesparingar efter det att upphandlingen slutförts begränsas. Utföraren kan inte med stöd i sina egna erfarenheter påverka projektets utformning eller förhållningssättet till det trafikproblem som ska lösas. Hanteringen av oväntade förändringar i förutsättningarna för uppdraget kan inte decentraliseras, utan detta måste diskuteras mellan parterna. Utrymmet för att identifiera nya tekniska lösningar efter det att avtalet skrivits på är begränsat. Utföraren har heller inga incitament att hålla nere de volymer som regleras i avtalet. I själva verket torde tilläggsbeställningar kunna vara en god källa till extrainkomster.

A3 Slutsatser

Diskussionen i detta avsnitt pekar på att de former som används för upphandling och kontraktering i sig kan blockera branschens möjligheter till produktutveckling och kostnadsbesparingar. I ett separat projekt för Studieförbundet Näringsliv och Samhälle behandlas möjligheterna att förändra dessa förhållanden genom att

använda sig av Offentligt Privat Samarbete, något som väsentligt förbättrar förutsättningarna för utförare att ta ökat ansvar för hur projekt ska genomföras. Formerna för OPS och hur man på så sätt skulle kunna förändra genomförandet av projekt i branschen behandlas därför inte ytterligare i denna promemoria.

Tanken att entreprenadformen utgör en viktig delförklaring till branschens problem har emellertid enbart kunnat formuleras som en hypotes. Det är i dagsläget inte möjligt att empiriskt fastställa om denna hypotes kan förkastas eller inte. Anledningen har nära koppling till en av de huvudfrågor som behandlas i denna rapport: Bristen på data som möjliggör uppföljningar.

I svensk offentlig sektor genomförs årligen upphandlingar som omfattar mångmiljardbelopp. Rutinerna för att spara information om resultatet av slutförda upphandlingar, och inte minst det avtalade priset i förhållande till den ersättning som sist och slutligen betalas ut till utföraren av ett projekt, är emellertid svaga och för det mesta icke existerande. Det är därför inte möjligt att utan omfattande efterforskningar i efterhand analysera hur olika former för att genomföra upphandlingar och att utforma ersättningar fungerar. Därmed är det inte heller möjligt att belysa den hypotes som formulerats.

Bristen på information som gör det möjligt att följa upp resultaten av den verksamhet som bedrivs är mycket nära kopplad till de svårigheter att klargöra effektsamband som tidigare behandlats. Det finns mot denna bakgrund starka motiv att överväga att ge verk och myndigheter instruktioner att hantera frågor om datafångst på ett annat sätt än vad som sker i dag.

Det är också viktigt att framhålla att detta i sig inte behöver innebära att man bygger upp nya och byråkratiska system som ytterligare ökar kostnaderna för att administrera offentlig sektor. Merparten av den information som krävs måste under alla omständigheter hanteras redan i dagens system. Exempelvis måste alla inkomna anbud för att genomföra uppdrag registreras och ett protokoll upprättas där det framgår vem som vunnit en upphandling och på vilka grunder. Man måste också slutreglera ersättningen till utföraren där uppdraget avslutas. De krav på datafångst som diskuteras handlar därför i första hand om att lägga fast en enhetlig rutin för vilka uppgifter som ska sparas och i vilken form detta ska ske.

En relevant parallell kan hämtas från arbetsmarknadspolitikens område. Arbetsförmedlingen får årligen anslag från staten för att

genomföra en stor mängd program för att underlätta arbetsmarknadens funktion och slussa människor mellan jobb. Man har sedan ett 20-tal år rutiner för att redovisa kostnaderna för de olika programmen liksom vilka individer som genomgår olika behandlingar och vilka konsekvenser detta får för individernas framtida sysselsättning.

Separat från Arbetsförmedlingen genomförs vid Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) uppföljningar av den verksamhet som bedrivs. Man kan där på ett systematiskt sätt med moderna ekonometriska analysmetoder belysa effektiviteten i olika program för att uppnå de mål som regeringen ställt upp. På så sätt blir det möjligt för regeringen att successivt lära sig allt mer om vad som är bättre eller sämre metoder för att underlätta arbetsmarknadens funktion. Uppföljningar tjänar därmed som underlag för en gradvis utveckling av politiken på området. Motsvarande förhållningssätt torde till begränsade kostnader kunna införas också inom transportsektorn.

IFAU:s roll har en intressant parallell från kommersiell projektfinansiering i de arbetsuppgifter som utförs av oberoende kreditgranskningsinstitut. Tre konkurrerande, världsomspännande företag – Fitch, Moodys och Standards & Poor – granskar således på uppdrag av långivare risken i de placeringar man redan gjort eller i de förslag till finansiering av nya projekt som diskuteras. I detta har instituten inte till uppgift att föreslå eller rekommendera hur uppdragsgivarna bör agera. Den enda rollen man har är att utvärdera färdiga förslag och kategorisera dessa i ett antal grupper – från AAA ner till D – för att ange risken för att den aktuella utlåningen inte kommer att kunna betalas tillbaka.

Parallellen mellan IFAU och kreditgranskningsinstitutet ligger i den helt fristående roll man har i förhållande till politikens respektive finansieringens utformning. Genom att avstå från varje aktivt ställningstagande till hur man framledes bör agera kan man också utan risk för jäv uttala sig om hur olika förfaranden faktiskt fungerat. Denna typ av separation av arbetsuppgifter för också övervägas i en framtida strukturering i transportsektorn.

Appendix B Företagsekonomi och samhällsekonomi

Låt oss anta att ett privat konsortium lägger fram ett förslag om en tullfinansierad bro över en fjord. På grundval av en företagsekonomisk kalkyl bedömer man att projektet kan finansieras med vägtullar. Avsikten är att i detta avsnitt i korthet redogöra för hur företagets beslutsunderlag förhåller sig till en samhällsekonomisk kalkyl som genomförs av samma objekt?

Den företagsekonomiska kalkylen baseras på en bedömning av det framtida flödet av resenärer/kunder vid olika nivåer på uttaget av tull. På så sätt får man underlag för att beräkna verksamhetens intäkter. Bedömningen avser ett antal år in i framtiden och de framtida intäkterna diskonteras till ett nuvärde. Intäktsströmmen jämförs med projektets kostnader inklusive de framtida drift- och underhålls- och finansierings kostnaderna. Ett positivt netto säger att broinvesteringen är företagsekonomiskt motiverad.

Man kan inledningsvis anta att trafikpolitiken fullt ut lyckats internalisera de externa kostnaderna i form av ett system med drivmedels- och kilometerskatter. Trafikantens val av väg baseras då på kostnader som inkluderar också andra trafikanters olycks- och trängseffekter liksom allt från lokala till globala miljöeffekter.

Bron ger en tidsbesparing om x minuter som exempelvis visar på en betalningsvilja hos trafikanterna om 161 kr per passage. Tullbolaget tar 160 kr i tull och kan därmed locka till sig trafikanterna från den befintliga vägen som är betydligt längre och innehåller en besvärlig genomfart. Vi kan med denna prissättningspolicy anta att antalet trafikanter är oförändrat Q st. I den samhällsekonomiska analysen uppkommer $1 \text{ kr} \times Q$ som ett konsumentöverskott medan $160 \text{ kr} \times Q$ uppkommer som ett producentöverskott. I den företagsekonomiska analysen ingår endast producentöverskottet $160 \text{ kr} \times Q$ som intäkt. Investeringskostnaderna är i princip identiska mellan de båda kalkylerna även om företaget inte tar med inbesparade driftskostnader på den gamla vägen. Med denna prissättningspolicy som innebär att producenten tar över (nästan) hela konsumentöverskottet, ger en företagsekonomisk och en samhällsekonomisk kalkyl i grova drag samma resultat.

Skillnaderna mellan kalkylerna utgörs alltså av om konsumentöverskottet beaktas eller inte. Vi vet egentligen inte vilken prissättningspolicy tullföretaget kommer att välja. Vid en lägre tull uppkommer ett större konsumentöverskott och ett lägre producentöverskott (med oförändrat Q) medan en högre tull ger motsatt

resultat. Därmed ger den samhällsekonomiska kalkylen, som ju inkluderar konsumentöverskottet, en större samhällsekonomisk nytta ju lägre tullen är.²²

Om trafikens externa effekter inte är fullständigt internaliserade uppkommer ytterligare skillnader mellan de båda modellerna. Låt oss bara belysa ett exempel där den befintliga vägen går igenom en tätort med betydande hälsoproblem till följd av problem med avgaser i trånga gaturum. Den nya förbindelsen minskar dessa problem genom att flytta utsläppen ut i öppna landskap där de inte längre ger upphov till negativa hälsoeffekter. Trafiken på bron innebär därför kanske samma utsläpp som i utgångsläget men dessa kan antas ge upphov till lägre hälsoproblem. Nettoeffekterna värderas till den betalningsvilja de boende i framförallt närområdet har av de förändrade hälsoskadorna.

I den samhällsekonomiska kalkylen kommer detta att materialiseras i form av en ytterligare nyttopost. Däremot syns en sådan hälsovinst inte i den företagsekonomiska kalkylen.

Det är mot denna bakgrund uppenbart att kalkylerna ger olika resultat i åtminstone två situationer. Den ena innebär att man har ett företag som har möjlighet att påverka trafikens omfattning med priser som väsentligt överskrider det samhällsekonomiskt optimala. Den andra situationen då en skillnad uppstår är att det existerar betydande externa effekter som inte internaliserats via beskattningen av trafiken.

Det grundläggande förhållningssättet utgår emellertid från likartade principer och vissa komponenter kan nyttjas i båda kalkylerna, exempelvis beräkningen av investeringskostnaden liksom av producentöverskottet. Den företagsekonomiska kalkylen måste i första hand kompletteras med en kalkyl av konsumentöverskottets förändring samt värderingen av de (icke-prissatta) externa effekterna.

En helt annan typ av skillnad finns emellertid mellan de två ansatserna till att genomföra kalkyler. Ett företag som överväger att genomföra ett visst projekt väljer att göra detta enbart om man är rimligt säker på att man får tillbaka de kostnader som lagts ner på investeringen. Man vet också att utfallet kommer att utvärderas i

²² Det är därför den samhällsekonomiska rekommendationen vanligen är att sänka tullarna ner till den rörliga marginalkostnaden. Denna prissättningspolicy maximerar summan av konsument- och producentöverskott, dvs. den samhällsekonomiska intäkten, men låter huvuddelen (hela) intäkten hamna hos konsumenten/trafikanten genom en bättre väg. Den vinst som detta ger ska vägas mot den samhällsekonomiska kostnaden av att finansiera investeringen med generella skatter (se avsnitt x.x).

form av projektets resultat: Om man genomförde en investering som inte genererar tillräckligt stora intäkter för att betala tillbaka de initiala investeringskostnaderna kommer ett projektbolag att gå i konkurs. Om investeringen är en del av ett företags verksamhet kommer företaget resultat som helhet att dras ner.

Motsvarande konsekvenser av investeringar som beslutas av offentliga myndigheter kommer aldrig att märkas i något årsbokslut. En ny väg eller bana genererar inte intäkter och det är i realiteten inte möjligt att i ekonomiskt hänseende följa upp om man initialt gjorde rimliga bedömningar när man beslutade om att genomföra ett projekt. Detta skapar i sin tur helt andra drivkrafter till att vara noggrann i investeringsanalysen i de två typerna av organisationer.

Det faktum att man inte kan använda marknadsdata för att följa upp fattade beslut innebär emellertid inte att man helt saknar möjlighet att göra uppföljningar i offentlig sektor. I synnerhet finns det skäl att systematiskt följa upp trafikutvecklingen över tiden och att ställa detta mot de bedömningar som gjordes då investeringsbeslutet ursprungligen togs. Av flera skäl kan det vara svårt att använda sådana uppföljningar för att utkräva ansvar. Exempelvis kommer trafikutvecklingen att bero på många olika förhållanden och flerparten av dessa ligger bortanför den enskilde beslutsfattarens möjlighet att påverka. Det är också ofta så långa ledtider mellan beslut och den dag man kan börja observera eventuella avvikelser mellan förhandsbedömningar och faktiskt utfall att de som fattade det ursprungliga beslutet sällan arbetar kvar i denna position. Uppföljningar utgör emellertid en viktig pusselbit för att lära sig hur man i framtiden ska genomföra samhällsekonomiska kalkyler.

Referenser

- Andersson, M., M. Börjesson, J. Dillén och J. Johansson (2008). Samhällsekonomiskt motiverad nivå på underhåll av det statliga järnvägsnätet – underlag till Åtgärdsplaneringen 2008. VTI och WSP Rapport till Banverket, 2008-06-18.
- Andersson, M., L. Hultkrantz och J-E. Nilsson (1999). *Drift och underhåll av det statliga vägnätet på samhällsekonomiska grunder*. TFK Minirapport 126, Institutet för Transportforskning och Centrum för Transportekonomi, Borlänge.
- Arnek, M., L. Hellsvik, M. Trollius (2007), *En svensk modell för offentlig-privat samverkan vid infrastrukturinvesteringar*. Rapport framtagen av en för Banverket, VTI och Vägverket gemensam arbetsgrupp. Tryckt som VTI-Rapport 588.
- Banverket (2003). *Ny järnväg Umeå – Haparanda*. Rapport till regeringen. Tillgänglig på http://www.banverket.se/pages/3712/Rapport_till_regeringen_03-03-10.pdf.
- Dasgupta, P. (2007) "Commentary: The Stern Review's Economics of Climate Change", *National Institute Economics*, 199: 4–7.
- Eliasson (2009). A cost-benefit analysis of the Stockholm congestion charging system. Transportation Research A.
- Fujita, Masahisa, Paul Krugman and Anthony J. Venables (1999), *The Spatial Economy – Cities, Regions and International Trade*, Cambridge MA: The MIT Press.
- Hansen, F. (2009) "Metodologiska perspektiv på kostnadsnyttoanalys", VTI-rapport xx.
- Holmlund, B. och M. Söderström (2008). *Hur påverkas inkomsterna av skatteförändringar?* IFAU-rapport 2008:28.
- Kågebro, E. och Vredin Johansson, M. (2008) "Ekonomiska verktyg som beslutsstöd i klimatanpassningsarbetet – En metodöversikt", FOI rapport FOI-R-2530-SE.
- Larsson, S-O. (1998) "Mångdimensionella beslut – om konsten att välja det "bästa", Publicerad i Budh, E., Israelsson, T., Johnsson, R. och S-O. Larsson, *Vägval och miljö*, T&S Publications.
- Nelldal, B-L. (2008). *Höghastighetsbanor i Sverige – Götalandsbanan och Europabanan*. KTH Järnvägsgrupp. Tillgänglig via www.banverket.se.
- Nilsson, J-E., M. Bergman, R. Pyddoke (2004). *Den svåra beställarrollen*. Om konkurrensutsättning och upphandling i offentlig sektor. SNS förlag.

- Rapporten om funktionsupphandling.
- Nordhaus, W.D. (2007) "A Review of the Stern Review on the Economics of Climate Change", *Journal of Economic Literature* 45(3): 686–702.
- Nutek (2008) *Nuteks Årsbok 2008*.
- Nilsson, J-E. (2008). *Upphandling, avtalsutformning och innovationer*. VTI-rapport 2008:626.
- Nilsson, J-E. (2009). The Value of Public Private Partnerships in Infrastructure. Working Paper.
- Nilsson, J-E, M. Bergman & R. Pyddoke (2004). *Den svåra beställarrollen. Om konkurrensutsättning och upphandling i offentlig sektor*. SNS Förlag, januari 2005.
- Nilsson, J-E, R. Pyddoke (2007). *Offentlig-Privat Samverkan kring infrastruktur*. Rapport till trafikutskottet. Tryckt som VTI-rapport 2007:61.
- OECD (2008). *Transport Infrastructure Investment. Options for Efficiency*.
- OECD (2008), *The wider economic benefits of transport: Macro-, Meso- and Micro-economic transport planning and investment tools*, OECD Round Table 140, Transport Research Centre.
- Persson, M. och Sterner, T. (2008) "Konsensus i förändring – klimatekonomi efter Stern", *Ekonomisk Debatt*, 36(4): 65–81.
- RRV 1994:23, *Infrastrukturinvesteringar – en kostnadsjämförelse mellan plan och utfall i 15 större projekt inom Vägverket och Banverket*. Riksrevisionsverket.
- Samplan report 2004:1. The Swedish national freight model. A critical review and an outline of the way ahead.
- Samplan report 2001:1. *The Swedish national model system for goods transport – Samgoods. A brief introductory overview*.
- SIKA (2001). Hur inriktningsplaneringen kan utvecklas. PM november 2001.
- SIKA (2002). *Uppföljning av de trafikpolitiska målen*. Rapport 2002:3.
- SIKA (2004). Strategisk analys av trafiksäkerhetsåtgärder. PM 2004:1.
- SIKA (2005). *Fyrstegsprincipen – Infrastrukturplaneringens nya Potemkinkuliss?* Rapport 2005:11.
- SIKA (2007). *Kilometerskatt för lastbilar. Effekter för näringar och regioner*. Rapport 2007:5.
- SIKA (2008). Samhällsekonomiska principer och kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 4. PM 2008:3.

- SOU 1996:95. *Botniabanan*.
- Stern, N. (2007). *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Cambridge University Press.
- Sugden, R. (2000.) "Credible worlds: the status of theoretical models in economics", *Journal of Economic Methodology*, 7(1): 1–31.
- Transek (2006). *Sambällsekonomisk analys av Stockholmsförsöket*. Rapport 2006:31.
- VTI (2008). *Långa och tunga lastbilars effekt på transportsystemet*. Rapport 605:2008.
- Weitzman, M.L. (2007). "A Review of the Stern Review on the Economics of Climate Change", *Journal of Economic Literature* 45(3): 703–724.

Kartläggning och analys av den långsiktiga infrastrukturplaneringen under perioden 1988–2008

En genomgång av propositioner och granskningsrapporter

Innehåll

Bakgrund och syfte	129
Propositioner som behandlat planeringssystemet	130
1988 års trafikpolitiska beslut	130
1991 års tillväxtproposition.....	137
1992/93 års infrastrukturproposition	160
1996/97 års infrastrukturproposition	164
1998 års trafikpolitiska proposition.....	179
2001/02 års infrastrukturproposition	188
2003/04 års investeringsproposition.....	194
005/06 års transportpolitiska proposition.....	198
Pågående infrastrukturplanering – prop. 2008/09:35	211
Vägverkets och Banverkets arbete med den långsiktiga planeringen	228
Allmänna iakttagelser	228
Tidigare utvärderingar av planeringssystemet, dess delar och dess tillämpning.....	229
SIKA:s utvärderingar	229
Riksrevisionen.....	248

Bakgrund och syfte

Regeringen beslutade vid sammanträde den 26 juni 2008 om direktiv för översyn av myndigheter och verksamheter inom transportområdet. I uppdraget ingår bl.a. att se över och föreslå nya former och arbetssätt samt överväga olika organisationsformer för den strategiska planeringen av transportinfrastrukturen på lång och medellång sikt.

I arbetet med bl.a. den infrastrukturproposition som regeringen avser att överlämna till riksdagen i höst har det – enligt direktiven för denna utredning – framkommit att det finns ett behov att utveckla ett trafikslagsövergripande synsätt i infrastrukturplaneringen. Hittills har arbetet ofta bedrivits inom respektive trafiksektor, vilket kan leda till suboptimering av infrastrukturinvesteringar eller till att transportkedjor inte hänger ihop. En sammanhållen infrastrukturplanering skulle bl.a. kunna främja lösningar som bidrar till en minskad negativ miljö- och klimatpåverkan samt ökad energieffektivitet. De problem som regeringen har identifierat handlar om att dagens planeringssystem brister i flexibilitet både på lång och på medellång sikt vilket gör att det är svårt att möta förändrade förutsättningar. Även andra aktörer, såsom kommuner, länsstyrelser och näringslivsföreträdare, påtalar att sektorsvis planering är ett problem.

För att säkerställa en mer flexibel och trafikslagsövergripande planeringsmodell bör även en genomlysning göras av vilka delar av de nuvarande verksamheterna inom luft- och sjöfartssektorerna som bör inkluderas i ett sådant perspektiv liksom statens tecknande av trafikavtal och kommunikationsanalysens roll i helheten.

Systemet för den långsiktiga planeringen av vägar, järnvägar, flygplatser och farleder har undergått förändringar under årens lopp. Såväl formerna för planeringen som dess innehåll och omfattning har förändrats. Ansvarsfördelningen och aktörernas inflytande har också förändrats.

I föreliggande PM görs en kartläggning av de förändringar och bevekelsegrunderna för de förändringar som planeringssystemet i vid bemärkelse undergått under de senaste 20 åren. Valet av period är gjord mot bakgrund av att Banverket etablerades år 1988. Innan dess var det i princip endast Vägverket som planerade sin verksamhet långsiktigt och utifrån ett uttalat samhällsekonomiskt synsätt.

Vidare görs en genomgång av de granskningar som SIKA har gjort under de senaste 10 åren. Vidare refereras den granskning som Riksrevisionen genomfört rörande den regionala planeringen.

Propositioner som behandlat planeringssystemet

1988 års trafikpolitiska beslut

I propositionen 1987/88: 50 om trafikpolitiken inför 1990-talet behandlades frågan om investeringar i infrastrukturen och den samhällsekonomisk investeringsplanering.

Regeringens förslag var följande:

Planeringen av investeringar och underhåll skall ske på samhällsekonomiska grunder och på ett sätt som tryggar ett regionalt inflytande.

Bakgrund till förslaget var att planeringen av järnvägens infrastruktur grundades på ekonomiska mål som statsmakterna angett för SJ. Med hänsyn till att detta mål var formulerat som krav på kostnadstäckning och förräntning av investerat kapital var SJ:s bedömning av olika investeringsobjekt företagsekonomiskt inriktad. Sedan 1985 års järnvägspolitiska beslut hade förräntningsgraden angetts till 80 % av investerade medel i affärsbanenätet. För investeringar i de ersättningsberättigade banorna hade SJ sedan år 1963 varit helt befriat från förräntningskravet.

Statsmakterna hade dock möjligheter att genom särskild nedläggning av förräntningsgraden för enskilda projekt påverka SJ:s investeringsplanering. Detta hade t.ex. skett beträffande den pågående utbyggnaden av västkustbanan samt kapacitetssupplemenet av spårsystemet i Stockholmsregionen.

Planeringen av investeringar kan – konstaterade regeringen – självfallet ske efter skilda utgångspunkter och med olika bedömningskriterier. Från statsmakternas sida ställs dock krav på beslutsunderlag som möjliggör avvägningar rörande resursfördelningen både mellan trafikgrenarna samt mellan transportsektorn och andra samhällssektorer. Det kan också finnas – menade regeringen – anledning för statsmakterna att ta ställning till enskilda, större investeringar som har långtgående verkningar inom flera transport-

grenar eller utanför transportsektorn. Önskemål finns också om en utformning av infrastrukturen som medverkar till en utveckling av samhället i enlighet med övergripande samhällsmål.

Från trafikföretaget SJ:s utgångspunkt fanns däremot i första hand behov av en planering som gav en inriktning av investeringarna mot högsta möjliga företagsekonomiska lönsamhet. I en sådan kalkylsituation koncentrerades intresset naturligen på de effekter av en investering som kunde mätas i SJ:s egen resultatredovisning.

Olika lokala och regionala intressenter däremot kunde däremot önska sig en planering som gav möjlighet till ett decentraliserat medbestämmande över investeringsverksamheten.

Dessa olika och dessutom i vissa fall motstridiga intressen medförde att kraven på investeringsplaneringen ökade i framtiden. Behovet av framtidssatsningar, rationaliseringar, en miljöanpassad trafikförsörjning och en balanserad regional utveckling samtidigt som utrymmet för en offentlig finansiering var begränsat ansågs medföra behov ett betydligt bättre underlag för prioriteringar mellan olika objekt.

En förutsättning för att kraven på ett allsidigt och jämförbart prioriteringsunderlag skulle kunna tillgodoses var ett utvecklat samhällsekonomiskt planeringssystem. Regeringens förslag om en vägtrafikmodell för järnvägstrafiken avsågs ge förutsättningar för en sådan inriktning av planeringsverksamheten. Regeringen förordade därför att investeringarna i järnvägens infrastruktur fortsättningsvis skulle bedömas på liknande sätt som redan gällde för väginvesteringar.

Regeringen var medveten om att en övergång från en företagsekonomiskt inriktad planering till ett samhällsekonomiskt grundat bedömningssystem inte kunde ske omgående. Det planeringssystem som tillämpas för väginvesteringar hade utvecklats successivt och förfinats under en lång följd av år. Även om många metodfrågor var generella, behövdes ett utvecklingsarbete för att hitta en modell som var anpassad till järnvägens speciella förutsättningar. Det kartläggnings- och analysarbete av bl.a. olika metodfrågor som skett i samband med den samordnade investeringsplaneringen och det trafikpolitiska utvecklingsarbetet av framför allt Transportrådet (TPR) borde härvid kunna tjäna som en plattform för det fortsatta arbetet.

Inom ramen för den nuvarande vägplaneringen bedömdes i princip alla investeringar och vissa underhållsinsatser på samhällsekonomiska grunder. Detta gällde även i viss del bidragsgivningen

till investeringar hos andra väghållare än staten. Planeringen skedde dock inte enligt någon strikt samhällsekonomisk analys. Vidare hade regeringen bl.a. i direktiven för vägplaneringen möjlighet att betona särskilda frågor liksom också att framhålla att vissa trafik-ekonomiskt eller regionalpolitiskt viktiga investeringar genomfördes.

Regeringen bedömde det alltså inte vara realistiskt att redan i ett inledningsskede införa en motsvarande omfattande planeringsordning på järnvägsområdet. Detta hindrade dock inte att mycket kunde göras redan på kort sikt för att mer systematiskt väga in samhällsekonomiska aspekter i planeringen.

Volymmässigt svarade reinvesteringarna i bannätet för en betydande andel av de totala investeringarna – normalt ca 70 %. Spårupprustning för att vidmakthålla järnvägsnätet i oförändrat skick utgjorde här den helt dominerande delen.

Frågan om man skall reinvestera gällde den grundläggande omständigheten om det var ekonomiskt riktigt eller från andra synpunkter motiverat att driva den berörda verksamheten vidare. På frågan om när man skulle reinvestera i stället för att driva den gamla anläggningen vidare kunde svar ofta ges efter en företags-ekonomisk utbyteskalkyl. En reinvestering blir motiverad när underhålls- och driftkostnadsbesparingen för den gamla anläggningen överstiger kapitalkostnaden för den nya anläggningen. Vid prövningen slutligen av frågan hur investeringen borde genomföras måste beaktas att man ofta genom den s.k. teknikfaktorn på köpet skulle få en standardökning.

Med hänsyn till att reinvesteringarna omfattade ett mycket stort antal objekt torde det i ett första skede vara förenat med betydande svårigheter att för alla objekt tillämpa en samhällsekonomisk analys. Syftet med en samhällsekonomisk prövning skulle dock mycket väl kunna förenas med en fortsatt smidig handläggningsordning. En lösning kunde vara att den samhällsekonomiska utvärderingen på järnvägsområdet gjordes för hela objektgrupper. Det kunde t.ex. gälla säkerhetsinvesteringar.

För nyinvesteringar borde emellertid som huvudregel gälla att en allsidig samhällsekonomisk prövning skulle genomföras för varje objekt. Under ett inledningsskede var det rimligt att en översiktlig bedömning först gjordes av för vilka objekt en samhällsekonomisk bedömning kunde komma att skilja sig från en företags-ekonomisk.

När det sedan gällde frågan om vilket bannät som de samhälls-ekonomiska bedömningarna borde innefatta ansåg regeringen att det även här borde eftersträvas en parallellitet med vägsidan. Detta innebar att regeringen förordade att även investeringsplaneringen för länsjärnvägarna borde ske på samhällsekonomiska grunder.

En huvuduppgift för Banverket borde vara att för hela bannätet ta fram en investeringsplan där olika projekt värderats och tids-prioriterats. Med utgångspunkt i denna plan borde det vara möjligt för SJ och andra intressenter, t.ex. trafikhuvudmännen att med egna medel bekosta tidigareläggning av angelägna investerings-objekt.

Investeringar på stomnätet borde beslutas av Banverket enligt de ramar och riktlinjer som regering och riksdag angav. Trafikens nationella och internationella karaktär nödvändiggjorde att ett övergripande synsätt anlades på investeringarna i stomjärnvägarna. I planeringen borde dock, förutom med SJ, regelmässigt samråd ske med olika lokala och regionala intressenter, t.ex. länsstyrelser, kommuner och trafikhuvudmän.

Planeringen borde vidare ge utrymme för flexibilitet och anpassning till exempelvis förändrade godsströmmar så att det nya planeringssystemet inte hindrade SJ att konkurrera effektivt på transportmarknaden. Inom vägplaneringssystemet sökte man möta detta behov genom revideringar vart tredje år av vägplanerna och genom att möjlighet fanns att omprioritera i planerna. För att få till stånd en motsvarande flexibel behandling på järnvägsområdet förutsatte regeringen att liknande metoder kunde komma till användning inom Banverkets investeringsverksamhet. Med hänsyn till järnvägens begränsade möjligheter till omdirigeringar av trafikflöden borde också ett visst investeringsutrymme reserveras för oförutsedda händelser.

Regeringen ansåg dessutom att SJ eller andra intressenter, t.ex. enskilda godskunder, trafikhuvudmän eller kommuner borde ha möjlighet att genom egen finansiering köpa extra investeringar eller tidigarelägga objekt som redan fanns i investeringsplanerna.

När det gällde investeringsplaneringen för länsjärnvägarna ansåg regeringen det angeläget att avvägningen mellan väg- och järnvägsutbyggnader ägde rum på länsplanet där kunskaperna om investeringsbehoven fanns. Redan då fanns en väl decentraliserad planering av väginvesteringar. Erfarenheterna av denna var goda. Vägbyggnadet i länen prioriterades efter en samhällsekonomisk värdering. Besluten fattades av länsstyrelserna. Regeringen ansåg att invester-

ingar också i länsjärnvägarna skulle beslutas av länsstyrelsen. I propositionen återkom regeringen till planeringsordning, anslagskonstruktion m.m.

Investeringsbeslut avseende länsjärnvägarna kan i många fall ha direkta konsekvenser för trafiken på angränsande stomjärnvägar och vice versa. Detta förutsatte enligt regeringen ett nära samarbete mellan Banverket och det regionala planeringsarbetet hos bl.a. länsstyrelserna. Samordningsbehovet var särskilt påkallat för investeringar för godstrafiken eftersom vissa länsjärnvägar för denna trafik har en nödvändig matarfunktion till stornätet.

Det fanns också ett nära samband mellan investeringarna och det löpande drift- och underhållsarbetet inom Banverket. Otillräckliga investeringar kunde således leda till att kostnaderna för järnvägsunderhållet blir högre. Samtidigt gällde att eftersatt underhåll på sikt leder till krav på genomgripande upprustningar. En stor del av investeringarna i länsjärnvägarna var vidare påkallade av trafiksäkerhetskrav som t.ex. införande av automatisk tågastighetskontroll (ATC).

Sammantaget innebar det regeringen anförde att det var nödvändigt att få till stånd ett nära samarbete i investeringsplaneringen mellan kommuner, trafikhuvudmännen, länsstyrelserna, SJ, Vägverket och Banverket.

I likhet med vad som gällde för väginvesteringar borde regeringen utfärda föreskrifter om järnvägsplaneringens allmänna inriktning. Investeringsplaneringen för stomjärnvägarna borde tidsmässigt samordnas med investeringsplaneringen för byggande av länsjärnvägar och övriga länstrafikanläggningar. Detta medförde att Banverkets långsiktiga investeringsplanering borde ske enligt tioåriga planperioder som revideras efter samma tidsintervaller som redan gällde på vägområdet. Regeringen erinrade i detta sammanhang också om vad den tidigare hade anført om att metoder för investeringsplaneringen borde utvecklas vidare.

Under rubriken Sammanhållen investeringsplanering lämnade regeringen följande förslag i 1988-års trafikpolitiska proposition.

Regeringens förslag:

- Planering och prioritering av investeringar på länsplanet i vägar, länsjärnvägar och kollektivtrafikanläggningar skall så långt möjligt samordnas och ske på samhällsekonomiska grunder.
- Det samhällsekonomiska planeringssystemet för väginvesteringar skall utvecklas till att även innefatta investeringar i länsjärnvägar och kollektivtrafikanläggningar.
- Avgränsningen mellan riks- och länsinvesteringar skall förtydligas.

1986 års väghållningsutredning hade föreslagit att den s.k. fördelningsplanen för bidrag till byggande av statskommunvägar m.m. skulle upphöra. Bidrag till vissa kommunala vägobjekt borde enligt utredningen i stället behandlas inom ramen för de statliga väginvesteringsplanerna. Vidare föreslog utredningen inrättande av en särskild plan för bidrag till kollektivtrafikinvesteringar.

Den decentraliserade planeringen inom väghållningen ansågs ha betydande förtjänster. För byggande av statliga vägar upprättades med dåvarande regelsystem särskilda investeringsplaner som bestod av en flerårsplan för byggande av riksvägar samt en flerårsplan i varje län för byggande av länsvägar. Planerna avsåg tio år och reviderades vart tredje år. Flerårsplanen för byggande av riksvägar fastställdes av Vägverket och flerårsplanerna för byggande av länsvägar fastställs av respektive länsstyrelse. Nya väginvesteringsplaner gällde för åren 1988–1997.

Bidrag till byggande av statskommunvägar samt vissa kollektivtrafikinvesteringar lämnades via den s.k. fördelningsplanen, som fastställdes av Vägverket. Även denna plan omfattade tio år. En ny plan gällde för åren 1988–1997.

Regeringen delade Länsstyrelsens i Stockholms län och SLTF:s uppfattning att investeringar i väganläggningar resp. kollektivtrafikanläggningar i viss mån var utbytbara och det bl.a. därför var viktigt att lokala och regionala anläggningar för vägtrafik och kollektivtrafik prioriterades samordnat och på länsnivå. Ett ytterligare skäl för en sådan samordning var att investeringar i länsjärnvägar i enlighet med vad regeringen tidigare hade föreslagit i propositionen

skulle prioriteras regionalt på samma sätt som då skedde beträffande kollektivtrafikanläggningar och länsvägar.

Den decentraliserade investeringsplaneringen borde således samordnas på så sätt att samtliga dessa typer av investeringar fortsättningsvis prioriterades på länsnivå av länsstyrelserna. Då länsstyrelsernas förtroendemannastyrelser utgjordes av representanter från bl.a. landstingen säkerställdes att avvägningen mellan olika transportsystem prövades i ett sammanhang.

Regeringens förslag innebar en tydligare och mer konsekvent ansvarsuppdelning mellan staten, kommunerna och trafik huvudmännen. Genom en regional avvägning skapades också en bättre samordning mellan investeringsbeslut och beslut om uppläggning av kollektivtrafiken. Detta borde underlätta strävandena att åstadkomma rationella trafiksystem i länen.

Medel till byggande av statliga vägar anvisades då över ett anslag. Mot bakgrund av vad regeringen tidigare föreslagit i propositionen beträffande ändringar i väghållningsansvaret borde de övergripande allmänna vägarna prioriteras i särskild ordning. Därvid borde det nuvarande systemet med en särskild plan för byggande av riksvägar kunna behållas och utvecklas till att även omfatta sådana riksvägar som var statskommunvägar.

Regeringen föreslog att en sådan utvecklad riksvägsplan kompletterades med länsvisa planer för investeringar i länstrafikanläggningar. Till skillnad från dåvarande ordning borde därmed medel för investeringar i länsvägar och övriga länstrafikanläggningar resp. riksvägar anvisas på skilda anslag. Därmed fick man en klarare avgränsning mellan regionala och övergripande investeringar. Som tidigare hade anförts borde anslaget för investeringar i länstrafikanläggningar även omfatta investeringar i länsjärnvägar.

Regeringen föreslog vidare att ge Vägverket i uppdrag att i samverkan med TPR och Banverket utveckla planeringssystemet så att det även kunde innefatta investeringar i länsjärnvägar och kollektivtrafikanläggningar. Inriktningen skulle därvid vara att få fram ett system som kunde börja tillämpas redan under år 1989 och utnyttjas vid upprättandet av investeringsplanerna för åren 1991–2000.

Sammanfattande kommentar:

Genom 1988 års trafikpolitiska beslut infördes så långt det ansågs möjligt likartade principer för planeringen av investeringar i vägar och järnvägar. De skulle ske på samhällsekonomiska grunder. Planerna skulle vara 10-åriga och revideras vart tredje år. Regeringen skulle utfärda direktiv för planeringen och Vägverket respektive Banverket skulle upprätta och fastställa de planer som rörde riksvägar och stomjärnvägar.

Länsstyrelserna skulle utifrån regeringens direktiv bedriva planeringen för länsvägar och länsjärnvägar och kollektivtrafik-anläggningar. De skulle också fastställa planerna. Vägverket skulle i samverkan med TPR och Banverket utveckla planeringssystemet och vara länsstyrelserna behjälplig i planeringsarbetet.

Anslagsstrukturen förändrades med anledning av ändrad ansvarsfördelning.

Ett frågetecken restes att nyttja samhällsekonomiska bedömningar när det gällde järnvägen såvitt avsåg reinvesteringar.

Banverket etablerades år 1988 och fick ansvar för infrastrukturen inom järnvägen, dock ej trafikledningen.

Planeringen av drift och underhåll för vägar och järnvägar var enbart en angelägenhet för respektive verk. Luftfartens och sjöfartens investeringar bedömdes utifrån andra grunder och behandlades inte särskilt mycket i propositionen.

1991års tillväxtproposition

I propositionen 1990/91:87 om näringspolitik för tillväxt behandlade regeringen frågor av central natur för de affärsverk och myndigheter som förvaltade och nyttjade infrastrukturen i landet.

Tillgången till goda kommunikationer i vid mening ansågs vara en grundläggande förutsättning för en positiv samhällsutveckling. I det moderna samhället spelar en ändamålsenlig struktur för exempelvis tele- och datakommunikation liksom gods- och persontransporter en allt viktigare roll. Förmågan att tillgodose dessa behov var därför av stor betydelse för tillväxten i ekonomin.

Regeringen föreslog mot denna bakgrund att en särskild infrastrukturfond om minst 20 miljarder kronor bildades för

investeringar i järnvägar, vägar och kollektivtrafikanläggningar. Tillsammans med bl.a. nya finansieringsformer skulle detta innebära att ett investeringsprogram på drygt 100 miljarder kronor skulle kunna förverkligas fram till sekelskiftet. Detta var i det närmaste en fördubbling jämfört med dåvarande nivå.

Med finansiering helt eller delvis från infrastrukturfonden skulle flera angelägna projekt komma till stånd under 90-talet. Fondmedlen skulle användas till nationellt strategiska projekt. De skulle fördelas så att näringslivets konkurrenskraft stärktes. Därmed skulle en god grund för en ökad tillväxt i ekonomin kunna skapas.

Inom järnvägssektorn var utbyggnaden av Västkustbanan mellan Malmö och Göteborg till dubbelspårsstandard liksom utbyggnad av järnvägskommunikationerna i Mälardalen och Arlandabanan angelägna projekt. Vidare krävdes kapacitetsförstärkningar på norra stambanan och stambanan genom övre Norrland. En tidigareläggning av snabbtågsanpassning på södra stambanan och ostkustbanan var också angelägen.

Med utgångspunkt från en ny helhetssyn på väginvesteringarna borde satsningar på vägarna ske längs hela stråk. I första hand borde E 4, E 3 (nuvarande E 20) och E 6 komma i fråga för standardförbättringar, t.ex. i form av förbifarter och bortbyggda flaskhalsar.

Enligt regeringens mening borde det vara möjligt att i en förhandlingsuppgörelse från infrastrukturfonden tillföra 500 miljoner kronor för standardförbättringar av strategiska vägar inom ramen för ett kompletterande bärighetsprogram.

Regeringen hade tidigare gett förhandlingsuppdrag för att klarlägga förutsättningarna för ökade investeringar i trafikens infrastruktur i storstadsområdena. Som resultat härav hade överenskommelser träffats mellan olika regionala och lokala intressenter i Stockholm, Göteborg och Malmö om långsiktiga åtgärder för bättre trafiksystem. Regeringen förklarade sig beredd att avsätta 5,5 miljarder kronor som delfinansiering av sådana åtgärder i storstadsregionerna som främjade miljösituationen och framkomligheten.

En vidareutveckling av planeringssystemet för investeringar i trafikens infrastruktur föreslogs. En viktig utgångspunkt var att det nationella perspektivet stärktes. För att få ett jämförbart underlag från alla trafikgrenar borde de samhällsekonomiska effekterna beskrivas. Ökad tonvikt skulle läggas vid de strategiska projekten. Infrastrukturfonden skulle redan under år 1991 introducera en

förändrad inriktning och nya arbetsformer för en effektivare medelsanvändning.

Den svenska ekonomins fortskridande internationalisering skärpte kraven på transportsektorn. Stora delar av svensk industri integrerades allt mer i internationella produktionskedjor. Väl utvecklade kommunikationer inom landet ansågs vara en förutsättning för att svenska mindre och medelstora företag skulle kunna hävda sina positioner som leverantörer till de svenska internationaliserade storföretagen. En väl utvecklad infrastruktur skulle ge förutsättningar för effektiva transporter, lägre kostnader och därmed ökad konkurrenskraft.

En effektivisering av godstrafiken var särskilt angelägen mot bakgrund av att en mycket stor och växande del av det svenska näringslivet arbetade på den internationella marknaden. De delar som ingår i en produkt tillverkas i olika länder och sätts samman på skilda ställen i världen. Härtill kom att allt fler länder industrialiserades vilket ledde till att marknaderna växte. En annan faktor var att förädlingen av industriprodukterna gick allt längre. Kraven på ökad kvalitet i transporter ökade därmed.

En fast förbindelse över Öresund skulle stärka det nordiska samarbetet och Nordens ställning i det framtida Europa. Förhandlingar om en fast förbindelse i form av en kombinerad väg- och järnvägsbro mellan Köpenhamn och Malmö pågick. Dessa förhandlingar var nu inne i ett intensivt skede.

Vårt transportsystem var resultatet av en mycket lång utveckling. Delar av dagens bärande strukturer ansågs gamla och konstruerade i ett samhälle som i väsentliga avseenden skiljde sig från dagens. Uppgiften var att utveckla kommunikationssystemet inför 2000-talet. En grundläggande uppgift var att förändra systemen så att de klarade de krav som resenärer och transportköpare ställde, samtidigt som miljö- och hälsoproblemen bemästrades.

För att utveckla transportsystemet i miljövänlig riktning var det således angeläget att utveckla samhällsplaneringen och att ge investeringarna i infrastrukturen en miljöprofil. Lösningar med mindre miljöpåverkan skulle ges ökad prioritet genom att kraven på miljöeffektredovisningar skärptes och att högre miljökrav ställdes vid byggande, underhåll och drift av infrastruktur. Det var också viktigt att de investeringar som genomfördes skedde med stor hänsyn till kulturvärden och landskapsbild.

Dessa riktlinjer skulle enligt regeringens mening ligga till grund för en offensiv satsning för att utveckla kommunikationssektorn i

enlighet med övergripande mål. Regeringen redovisade i propositionen En god livsmiljö ytterligare förslag till åtgärder för att minska trafikens miljöbelastning.

I riksdagsbeslutet med anledning av propositionen om Vissa näringspolitiska frågor (prop. 1989/90:88, TU27, rskr. 325) framhölls att resursbehoven vad avsåg vägar, järnvägar och kollektivtrafikanläggningar var mycket omfattande under 1990-talet och att de inte kunde klaras över statsbudgeten. Som ett led i näringspolitiken och för att främja ekonomisk tillväxt angavs att ytterligare resurser borde kanaliseras till väg- och järnvägsinvesteringar.

I långtidsutredningen (LU 90) hade infrastrukturens betydelse för samhällsekonomin studerats. LU framhöll att det var nödvändigt att anlägga ett brett perspektiv för att förstå drivkrafterna bakom den ekonomiska utvecklingen. Effekterna av en utbyggd infrastruktur kunde vara svåra att kvantifiera i termer av ökad produktivitet och tillväxt. Betydelsen skulle emellertid inte underskattas, vilket den historiska utvecklingen visar. LU framhöll vidare att investeringar i infrastruktur inom transport- och kommunikationssektorerna under 1990-talet var motiverade både av miljöskäl och med hänsyn till näringslivets framtida konkurrenskraft.

I storstadsutredningens slutbetänkande (SOU 1990:36) *Storstadsliv, rika möjligheter – hårda villkor*, berördes också sambandet mellan infrastrukturinvesteringar och samhällsekonomi. I betänkandet framhölls bl.a. att det var uppenbart att vidmakthållande och utbyggnad av infrastrukturen, inte minst trafikens, hade en direkt betydelse för produktiviteten i ekonomin. Ökade offentliga investeringar i bl.a. storstadsregionernas trafiksystem behövdes för att förbättra miljösituationen och näringslivets utvecklingsmöjligheter.

Transportarbetet för såväl gods- som persontransporter hade under 1980-talet ökat kraftigt, liksom kraven på transporternas kvalitet. Ökad exakthet, frekvens och kostnadseffektivitet var exempel på krav som måste tillgodoses. Investeringarna i infrastrukturen hade, av främst statsfinansiella skäl, inte motsvarat det ökade trafikarbetet.

Kommunikationssystemen blev allt mer integrerade. Elektronik skulle – enligt regeringens bedömning – få allt större betydelse också för utvecklingen av de fysiska transporterna. Integrationen mellan de olika transportslagen blev också allt tydligare. På längre sikt kunde denna integrering innebära radikalt förändrade

kommunikationsmönster, bl.a. med lägre resursförbrukning som följd.

Utgångspunkt för regeringens förslag till tillväxtfrämjande åtgärder inom kommunikationssektorn var riksdagens trafikpolitiska beslut år 1988.

Strävan efter samhällsekonomisk effektivitet innebar att transportsystemet skulle utformas så att en samhällsekonomiskt optimal infrastruktur och ett optimalt kollektivtrafiksystem byggdes ut. Det innebar att även prissättningen skulle vara optimal, dvs. priset för att använda systemen skulle i princip vara lika med den samhällsekonomiska marginalkostnaden. Priset skulle således även inkludera bl.a. miljö-, hälso- och olyckskostnader.

Statens ansvar i övrigt inom infrastrukturuområdet borde vara att skapa förutsättningar för att nödvändiga investeringar i infrastrukturen kommer till stånd samt att utforma ändamålsenliga planeringssystem.

Dagens planeringssystem – konstaterade regeringen – tog allt för lite hänsyn till de systemeffekter som olika åtgärder skulle leda till. Beträffande såväl järnvägar som vägar var en helhetssyn på transportsystemen nödvändig. Vägverket och Banverket borde därför fortsättningsvis i sin planering utgå från ett nationellt perspektiv där Sveriges internationella beroende beaktades. Regeringen avsåg att på ett tydligare sätt än hittills i sina planeringsdirektiv till verken att ange inriktningen för infrastrukturinvesteringarna.

För att kunna genomföra investeringar i infrastrukturen krävdes stora resurser. Utrymmet för att över statsbudgeten finansiera infrastrukturen var begränsat. Därför undersöktes i vad mån näringslivet var berett att bidra till finansieringen av vissa viktiga projekt.

Näringslivet hade hittills inte visat något större intresse av att investera några betydande belopp i infrastrukturen. Intresset för att delta i investeringar i järnvägar var, med något undantag, svalt, vilket förklarades av svårigheterna att tillräckligt snabbt få företagsekonomisk lönsamhet i sådana investeringar. Regeringen bedömde att detta är ett förhållande som skulle komma att bestå.

Däremot kunde enskilda företag eller grupper av företag vara beredda att, förutsatt att satsningen gav rimlig avkastning, medverka finansiellt med riskkapital i ett avgränsat investeringsobjekt. Genom att staten satsar ett grundkapital skulle möjligheter skapas att förhandla med näringslivet.

Regeringen ansåg att de möjligheter som fanns till finansiering utanför statsbudgeten borde tas till vara. Insatser från näringslivet kunde då ingå i affärsmässiga uppgörelser där risktagande och avkastning stod i rimlig proportion till varandra. Investeringsobjekt som kunde inordnas i ett kommersiellt sammanhang skulle dock inte få förutsätta ändringar i gällande skattelagstiftning.

Via statsbudgeten finansierades då investeringar motsvarande drygt 5,5 miljarder kronor årligen inom trafikens infrastruktur. Den strama finanspolitiken förutsatte att utrymme för ökade infrastrukturinvesteringar kunde skapas genom omprövning av andra offentliga utgifter och effektiviseringar av såväl den statliga administrationen som förmögenhetsförvaltningen.

Övergången till en helhetssyn på väginvesteringarna gav också anledning till förändringar i Vägverkets organisation och arbetsätt. Sådana förändringar beräknades ge en årlig besparing på 300 miljoner kronor. Regeringen föreslog att Vägverket organiserades i en myndighetsdel och en produktionsdel.

En ökad användning av systemanalys och en bättre samordning av de olika trafikslagens investeringar borde ge förutsättningar för att öka effektiviteten i det samlade transportsystemet. De för nationella transportbehov strategiska järnvägs- och vägnäten skulle identifieras och en större del av investeringsmedlen skulle avsättas för dessa.

Det var enligt regeringens mening angeläget att inom ramen för ett utvecklat planeringssystem med ett utvecklat stråktänkande bibehålla ett lokalt och regionalt inflytande. Länsstyrelserna skulle som dittills fastställa de långsiktiga planerna för länstrafikanslaget samt delta i planeringsprocessen för riksvägnätet och stomjärnvägsnätet.

För att effektivisera planering och resursutnyttjande borde planeringssystemet förenklas och koncentreras på större projekt. Särskilt borde det nationella och internationella perspektivet i planeringen inom de olika trafikslagen – vägar, järnvägar, sjö- och luftfart – stärkas. Nästa planrevidering skulle äga rum om tre år. Regeringen avsåg dock att i förtid utfärda nya planeringsdirektiv med den beskrivna inriktningen. I avvaktan på detta borde infrastrukturfonden användas i en kraftsamling för planering, finansiering och genomförande av strategiska investeringar som skulle genomföras under 1990-talet.

Infrastrukturfonden, tillsammans med övrig finansiering, möjliggjorde att ett investeringsprogram för järnvägar, vägar och

kollektivtrafikanläggningar omfattande drygt 100 miljarder kronor skulle kunna genomföras under 1990-talet. Detta innebar väsentliga förbättringar av förutsättningarna för tillväxten i landet. Satsningarna innebar vidare viktiga förbättringar av miljösituationen, främst i storstadsområdena.

Regeringens bedömningar och förslag:

- Det är angeläget att investeringarna i trafikens infrastruktur kraftigt ökas. Detta kräver finansiering via näringsliv, regioner och trafikanter förutom statliga medel. Reformering av planeringssystemet inom trafiksektorn ökar utbytet av investeringsmedlen.
- En infrastrukturfond om minst 20 miljarder kronor skall inrättas. Med hjälp av fondmedlen blir det möjligt att kraftsamla till några större för landet strategiska investeringsprojekt.
- Det totala beloppet om minst 20 miljarder kronor skall användas till investeringar i enlighet med de riktlinjer som fastställs av riksdagen.
- Större sammanhållna samhällsekonomiskt lönsamma och för landet strategiska projekt skall prioriteras.
- Medlen skall användas till samfinansiering av investeringsobjekt dvs. ingå som en del i förhandlingsuppgörelser mellan olika parter.
- Innevarande budgetår anvisas 5 miljarder kronor och för budgetåret 1991/92 avsätts 5 miljarder kronor utöver ordinarie anslag till infrastrukturinvesteringar i vägar, järnvägar och kollektivtrafikanläggningar.
- Ytterligare minst 10 miljarder kronor utöver ordinarie anslag kommer under 1990-talet att anvisas för samma ändamål.
- En särskild delegation bör tillkallas av regeringen för att bereda förhandlingsuppgörelser.
- Fondmedlen placeras räntebärande i riksgäldskontoret.

I propositionen 1989/90:88 om Vissa näringspolitiska frågor hade regeringen anfört bl.a. att det fanns ett stort behov av nya finansieringsformer inom infrastrukturområdet. Formerna för en ökad näringslivsmedverkan och avgiftsfinansiering borde därför utredas. En infrastrukturfond borde inrättas genom ett engångsanslag på 5 miljarder kronor. Syftet med fonden angavs vara att åstadkomma en snabbare utbyggnad av angelägen infrastruktur.

Riksdagen delade regeringens uppfattning att 5 miljarder kronor borde anvisas för infrastrukturinvesteringar på trafikområdet i form av ett engångsanslag. Ytterligare minst 10 miljarder kronor skulle tillföras fonden under resten av 1990-talet. Dessa medel skulle tas i anspråk genom en effektivare statlig förmögenhetsförvaltning, främst avseende televerket.

Med hjälp av infrastrukturfonden blev det möjligt att introducera en investeringsinriktning som innebar att en kraftsamling kan ske till större sammanhållna projekt. Regeringen avsåg att i planeringsdirektiv till trafikverken närmare beskriva hur verkens investeringsuppdrag påverkades av inrättandet av fonden samt av den reformerade investeringsplanering för vägar och järnvägar som föreslogs införas.

Detta innebar att ett antal större strategiska och samhällsekonomiskt angelägna investeringar i järnvägar, vägar och kollektivtrafikanläggningar skulle kunna genomföras med delfinansiering via dessa särskilda investeringsmedel. Samlade insatser skulle ske för att förbättra ett antal viktiga transportleder genom landet samt i regioner där det fanns allvarliga miljö- och trängselproblem.

Medlen skulle aktivt användas i arbetet med att påskynda en samlad utbyggnad av angelägna projekt samt pröva olika modeller för finansiering. Infrastrukturfonden skulle också kunna bidra till andra utvecklingsinsatser inom infrastrukturområdet. Målsättningen var att sammantaget uppnå så stor investeringsvolym som möjligt. Därför skulle hänsyn tas till hur stor del av investeringarna som finansieras av andra när delegationen bereder projekt. Samfinansieringslösningar skulle vara ett krav. Olika intressenters – inte minst näringslivets – möjligheter att delta i finansieringen av olika objekt skulle tillvaratas av delegationen i all den utsträckning det var möjligt.

Regeringen gavs en planeringsram om 20 miljarder kronor för delfinansiering av förhandlingsuppdrag. En särskild kommitté – benämnd delegationen för infrastrukturinvesteringar – tillkallades

med uppgift att för regeringens räkning bereda förhandlingsuppgörelser.

Delegationen skulle bereda projektförslag, initiera och genomföra förhandlingar med olika parter samt utarbeta beslutsunderlag. Regeringen fattade beslut om användningen av medlen. Projekten redovisades samlat för riksdagen i efterhand för att riksdagen skulle få full insyn i medelsanvändningen. Denna redovisning av beslut skulle ske en gång per år.

Det var angeläget att delegationens kansli hade kvalificerad ekonomisk, finansiell och teknisk kompetens bl.a. för förhandlingsarbete. Delegationen skulle bestå av bl.a. företrädare för Regeringskansliet, Banverket och Vägverket.

Regeringens bedömning var att detta skulle leda till bättre miljö och bättre förutsättningar för en ökad ekonomisk tillväxt. Den ansåg att de investeringar som genomfördes med hjälp av de extra medlen skulle vara av nationell betydelse. Den föreslog därför att medlen skulle användas som delfinansiering av sådana större sammanhållna projekt som var av stor betydelse för den ekonomiska tillväxten och miljön.

Det påpekades att regeringens bedömningar endast avsåg användningen av de extra medel som tillfördes via infrastrukturfonden. De extra insatserna koncentrerades till investeringar som enligt regeringens bedömning bäst gagnade miljön och tillväxten.

Regeringen gjorde följande bedömningar och förslag när det gällde investeringsplaneringen:

- Det nationella och internationella perspektivet i investeringsplaneringen inom de olika trafikslagen dvs. för vägar, järnvägar, sjö- och luftfart skall förstärkas. Ökad tonvikt skall läggas på de strategiska projekten. Planeringen av infrastrukturinvesteringar inom trafikområdet behöver därför förändras.
- De politiska prioriteringarna bör preciseras och därmed bli mer styrande. Regeringen bör därför förtydliga inriktningen av planeringen. Inrättandet av infrastrukturfonden ger förutsättningar att redan under år 1991 inrikta arbetet mot att planera, finansiera och genomföra större sammanhållna investeringar av nationellt intresse.

- Gemensamma planeringsförutsättningar och planeringsperioder bör eftersträvas för samtliga infrastrukturansvariga verks långtidsplaner. De samhällsekonomiska effekterna bör beskrivas för större projekt. Därmed kan regeringen få ett jämförbart underlag från alla trafikgrenarna.
- Förenklingar skall genomföras, särskilt vad gäller objektplaneringen. Utvärderingar av investeringar bör ske mer systematiskt än i dagsläget.
- Regeringskansliets roll förändras genom att arbetsuppgifter överflyttas från Transportrådet, bl.a. ansvaret för att det tas fram gemensamt prognos- och planeringsunderlag, liksom uppgiften att göra sektorsövergripande analyser utifrån trafikverkens investeringsplaner.

Efter förslag i propositionen Trafikpolitiken inför 1990-talet beslöt riksdagen om en fortsatt samordnad och långsiktig investeringsplanering för infrastrukturutbyggnaden inom de olika trafikgrenarna för perioden 1991–1995.

Mot denna bakgrund uppdrog regeringen i november 1988 åt Banverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Vägverket att för sina resp. verksamhetsområden utarbeta och redovisa en långsiktig investeringsplan. Regeringen uppdrog åt Transportrådet att till grund för verkens arbete utarbeta ett gemensamt planerings- och prognosunderlag. Trafikverken redovisade sina planer till regeringen vid årsskiftet 1990/91.

Transportrådet och Boverket skulle var för sig utvärdera investeringsplanerna och senast den 1 september 1991 redovisa resultatet till regeringen.

Såväl Naturvårdsverket som länsstyrelserna gavs i uppdrag att på olika sätt medverka i planeringsomgången.

I riksdagsbeslutet våren 1990 som baserade sig på propositionen om Vissa näringspolitiska frågor (prop. 1989/90:88, TU27, rskr. 325) framhålls att en vidareutveckling av den samordnade investeringsplaneringen var nödvändig. Det ansågs angeläget att investeringsmedlen användes så effektivt som möjligt. Vidare framhålls i propositionen att en förutsättning för att införa nya finansieringsformer inom väg- och järnvägsområdena var att grunderna i det nuvarande planeringssystemet för investeringar behölls. Ett visst inflytande från bl.a. näringslivet måste dock accepteras för att dessa intressenter skulle vara beredda att bidra till finansieringen. Ett sätt

att balansera ett ökat inflytande från dessa intressen var att riksdag och regering klarare än i dagsläget angav investeringsinriktning. Detta borde ske i de direktiv som styrde investeringsplaneringen.

Med anledning av dessa ställningstaganden gav regeringen i maj 1990 Transportrådet (TPR) i uppdrag att utarbeta förslag till en vidareutveckling av den samordnade investeringsplaneringen.

Transportrådet framhöll i sin utredning att planeringssystemet utgjorde i huvudsak en god grund för ett fortsatt arbete. Samhälls-ekonomiskt synsätt, regional förankring och långsiktighet präglade bl.a. arbetet. En utveckling krävdes dock på vissa punkter, exempelvis åtgärder för att tillmötesgå målen om en god miljö och regional balans. Samtidigt fanns önskemål om mer förenklade och flexibla planeringsformer.

Resultatet av granskningen av de preliminära investeringsplanerna visade att planerna inte var helt jämförbara. En anledning var att systematisk användning av samhällsekonomiska metoder inte förekom i affärsverken.

TPR föreslog sammanfattningsvis att riksdagens och regeringens inflytande över planeringssystemet borde stärkas genom tydligare riktlinjer och uppföljning.

En nationell transportvision som utgångspunkt för planeringen borde enligt TPR utarbetas. Därmed skulle förutsättningar ges för att bl.a. klarlägga ”felande länkar” och strategiska investeringar.

En ytterligare regionalisering borde ske genom förstärkt trafikplanering i länen. Samtidigt borde vissa frågor tydligare hanteras på nationell nivå exempelvis strategiska investeringar och nationella nät. Systemtänkande måste härvid få större utrymme.

Trafikverken borde vidare ha en gemensam planeringsperiod. Planeringsintervallen borde ändras. Fullständiga revideringar vart sjätte år i stället för som nu vart tredje år föreslogs av TPR. De mindre översynerna efter tre år kunde därmed inskränkas till att omfatta justeringar i planerna orsakade av ett nytt kostnadsläge eller tidigareläggning av investeringsobjekt till följd av nya finansieringskällor.

Affärsverk som har ett planeringsansvar för infrastrukturen borde kunna förena sin verksamhet med ett samhällsekonomiskt synsätt. Förutsättningen för detta var att statens målstyrning utvecklades.

Remissinstansernas synpunkter gick isär på några punkter. Banverket delade i allt väsentligt synpunkterna och kunde biträda de relativt allmänt hållna förslagen i rapporten. Luftfartsverket hänvi-

sade till att man deltagit i utredningsarbetet. I övrigt framförde verket inga ytterligare synpunkter. Sjöfartsverket delade i huvudsak rapportens bedömningar men ansåg att en utvecklad samordnad investeringsplanering i första hand borde tillämpas inom väg- och järnvägsområdena. En reell samordning av sjöfartsverkets farledsinvesteringar och de kommunala hamninvesteringarna med andra trafikverks investeringar var svår att genomföra. Sjöfartsverket var skeptiskt till förslagen om s.k. nationella transportvisioner.

Vägverket hänvisade till att man i en särskild rapport till regeringen i december 1990 redovisat förslag till effektiviseringar av planeringssystemet och verkets egen regionala organisation. Statskontoret ställde sig positivt till förslagen om en fortsatt utveckling av den samordnade investeringsplaneringen.

Riksrevisionsverket (RRV) var tveksam till möjligheten att systematiskt jämföra trafikverkens investeringar. RRV tillstyrkte en ökad målstyrning och förenklingar i planeringssystemet. Beträffande fördelningsmodeller anser RRV att det var tveksamt om den samhällsekonomiska lönsamheten borde användas som grund för fördelning av medel mellan riksvägs- och länstrafikanlagen.

Boverket ansåg att planeringssystemet borde utvecklas mot en fullständigare behandling av frågor som gäller hushållning med naturresurser, bebyggelseutveckling, markanvändning och miljökonsekvenser. Boverket ansåg dessutom att användningen av objektanalyser borde begränsas och att betydelsen av dem borde tonas ned. Problemen med extern finansiering borde belysas bättre. Förslaget om en nationell transportvision tillstyrktes.

Regeringen konstaterade för sin del att investeringsbesluten är långsiktiga och innebär stora åtaganden. De har därför stor trafikpolitisk betydelse. Investeringar i trafikens infrastruktur är också grundläggande för en positiv samhällsutveckling. Mot den bakgrunden var det naturligt att samhället hade ett ansvar för att sådana anläggningar som behövs för allmänna transportbehov kommer till utförande.

Den grundläggande arbetsfördelningen mellan regering och riksdag å ena sidan och infrastrukturmyndigheterna å andra sidan hade karaktäriserats av att de förra endast i undantagsfall tagit ställning till enskilda investeringsbeslut i transportsystemet. Denna långtgående delegering, som i grunden är rationell och nödvändig, ställde krav på en välutvecklad målstyrning.

Också i propositionen som låg till grund för riksdagens trafikpolitiska beslut år 1988 framhöll regeringen att det behövdes både

mål och riktlinjer som gav en betydligt klarare vägledning än vad som hittills varit fallet för verksamheten i de beslutande organen. Annars skulle inte samhällets trafikpolitik få avsedd verkan.

Till grund för regeringens bedömning låg såväl Transportrådets utredning om samordnad investeringsplanering, Riksrevisionsverkets rapport om Vägverkets planeringssystem som Infrastrukturutredningens betänkande (SOU 1990:86). Alla riktade de kritik mot olika delar av planeringssystemet. I årets budgetproposition hade regeringen därför aviserat förändringar i planeringssystemet och planeringsprocessen.

I det sammanhanget fanns skäl att ta fasta på utredningarnas synpunkter om regeringens och riksdagens styrning. Infrastrukturutredningen efterlyste en helhetssyn och ett mer uttalat nationellt perspektiv. Transportrådet ansåg det angeläget att statens målstyrning kunde utvecklas. Det borde ske bl.a. genom tydligare riktlinjer och trafikpolitisk uppföljning. Regeringen instämde i behovet av förändringar av planeringssystemet.

Även framöver borde arbetsfördelningen vara den att regering och riksdag som regel inte fattade beslut om enskilda investeringsprojekt. Det borde dock inte uteslutas att statsmakterna kunde ha skäl att besluta också om genomförandet av nationellt strategiska investeringar med betydande samhällseffekter.

Utgångspunkten för den långsiktiga investeringsplaneringen borde vara en förstärkt politisk styrning från regeringens sida. Det borde ankomma på regeringen att i första hand i planeringsdirektiven till verken ange inriktningen av investeringsplaneringen. Direktiven borde dock framöver preciseras betydligt jämfört med hur de hade utformats i tidigare planeringsomgångar.

Trafikverken borde innan projektplaneringen påbörjas till regeringen redovisa investeringsinriktningen under de kommande 5–10 åren. Om det ansågs nödvändigt skulle regeringen därmed på ett tidigt stadium kunna påverka trafikverkens kommande investeringar. Planerna borde även fortsättningsvis omfatta tio år men ges en översiktligare form för de sista fem åren. Vidare skulle planerna även i framtiden revideras vart tredje år. För Banverkets och Vägverkets långtidsplaner borde varannan revidering förenklas betydligt.

Regeringen redovisade sin syn på vilka större investeringar som borde kunna genomföras under 1990-talet med tillskott bl.a. från en särskild infrastrukturfond. Redan innan investeringsplaneringen reformerades för bl.a. vägar och järnvägar, förutsågs inrättandet av

infrastrukturfonden komma att medföra en investeringsinriktning och arbetsformer som var i linje med vad som skulle komma att gälla för planeringssystemet i framtiden. Detta borde även leda till effektivare medelsanvändning.

I budgetpropositionen hade regeringen föreslagit att Transportrådet skulle upphöra vid slutet av innevarande år. Till regeringskansliet (kommunikationsdepartementet) överfördes då bl.a. arbetsuppgifter som avsåg investeringsplaneringen. Regeringskansliet skulle således tillse att det togs fram ett gemensamt planerings- och prognosunderlag för trafikverken. Regeringen skulle utfärda anvisningar så att enhetliga utvärderingsmetoder tillämpades. Möjligheterna att regelmässigt jämföra de samlade effekterna av investeringarna skulle förbättras med ett sådant underlag. Uppgift att utvärdera trafikverkens investeringsplaner inordnades efter avvecklingen av Transportrådet också i regeringskansliet.

Inför de framtida planeringsomgångarna skulle det därmed åvila regeringen att utfärda såväl trafikverksgemensamma som trafikgrensvisa direktiv till trafikverken. Sammantaget innebar detta att syftet med ökad politisk styrning skulle uppnås.

Investeringar inom de olika trafikslagen ansågs inte vara isolerade företeelser utan en del i ett stort transportsystem. Trafikverken borde därför i sin planering även beakta kraven på en god miljö och därvid samverka med kommuner och länsstyrelser. Inför de utvärderingar av såväl trafikverkens som de sektorsövergripande utvärderingar som framöver skulle göras av regering och riksdag behövdes regelmässiga utvärderingar för större investeringsprojekt. Detta gäller särskilt sådana investeringar som kunde förväntas påverka trafikutvecklingen, fördelningen av trafik mellan olika trafikslag m.m.

Mot bakgrund av den uttalade inriktningen att regering och riksdag betydligt tydligare borde ange önskvärd inriktning för investeringsplaneringen skulle de nu nämnda arbetsuppgifterna komma att ges prioritet inom regeringskansliet.

De skilda förutsättningar som ansågs råda för trafikgrenarna och den skilda karaktären hos investeringarna medförde att planerna aldrig kunde bli helt lika. Enligt regeringens mening borde dock metoder och innehåll i investeringsplaneringen utvecklas, så att bl.a. sektorsövergripande avvägningar underlättades. I första hand borde verkens investeringsplanering även i fortsättningen användas som ett analysinstrument. Ytterst handlade det emellertid också om att investeringarna konkurrerar om gemensamma resurser.

Detta ställde också krav på att underlaget medgav jämförelser. Med en tidsmässigt samordnad planering, byggd på ett gemensamt planerings- och prognosunderlag och tillämpning av enhetliga samhällsekonomiska utvärderingsmetoder, skulle möjligheterna förbättras att jämföra de samlade effekterna av investeringarna inom skilda trafikslag. Så långt det var möjligt borde därför investeringsplanerna inom Vägverket, Banverket, Luftfartsverket och Sjöfartsverket upprättas mot denna bakgrund.

Regeringen avsåg vidare att tillsätta en utredning för att granska och utveckla trafikverkens samhällsekonomiska kalkylmodeller. Det var viktigt med en opartisk översyn mot bakgrund av den kritik som förekommit i de tidigare redovisade utredningarna.

I propositionen behandlades de olika trafikslagens investeringsplanering också var och en för sig.

Regeringen gjorde följande bedömningar och förslag i fråga om investeringsplanering för vägar.

- Ett särskilt gemensamt nationellt vägnät skall pekas ut och ges en särställning vid det framtida arbetet med planering.
- Det rikspolitiska inflytandet i planeringssystemet för riksvägar skall stärkas samtidigt som länsstyrelserna tillförsäkras en fortsatt aktiv roll i planeringen.
- Regionala program på systemnivå skall utarbetas.
- Ansvaret för det statskommunala och enskilda vägnätet bör överföras till kommunerna så snart detta är praktiskt genomförbart.

Vägverkets förslag till en förändrad planeringsprocess baserades på att det krävdes en systemsyn i planeringen av vägnätet för att de samhällsekonomiska aspekterna skulle kunna tillgodoses på ett optimalt sätt. Skälet var att lokala, regionala och nationella transporter i allt högre grad utnyttjade gemensamma länkar i vägnätet.

Investeringar i en väglänk i ett län ansågs påverka transporteffektiviteten i och mellan andra regioner i landet. Många av dessa beroenden var betydande och genom den ökande rörligheten skulle de sannolikt komma att förstärkas. Dessa systemeffekter borde, menade Vägverket, fångas upp i ett nytt planeringssystem.

Ytterligare en utgångspunkt var den systemsyn som måste införas om de samhällsekonomiska aspekterna skulle kunna tillgodoses på ett optimalt sätt i planering och genomförande. I Vägverkets utredning *Gemensamma vägar* (Vägverket 1990:46) redovisades närmare vad detta innebar och vilka effekter det skulle få på vägnätets funktion.

En ny planeringsprocess borde vila på ett samhällsekonomiskt synsätt och ett stärkt politiskt inflytande och utgå från principerna för marknadsorientering, ett hos vägverket sammanhållet ansvar för det statliga vägnätet, nya finansieringsformer samt att statsmakterna hade ett övergripande ansvar för infrastrukturen och de uppgifter av myndighetskaraktär som erfordrades.

Till grund för den långsiktiga planeringen för drift, underhåll och utveckling av det statliga vägnätet borde ligga en starkare politisk styrning genom mer utvecklade regeringsdirektiv inför varje planeringsomgång. Dessa borde utifrån bl.a. tillväxt- och fördelningpolitiska strävanden ange målen för den statliga väghållningen och de vägtjänster som skulle erbjudas.

På Vägverket skulle ankomma att utifrån dessa direktiv genom dialoger, undersökningar och analyser säkerställa att brukarkraven slog igenom i verksamheten och på de tjänster och produkter som skulle erbjudas. En särskild betydelse hade härvid det gemensamma vägnätet i den nationella planeringen. Genom en systemanalytiskt baserad samhällsekonomisk kostnads- och intäktsanalys skulle förslag till långsiktiga investeringsplaner och planer för drift och underhåll kunna utformas. Resultatet skulle vara ett nationellt program på systemnivå. Programmet skulle även redovisa konsekvenser för miljö och naturresursanvändning samt inverkan av samhällsplanering, näringslivsutveckling m.m. Underlaget för denna redovisning skulle hämtas genom dialog med de intressenter som ansvarade för sådana frågor på olika nivåer i samhället.

På motsvarande sätt borde förslag till regionala program på systemnivå upprättas. Dessa program skulle utarbetas i nära kontakt med brukarna och de politiska organ som hanterar fördelningsfrågor på regional och lokal nivå. Länsstyrelserna ansågs därvid utgöra en viktig aktör som sammanhållande organ på länsnivå. Förslagen till regionala program skulle bli ett viktigt underlag för länsstyrelsernas planering för det s.k. länstrafikanläggningsanslaget.

De olika programmen avsågs sammanställas och sammanjämkas på resp. nivå för remiss till berörda. Programmen skulle ha ett perspektiv om 10 år. De nuvarande planerna reviderades vart 3:e år. I

framtiden borde marknadsförändringar och behovet av förändrade övergripande transport- och trafikpolitiska överväganden styra behovet av revideringar i resp. program.

Det andra instrumentet för statsmakternas styrning av drift, underhåll och utveckling av det statliga vägnätet och vägverket skulle utgöras av den treåriga budgetprövningen.

I den nya planeringsprocessen skulle en starkt ökad tonvikt ges vid uppföljningen av resultat, ställning och hur tillförda medel använts. Här utgjorde enligt Vägverket resultat- och balansräkning, liksom investeringsredovisning och finansieringsanalys givna inslag. Dessa redovisningar borde kompletteras med analyser av de verksamhetsmässiga resultaten mot de åtaganden Vägverket i dialog med regeringen gjort.

Utformningen av den nya planeringsprocessen och planeringssystemet borde vidare ta sikte på att åstadkomma en starkare koppling mellan utbudet och efterfrågan på vägtjänsterna. Dialoger med trafikanter, transportköpare och de som svarar för bebyggelse- och näringslivsutveckling skulle bli väsentliga inslag i processen.

Genom ett strikt ansvar hos Vägverket för hela det statliga vägnätet gavs nödvändiga förutsättningar att följa upp och analysera resultatet av Vägverkets verksamhet. Om en förändring av planeringsprocessen genomfördes och fler avgiftsfinansierade projekt kom till stånd skulle väsentligt förbättrade förutsättningar skapas att också utveckla en effektiv och modernt fungerade vägverksorganisation.

Regeringen ansåg också att ett systembaserat planeringssystem borde införas inom vägsektorn. Detta planeringssystem skulle uppfylla de krav regeringen redovisat i bakgrunden till sina bedömningar och förslag. Den i dagens system alltför starka fokuseringen på objekt tog inte på ett tillfredsställande sätt hänsyn till alla samhällsekonomiska aspekter. Den påverkade också prioriteringen på ett ibland icke önskvärt sätt. En väsentlig del i detta sammanhang var att den nuvarande planeringsprocessen enbart lyfte fram de enskilda investeringsobjekten och inte fullständigt tog sikte på vägnätens funktion, standard och servicegrad. Enligt regeringens mening borde den framtida planeringsprocessen därför utgå från ett helhetsperspektiv och vila på samlade samhällsekonomiska bedömningar. Detta synsätt ansågs ge effekter på de roller och uppgifter olika aktörer hade i planeringen.

Enligt de studier som Vägverket genomfört och som redovisades i rapporten Gemensamma vägar fanns ett nationellt gemensamt

vägnät som var av särskild betydelse för landets ekonomiska tillväxt och välfärdsutveckling. Detta vägnät borde enligt regeringens mening tillmätas en särställning vid det framtida arbetet med planering. Den exakta utbredningen och avgränsningen av detta vägnät ansåg regeringen dock vid tillfället inte beredd att ta ställning till. Det borde vara en uppgift för Vägverket att för regeringen föreslå de vägar som borde ingå i detta särskilt utpekade vägnät. Härvid återstod ytterligare studier och överväganden. De förbindelser och stråk som Vägverket pekat ut ansågs dock vara av särskild betydelse för tillväxten i landet. 1988 års trafikpolitiska beslut innefattade emellertid flera delmål än bara den ekonomiska tillväxten. Det nationellt gemensamma vägnätet kunde därför behöva kompletteras med stråk och förbindelser som var av betydelse för att öka landsdelars tillgänglighet till andra marknader och regioner.

Riksdagen och regeringen hade i olika sammanhang betonat vikten av en övergång mot resultatstyrning av och inom de statliga myndigheterna. Planeringsprocessen och resultatstyrningen borde därför utformas i samklang med varandra. Statsmakternas roll behövde stärkas i den mening att större vikt skulle läggas vid en konsekvent resultatuppföljning som fokuserade på gjorda åtaganden och redovisade konsekvensbeskrivningar. Enligt regeringens mening behövdes ett stärkt politiskt inflytande på central nivå som tog sikte på det nationella vägnätet, dvs. riksvägarna.

Det förslag till förändrad planeringsprocess som Vägverket hade redovisat uppfyllde till stora delar de krav som enligt regeringen borde ställas och undanröjde mycket av den kritik som från olika håll riktats mot det dåvarande planeringssystemet. Förslaget innebar i korthet att regeringen skulle utfärda direktiv för Vägverkets långsiktiga planering för drift, underhåll och investeringar av det statliga vägnätet med en starkare betoning av de politiska prioriteringarna än vad som tidigare var fallet. Vägverket skulle genomföra planeringen i en aktiv dialog med brukare och intressenter och ta fram det underlag som krävdes för att planera åtgärderna i vägsystemet. Planeringen skulle resultera i en nationell och flera regionala visioner som var inbördes avstämde.

Härvid skulle det ankomma på Vägverket att lämna förslag till ett nationellt gemensamt vägnät med särskild betydelse för landets ekonomiska tillväxt och välfärdsutveckling och de kompletterande faktorer som enligt regeringens direktiv borde påverka detta vägnäts omfattning och funktion.

Planeringsprocessen hade kännetecknats av en decentraliserad prioriteringsprocess, som innebar att man på regional och lokal nivå gjorde avvägningar mellan olika investeringar i transportsystemet. Detta inslag i planeringsprocessen borde enligt regeringens mening bibehållas inom ramen för ett utvecklat planeringssystem. Erfarenheterna från de senaste planeringsomgångarna gav dock vid handen att samordningen i en del fall varit bristfällig mellan länen vid prioriteringar av förbindelser som rörde flera län.

Regeringen ansåg att det behövdes i ökad omfattning planering för infrastrukturinvesteringar som grep över flera län på samma sätt som det behövdes en planering på nationell och lokal nivå. Vad gällde den lokala nivån bestod den för den statliga väghållarens räkning då av bidrag till drift och underhåll jämte bidrag till byggande av statskommunvägar samt bidrag till drift och byggande av enskilda vägar. Eftersom planeringen och prioriteringen av olika åtgärder på det vägnät som härvid avsågs var av utpräglad lokal karaktär borde också hanteringen av de ekonomiska medlen ske på denna nivå.

Regeringen föreslog därför att såväl det politiska som ekonomiska ansvaret för ovan angivna vägar borde överföras på kommunerna så snart detta var praktiskt genomförbart. Regeringen avsåg därför att uppdra åt den kommunalekonomiska kommittén att på lämpligt sätt utarbeta förslag till hur överföringen av bidragen skulle kunna ske i ett framtida förändrat skatteutjämningsystem. I avvaktan härpå fann regeringen ingen anledning att genomföra några ändringar i gällande ordning. Fördelningen av medel för byggande av länstrafikanläggningar till de olika länen skulle således som tidigare Vägverket svara för.

Regeringen beskrev därefter närmare planeringsprocessen för upprättandet av ett nationellt program för de statliga vägarna. Som den tidigare hade nämnt skulle planeringen grundas på de direktiv regeringen utfärdade. Det nationella programmet skulle omfatta riksvägarna och avse en realistisk och preciserad nivå för bl.a. standard och service jämte effekter för transportköpare, trafikanter och samhället i stort m.m. Vid utarbetande av programmet skulle dialoger genomföras med berörda intressenter. Härvid skulle Vägverket bl.a. beakta den samordnande roll som länsstyrelserna hade i resp. län vad gällde frågor som rörde befolknings-, arbetsmarknads- och näringsutveckling m.m. och de därav följande transport- och trafikbehoven. Av programmet skulle framgå hur Vägverket avsåg att utveckla det nationella vägsystemet. Vägverket skulle efter hörande

av berörda intressenter överlämna sitt förslag till nationellt program tillsammans med en sammanställning över intressenternas synpunkter till regeringen för godkännande.

När det gällde de regionala programmen borde dessa upprättas för större sammanhängande geografiska områden. Vägverket hade i sitt förslag till ny organisation redovisat sina överväganden på lämpliga geografiska regioner. Det fanns enligt regeringens uppfattning starka skäl att knyta planeringsprocessen för de regionala programmen till dessa regioner. Detta intresse borde emellertid avvägas mot bl.a. länsstyrelsernas ansvar för det s.k. länstrafikanslaget. Regeringens närmare överväganden om regionindelningen redovisades i anslutning till behandlingen av Vägverkets organisation.

De av Vägverket upprättade regionala programmen kunde enligt regeringens mening utgöra ett fullgott underlag för länsstyrelsernas prioriteringar inom ramen för planeringen av länstrafikanläggningar. Regeringen var emellertid inte beredd att biträda Vägverkets förslag om en fullständig planering på regional nivå. Enligt regeringens mening borde nuvarande ordning för byggande av länstrafikanläggningar gälla även fortsättningsvis. Dock ansåg regeringen att det förslag till länstrafikanlägningsplan som Vägverket skulle tillställa länsstyrelserna inför dessas prioriteringar borde ersättas av det aktuella regionala programmet så att det klart framgick de åtgärdseffekter som uppstod i angränsande län. Med den av regeringen förordade planeringsordningen behövdes inga sådana regionstyrelser som Vägverket föreslog. Det skulle emellertid ankomma på Vägverket att skapa lämpliga former för det samråd som ansågs vara nödvändigt.

Till följd av vad regeringen anfört rörande den framtida planeringsprocessen avsåg regeringen efter riksdagens ställningstagande verkställa nödvändiga förändringar i gällande förordningar. Planerna borde enligt regeringens mening även fortsättningsvis omfatta tio år. De framtida planerna borde dock revideras vart sjätte år. En mindre revidering borde dock genomföras vart tredje år. En kontinuerlig uppföljning av de större investeringsprojekten borde vidare genomföras.

Vägverket hade i sitt förslag till förändrad planeringsprocess också berört den treåriga budgetprövningen, uppföljningsprocessen och innehållet i de olika budget- och uppföljningsdokumenten. Regeringen konstaterade att i dessa delar följde Vägverket de riktlinjer som lagts fast av regeringen i annan ordning. Regeringen tog dock i sammanhanget upp frågan om tidpunkterna för övergången

till en förändrad planeringsprocess. Med hänsyn till kravet på samordning med andra samhällssektorer borde Vägverket till regeringen inkomma med den nationella planen före juni 1993. För att möjliggöra den av regeringen förordade harmoniseringen av de nationella och regionala planerna borde emellertid direktiv för Vägverkets planering utfärdas så snart riksdagen behandlat regeringens förslag.

Med den av regeringen förordade omläggningen av planeringsprocessen skulle utrymmet öka för den politiska styrningen från riksdagens och regeringens sida över centrala trafikpolitiska frågor. Möjligheterna till målstyrning ökades. Den stärkta planeringsfunktionen inom regeringskansliet (kommunikationsdepartementet) till följd av överföringen av uppgifter från Transportrådet fullgjorde härvid en viktig uppgift.

När det gällde investeringsplanering för järnvägar var regeringens förslag följande:

- Det politiska inflytandet i planeringen av investeringar på stomnätet skall stärkas.

Tidigare aviserades som nämnts en mer systemorienterad syn vid planeringen av vägnätet. En ökad satsning på större sammanhållna projekt behövdes för att förbättra effektiviteten och resursutnyttjandet i transportapparaten. En samsyn vad gäller planeringsprocessen inom de olika trafikslagen ansågs också önskvärd.

I Banverkets långtidsplan, stomnätsplanen för perioden 1991 till 2000, var järnvägsnätet indelat i funktionella stråk. Investeringar i stomnätet redovisades således stråkvis, koncentrerat kring 5–6 större projekt såsom t.ex. Mälardalen och ostkustbanan. Detta innebar att de medel som Banverket disponerade för nyinvesteringar redan i dag användes på ett relativt samlat sätt. I stomnätsplanen redovisades även vad som kunde genomföras om dagens anslagsnivå fördubblas resp. tredubblas. Dessa planer motsvarade i princip en tidigareläggning av projekten i den ursprungliga stomnätsplanen. Det innebar att investeringarna skulle koncentreras ytterligare kring ett antal större projekt eller järnvägsstråk om Banverkets ordinarie anslag höjdes.

I samband med förhandlingsuppgörelser kring större investeringsprojekt via den föreslagna infrastrukturfonden borde Banver-

kets resurser så långt det var möjligt koncentreras till de aktuella projekten i syfte att få till stånd en kraftfull och koncentrerad tidigareläggning.

Regeringen föreslog vidare att det rikspolitiska inflytandet i planeringen av investeringar i stomnätet stärktes, i första hand genom en tydligare angiven investeringsinriktning i planeringsdirektiven för Banverkets stomnätsplan. Regering och riksdag skulle som regel inte fatta beslut om enskilda järnvägssatsningar. Det borde dock inte uteslutas att det i vissa fall kunde finnas motiv för statsmakterna att besluta om nationellt strategiska satsningar i stomnätet.

En förhållandevis kort tid hade gått sedan objektsanalyser började användas inom järnvägssektorn. Den första stomnätsplanen fastställdes så sent som i december 1990. Järnvägsbyggandet var dessutom till sin natur storskaligt och systemorienterat. Dessa förhållanden motverkade problem med alltför omfattande analyser i förhållande till objektens storlek. Banverket utgick dessutom vid sin planering från de olika stråken och möjligheter till uppgradering av dessa. Först när en sådan bedömning hade gjorts påbörjades arbetet med att identifiera vilka objekt som var nödvändiga för att en uppgradering av hela stråket skulle komma till stånd. En kontinuerlig uppföljning av främst de större investeringsobjekten borde genomföras.

När det gällde Investeringsplanering för luftfart och sjöfart gjorde regeringens följande bedömningar:

- Luftfartsverkets och Sjöfartsverkets investeringsplanering bör som hittills bygga på kundernas behov och betalningsvilja.
- En utvecklad ägarstyrning via övergripande mål bör tillförsäkra att företagsekonomiska överväganden kombineras med ett samhällsekonomiskt synsätt i Luftfartsverkets och Sjöfartsverkets investeringsplanering.

Luftfartsverket och Sjöfartsverket är infrastrukturansvariga verk som drivs i affärsverksform. Affärsverken hade i rapporten pekat på att det samhällsekonomiska synsättet vid investeringsplanering var mindre fruktbart vid deras dagliga planering. Investeringarna styrdes i stället dels av kundernas krav och betalningsvilja, dels av

statsmakternas ekonomiska mål för verkens soliditet, priser och resultat.

Vid stora investeringar, t.ex. utbyggnad av en ny rullbana vid en flygplats eller av en ny farled, kommer sådana aspekter emellertid in i systemet på ett naturligt sätt. Bl.a. kunde detta ske genom att sådana utbyggnader ställde krav på utbyggnad av annan infrastruktur.

För Luftfartsverkets del innebar 1988 års trafikpolitiska riksdagsbeslut att krav infördes på att det, som en del i verkets tillståndsgivning, skulle ske en trafikpolitisk prövning av såväl nya flygplatsprojekt som väsentliga utbyggnader vid befintliga trafikflygplatser. I denna prövning spelade samhällsekonomiska överväganden en avgörande roll. Krav infördes dessutom på att sådana flygplatsprojekt skulle prövas av koncessionsnämnden för miljöskydd.

Regeringen hade tidigare beskrivit sin allmänna bedömning av värdet med samordnad investeringsplanering. Möjligheterna till en gemensam redovisning av planerna genom gemensam rullning av planperioderna och systematiska prognoser var som framgått värdefullt från trafikpolitiska utgångspunkter. I detta system borde således även sjöfarts- och luftfartssektorernas investeringar ingå.

Samtidigt var det regeringens mening att affärsverken skulle styras med hjälp av övergripande mål för verksamheten tillsammans med ekonomiska mål. Det var dock viktigt att statsmakternas krav på affärsverken utvecklades och renodlades. Utöver de ekonomiska målen för verksamheten – som påverkade framför allt de företagsökonomiska övervägandena vid investeringsplaneringen – måste således även samhällets uppdrag konkretiseras i målsättningar och inriktningar av affärsverkens verksamhet. Med hjälp av en sådan välformulerad målbild kunde ett samhällsekonomiskt synsätt genomsyra även affärsverkens planeringsarbete.

Sammanfattande kommentar:

Tillväxtpropositionen våren 1991 präglades av de ekonomiska problem Sverige stod inför. Åtgärderna var mer fokuserade på tillväxt än fördelning. Till en del påverkade det inriktningen på övervägandena om planeringssystemet.

Den andra iakttagelsen är betoningen av systemsyn inte enbart inom järnvägssektorn utan också inom vägsektorn. Systemens och stråkens funktion lyftes fram och prioriteringen

av dessa skulle vara föremål för politiska överväganden och beslut. Visionen skulle vara politiskt grundat. Regeringskansliet stärktes.

Den samhällsekonomiska analysen skulle främst vara ett verktyg för trafikverken att besluta om i vilken ordning som planerade åtgärder på stråken skulle byggas ut. I viss mening skapades en parallellitet mellan väg och järnväg – stomjärnvägar och stamvägar skulle båda ha sin nationella funktion i transport-systemet.

Den tredje iakttagelsen är att den lokala och regionala nivån lyftes fram. Ett ökat ansvarstagande skulle ges kommunerna genom att de specialdestinerade statsbidragen till statskommunala vägar skulle avvecklas och föras in i det generella skatteutjämningsbidraget till kommunerna. Vidare fördes fram frågan om att föra över bidragsgivningen till de enskilda vägarna från stat till kommun.

1992/93 års infrastrukturproposition

I proposition 1992/93:176 om investeringar i trafikens infrastruktur m.m. lämnade regeringen förslag rörande både ett nytt finansieringssystem och tydliggörande av planeringssystemet för investeringar i trafikinfrastrukturen. Regeringens förslag i det förstnämnda hänseendet var att Vägverkets och Banverkets investeringar i vägar, järnvägar och kollektivtrafikanläggningar borde finansieras genom att lån togs upp i Riksgäldskontoret.

Med lånefinansiering skulle de faktiska kostnaderna för investeringar i vägar, järnvägar och kollektivtrafikanläggningar komma att tydliggöras på statsbudgeten. Vidare innebar en övergång till lånefinansiering att en periodisering görs av anskaffningsutgifterna på statsbudgeten i stället för att dessa till fullo fick täckas med anslagsmedel det aktuella budgetåret.

Riksdagen skulle besluta varje år om låneramens storlek för de närmaste tre åren. Vägverket och Banverket skulle tillsammans ta upp lån i Riksgäldskontoret under budgetåren 1993/94–1995/96 om högst 36 miljarder kronor för nya investeringar. Regeringen skulle noga följa verkens investeringar samt deras utnyttjande av låneramen genom regelbundna rapporteringar.

I 1992 års budgetproposition lämnade regeringen förslag dels till en planeringsprocess, dels till en inriktning av investeringspoliti-

ken. Trafikutskottet konstaterade för sin del att stor politisk enighet råder om att samhället har ett ansvar för investeringar i och underhåll av trafikaneläggningar för allmänna transportbehov. Trafikpolitiken måste enligt utskottet i stor utsträckning ta regionalpolitiska och miljöpolitiska hänsyn.

Riksdagens och regeringens inflytande över investeringsplaneringen borde enligt utskottet stärkas utan att någon detaljstyrning skulle ske. Utskottet ansåg det vara av grundläggande betydelse att övergripande politiska avvägningar skulle ske på politisk nivå och inte på myndighetsnivå. Regeringen borde enligt utskottet ge riksdagen underlag med förslag till övergripande riktlinjer för hur infrastrukturen skulle utvecklas. Dessa riktlinjer kunde avse t.ex. den geografiska inriktningen av investeringarna och underhållet, frågor om infrastrukturens kvalitet och frågor om hur olika nationella och internationella intressen skulle kunna tillgodoses.

Utskottet förutsatte därför att regeringen fortsättningsvis för riksdagen skulle presentera ett underlag som gjorde det möjligt att tydligare överblicka hur infrastrukturen och transportsystemet som helhet påverkades av en föreslagen investeringsinriktning. Utskottet uttalade vidare att det av underlaget också borde framgå på vilket sätt de olika delmålen i trafikpolitiken uppfylldes, såsom effektivt resursutnyttjande, miljöhänsyn och regional balans.

Utskottet ansåg det också vara ett nödvändigt krav att man i efterhand skulle kunna se hur investeringarna bidragit till att uppfylla målen. Det underlag regeringen presenterar för riksdagen måste därför göra det möjligt att följa upp och utvärdera investeringsbesluten.

Mot bakgrund av utskottets synpunkter hade regeringen justerat sitt förslag på sådant sätt att riksdagen i ett tidigt skede skulle få inflytande i planeringsprocessen genom att ett underlag med förslag till övergripande riktlinjer för hur infrastrukturen skulle utvecklas underställdes riksdagens prövning. I korthet innebar den reviderade planeringsprocessen följande ordning:

Trafikverken utarbetar ett underlag som beskriver konsekvenserna av alternativa investeringsinriktningar.

Mot bakgrund av trafikverkens underlag utformar regeringen en proposition med förslag till övergripande riktlinjer för utbyggnaden av infrastrukturen.

Riksdagen beslutar mot bakgrund av regeringens förslag om en investeringsinriktning och om ekonomiska planeringsramar.

Regeringen uppdrar till Banverket, Vägverket och länsstyrelserna att upprätta 10-åriga investeringsplaner i enlighet med gällande förordningar om plan för stomjärnvägar, rikstäckande väghållningsplan, regionala väghållningsplaner och planer för länstrafikanläggningar. Luftfartsverket och Sjöfartsverket får i uppdrag att redovisa långsiktiga investeringsplaner.

Upprättade förslag sänds ut på remiss.

Verken redovisar upprättade planer för regeringen som godkänner planerna. Vägverket godkänner de regionala väghållningsplanerna. Länsstyrelserna fastställer planen för länstrafikanläggningar. Regeringen redovisar investeringsplanerna för riksdagen.

Planerna ligger till grund för att upprätta treårig budget och för den fysiska planeringen.

Denna planeringsordning skulle enligt regeringens uppfattning på ett tillfredsställande sätt ge riksdagen ett stärkt inflytande i planeringsprocessen.

Planeringsinriktningen för utbyggnaden av vägsystemet i huvudsak borde enligt regeringens uppfattning bygga på Vägverkets inriktning Trafiksäkerhet, modifierad och kompletterad med hänsyn till nödvändigheten av att uppnå bättre regional balans och en långsiktigt god miljö.

Stamvägnätet borde enligt regeringen omfatta vägarna E 4, E 6, E 20, E 18, E 22, Rv 70, Rv 64/48 och del av Rv 45. Av trafiksäkerhetsskäl borde Rv 40, Rv 26 och Rv 56/67 tillföras stamvägnätet och av regionalpolitiska skäl borde nätet kompletteras med Rv 45 norr, Rv 50, Rv 60 och E 65. Av samma skäl borde också vägarna E 10, E 12 och E 14 tillföras stamvägnätet. På samma sätt borde av trafiksäkerhetsskäl Rv 25 och Rv 31/33 tillföras detta nät.

I propositionen föreslogs att medel avsattes för en bro över Ångermanälven på väg E 4.

Den långsiktiga inriktningen av järnvägens utbyggnad skulle grundas på det av Banverket utarbetade investeringsalternativet "Hög" med inriktning mot miljö och tillgänglighet, modifierat med hänsyn dels till en avsikt att snabbt bygga ut järnvägen mellan befolkningstäta områden, dels till behovet av att säkerställa en regional balans och att vinna fördelar för miljön samt att tillgodose näringslivets grundläggande transportbehov. Den långsiktiga inriktningen av järnvägsinvesteringarna skulle syfta till en generell upprustning av järnvägsnätet för såväl person- som godstrafik. I den långsiktiga inriktningen ingick också en viss utvidgning av järnvägssystemet.

Av planeringsramen avsattes 32 miljarder kronor för järnvägens infrastruktur. Medlen omfattade Banverkets grundsatsning på 15 miljarder kronor plus en tilläggsatsning om 17 miljarder kronor. Av skuldsättningsramen skulle 22 miljarder kronor avsättas för järnvägen. Arlandabanan skulle byggas färdig genom att 2 miljarder kronor avsattes för investeringar i det s.k. Fyrspåret till Rosersberg och för utbyggnaden av den s.k. Norra böjen. Spårsystemen och terminalerna vid Häggvik, Karlberg och Centralstationen skulle finansieras på annat sätt. Nordlänken och Botniabanan skulle ingå i en långsiktig inriktning. Satsningar på Götalandsbanan och på Riksbangård Syd skulle närmare analyseras inom ramen för speciella projekt.

Inriktningen av investeringar i länstrafikanläggningar skulle följa den inriktning som föreslagits för vägar och järnvägar. Av planeringsramen skulle för dessa investeringar 9 miljarder kronor avsättas. Inom ramen för länstrafikanläggningsplanen skulle länsstyrelserna fr.o.m. budgetåret 1993/94 ges möjlighet att prioritera även investeringar i kommunala flygplatser.

Luftfartens infrastruktur var av stor betydelse för den nationella trafikförsörjningen. De av Luftfartsverket planerade strategiska investeringarna ansågs ligga väl i linje med regeringens strävanden beträffande en förbättrad infrastruktur. Vidmakthållande och kapacitetshöjande investeringar som den tredje rullbanan på Arlanda och ett moderniserat flygtrafiktjänstsystem var angelägna.

Sjöfart ansågs vara ett flexibelt och lättetablerat trafikslag med relativt små krav på utbyggnad av infrastrukturen. Sjöfartens infrastruktur i form av farleder och hamnar skulle efter vissa anpassningar ha den kapacitet som krävdes för att klara ökade godstransportmängder. Rödkobbsleden, Sandgrönnsleden och Flintrännen var

farledsprojekt som kan bli aktuella under den kommande 10-årsperioden.

Sammanfattande kommentar:

I propositionen lades omfattningen av det nationella vägnätet fast. Kriterierna för dess utbredning blev flera än enbart tillväxtens. Regionalpolitiska och trafiksäkerhetsmässiga kriterier lades till.

Förslag till lånefinansiering av infrastrukturinvesteringar lades fram. Finansutskottet avvisade förslagen i sitt betänkande och riksdagen beslutade om en fortsatt anslagsfinansiering.

I propositionen behandlades också enskilda investeringsprojekt trots inriktningen mot systemsyn och övergripande inriktningsbeslut av riksdagen och regeringen.

Beslutsordningen i investeringsplaneringen klargjordes.

1996/97 års infrastrukturproposition

Regeringen föreslog i propositionen 1996/97:53 Infrastrukturinriktning för framtida transporter en utveckling av transportinfrastrukturen som skulle främja ett miljöanpassat och trafiksäkert transportsystem och bidra till tillväxt och sysselsättning i alla delar av landet.

Denna inriktning föreslogs ligga till grund för trafikverkens infrastrukturplaner för perioden 1998–2007. Regeringen föreslog vidare att 190 miljarder kronor skulle användas för att förverkliga inriktningen under perioden. Av dessa medel skulle 98,5 miljarder kronor användas för nyinvesteringar och förbättringar av befintlig infrastruktur, främst vägar och järnvägar. 83 miljarder kronor föreslogs att användas för drift- och underhållsåtgärder. Resterande 8,5 miljarder kronor användes för infrastrukturanknutna åtgärder som borde minska vägtrafikens miljöpåverkan och öka dess trafiksäkerhet. Särskilda bidrag föreslogs för att stimulera miljö- och trafiksäkerhetsåtgärder inom kommunal väghållning samt trafikhusvudmännens åtgärder för att anpassa kollektivtrafiken till de funktionshinderade behov.

Infrastrukturen på den nationella nivån planerades i nationella planer för vägar och järnvägar. På regional nivå föreslogs en ny form för länsbaserad regional investeringsplanering av samtliga

trafikslag och med såväl statliga, kommunala som privata aktörer. Länsstyrelserna, eller i förekommande fall regionala självstyrelseorgan, gavs ansvaret att förankra och samordna regionala infrastrukturåtgärder i en s.k. länsplan så att den nationella inriktningen skulle uppnås på regional nivå.

Regeringens bedömning var att kraven på trafikinfrastrukturen blir alltmer komplexa, samtidigt som behovet av samordning accentueras. Därför ökade behovet av en väl fungerande planering av trafikens infrastruktur. Den långsiktiga planeringen av åtgärder i infrastrukturen syftade till att öka den trafikpolitiska måluppfyllelsen. Vilka åtgärder som skulle komma till genomförande och när detta skulle ske bestäms inom ramen för trafikverkens långsiktiga planering med utgångspunkt från riksdagens beslut till följd av denna proposition.

Investeringar i transportinfrastruktur ansågs vara långsiktiga åtgärder med en förväntad livslängd på mellan 40 och 60 år. Väg- och järnvägsnäten var samtidigt mycket omfattande. Det krävdes därför omfattande investeringar under flera år för att skapa påtagliga förändringar av transportsystemens funktion. Luftfart och sjöfart ansågs mer anpassningsbara, men ägde liknande låsningar i flygplatser och hamnanläggningar.

Valet av vilka infrastrukturåtgärder som skulle komma till genomförande måste grundas på en bedömning av åtgärdernas långsiktiga positiva och negativa effekter. Det ansågs oftast omöjligt att ta bort eller flytta viktigare infrastrukturåtgärder som investeringar i motorvägar, järnvägar, hamnar och flygplatser, om utfallet av de långsiktiga effekterna skulle vara mindre positivt än väntat. Anläggningar som väl fyller samhällets behov kunde å andra sidan föranleda en stor mängd följdinvesteringar och lokalt få stor betydelse för samhällsutvecklingen eller miljön under en lång period.

Större investeringar i infrastrukturen borde planeras utifrån ett brett samhällsperspektiv och samordnas med utvecklingen inom andra samhällssektorer. Samtidigt ansågs de framtida förutsättningarna vara svårförutsägbara. Näringslivet och arbetstagarna blev alltmer lätttrörliga och det var därför nödvändigt att ny infrastruktur tillsammans med den befintliga kunde utgöra ett robust system, dvs. att den var användbar vid flera olika tänkbara utvecklingsvägar.

Regeringen såg infrastrukturen som en del av de i dag givna förutsättningarna för samhällets utveckling, runt vilka det övriga samhällsbyggandet sker. En väl utvecklad planering och samordning

var därför fundamental. Behovet av en utvecklad planering gällde inte bara infrastrukturåtgärder utan var även önskvärd för förändringar i andra samhällssektorer som inverkade på transportbehoven. En väl utförd planering och utformning av investeringsåtgärder var en lång process som inte kunde forceras. Därefter vidtar en ofta flerårig byggnadsperiod. Eftersom tillskapandet av ny infrastruktur tar flera år borde riksdagsbesluten för användningen av medlen under budgetåret kompletteras med långsiktig planering. Utgångspunkten för det långsiktiga planeringsarbetet borde vara väl preciserade mål för vad samhället vill uppnå med transportsystemet och en strategi för hur dessa egenskaper i transportsystemet skulle kunna utvecklas. Bedömningar av den totala effektbilden och av den samhällsekonomiska lönsamheten ansågs vara viktiga instrument för att i en komplex planeringssituation finna de effektivaste åtgärderna för att uppnå målen.

Regeringen föreslog i propositionen hur planeringen av infrastrukturåtgärder under perioden 1998–2007 borde inriktas. Inriktningen skulle läggas fast genom principer för den långsiktiga planeringsprocessen, genom inriktningsmål och finansiella ramar samt genom planeringsförutsättningar för vissa projekt. Under arbetet med denna proposition hade såväl regeringen som den av regeringen tillsatta Kommunikationskommittén och trafikverken mottagit utredningar, skrivelser och opinionsyttringar rörande specifika frågor om transportinfrastrukturen i vissa regioner. Vidare hade företrädare för olika regioner eller intressen uttalat sig för eller emot specifika projekt. Det var naturligt att lokala och regionala företrädare önskade få projekt genomförda som de ansåg ha stor lokal eller regional betydelse. Utgångspunkten för de anförda förslagen i propositionen var dock ett nationellt trafikpolitiskt perspektiv. Det var regeringens avsikt att så långt möjligt styra genom mål och medel i detta sammanhang. I de fall enskilda projekt ansågs relevanta utifrån de här uppställda förutsättningarna, och avsåg statliga vägar eller järnvägar, skulle de tas upp i den fortsatta långsiktiga planeringen av infrastrukturåtgärder som Banverket, Vägverket och länsstyrelserna skulle bedriva under år 1997. Den fysiska planeringen och utformningen av de enskilda åtgärderna var en separat process som bedrevs i särskild ordning och enligt särskilda regelverk.

Infrastrukturinriktningen för perioden 1998–2007 borde enligt regeringens bedömning basera sig på 1988 års trafikpolitik och samtidigt beakta de tankar om en utvecklad trafikpolitik som

Kommunikationskommittén hade presenterat. Den satsning på utbyggd transportinfrastruktur som beslutades av riksdagen år 1993 avsågs till största delen att fullföljas.

I direktiven till Kommunikationskommittén angavs att kommittén först skulle lämna ett delbetänkande om infrastrukturen och därefter ett om övriga trafikpolitiska överväganden. Kommittén analyserade i delbetänkandet infrastrukturens betydelse i olika trafikpolitiska sammanhang och hade utifrån en trafikpolitisk bakgrund kommit fram till ett förslag om inriktning av transportinfrastrukturen.

Flertalet av remissinstanserna anmärkte på den omvända eller ologiska ordningen för de uppgifter som ålagts Kommunikationskommittén enligt direktiven.

Det fanns enligt regeringens bedömning ett samband mellan investeringar i infrastruktur och trafikpolitiken i stort. Generella trafikpolitiska åtgärder kunde påverka hur gynnsamma åtgärder i infrastrukturen blev. Infrastrukturåtgärder kunde i viss mån vara utbytbara mot andra trafikpolitiska åtgärder. Ofta var dock infrastrukturåtgärder ett otillräckligt instrument för att uppnå de trafik- och miljöpolitiska målen. Satsningar på infrastrukturåtgärder måste kompletteras med satsningar på fordons- och trafikrelaterade åtgärder. De effektivaste åtgärderna för minskade utsläpp och ökad trafiksäkerhet ansågs exempelvis inte ligga inom infrastrukturområdet. Investeringar i vägar påverkade vägtrafikens omfattning och avgasutsläppens storlek i begränsad utsträckning, även om effekterna kunde vara större lokalt. Kapaciteten och framkomligheten i det statliga vägnätet var på nästan alla håll redan så god att ytterligare väginvesteringar inte märkbart skulle komma att påverka valet av färdstätt. Inte heller skulle investeringar i nya järnvägar generellt kunna påverka valet av bilen som färdstätt i någon nämnvärd omfattning. Vägtrafikens volym reglerades i hög grad av andra faktorer.

Förändringar av transportinfrastrukturen kunde emellertid sammantaget med andra strukturförändringar i samhället leda till ökad vägtrafik om avstånden mellan olika målpunkter ökade och om det inte skapades alternativ till personbilsanvändning. På lång sikt fanns det enligt regeringen möjligheter att minska behovet av transporter genom att förbättra tillgänglighet och närhet till service och arbetsplatser samt genom att öka integreringen av trafik-, bebyggelse- och markanvändningsplanering. Regeringen var därutöver väl medveten om att satsningar på infrastrukturen borde

samordnas med statliga åtgärder för att utveckla trafikeringen och förberedde därför ytterligare förslag till riksdagen i detta avseende.

Regeringen avsåg att i början av år 1998 lägga fram en proposition om en ny trafikpolitik. Kommunikationskommittén hade i uppdrag att lämna underlag till en sådan proposition i sitt slutbetänkande den 1 mars 1997. Redan i sitt delbetänkande Ny kurs i trafikpolitiken presenterade Kommunikationskommittén tankar om hur trafikpolitiken skulle kunna utvecklas mot ytterligare miljöanpassning och ökad trafiksäkerhet. Regeringen avsåg dock inte att föregripa en ny trafikpolitik i denna proposition.

De långsiktiga planerna för väg- och järnvägsåtgärder var 10-åriga på såväl nationell som regional nivå. De då gällande planerna omfattade investeringar för perioden 1994–2003. Planerna reviderades vart fjärde år. De långsiktiga planer som denna proposition var ett underlag för avsåg åren 1998–2007. Nästkommande period skulle bli 2002–2011. För att klara den demokratiska förankringen och tillgodose kraven på kvalificerat underlagsmaterial krävdes det att en revidering av de långsiktiga infrastrukturplanerna föregicks av en planprocess på 3–4 år.

Arbetet med att utforma de reviderade infrastrukturplaner som skulle gälla från år 2002 borde därför påbörjas omedelbart efter det att den nya trafikpolitiken beslutats i riksdagen. Förslag till ny inriktning utarbetades under åren 1998 och 1999. Ett nytt inriktningsbeslut för infrastrukturen skulle läggas fram för riksdagen senast år 2000. De långa ledtiderna i planeringsprocessen medförde att infrastrukturplanen åren 1998–2007 under några år både måste bygga på 1988 års trafikpolitik och samtidigt beakta de tankar om en utvecklad trafikpolitik som Kommunikationskommittén hade presenterat i sitt delbetänkande. På grund av investeringarnas långsiktiga karaktär påverkade redan beslutade åtgärder nästkommande planperiod skulle en stor del av investeringarna som riksdagen beslutade om år 1993 efter förslag i propositionen 1993/94:176 komma att vara färdigställda eller påbörjade år 1998.

Regeringen bedömde att en mellan trafikslagen samordnad investeringsplanering skulle ge ökade förutsättningar att nå de trafikpolitiska målen. Samordning borde även ske med kommunala och privata infrastrukturägare. Kommunikationskommitténs betänkande Ny kurs i trafikpolitiken baserades på analyser av transportmarknaden för såväl sjö- och luftfart som väg- och järnvägstrafik. De åtgärder som föreslogs gällde emellertid endast statliga vägar och järnvägar. Kommittén redovisade dock de investeringar som

planerades ske för sjö- respektive luftfartens infrastruktur. Åtgärder på kommunala vägar behandlades inte.

Flera av remissinstanserna ansåg att sjöfart och luftfart glömts bort i kommitténs utredning. Det var främst myndigheter och intresseorganisationer inom sjö- och luftfart samt några länsstyrelser som påpekade denna brist i kommitténs utredning. Sjöfartsverket ansåg att det var en betydande nackdel att sjöfartens roll som en del i en kombinerad transportkedja inte hade behandlats i betänkandet. Luftfartsverket tyckte att det borde vara naturligt att redan i ett inriktningsplaneringsskede beakta sjö- och luftfartens infrastruktur. I annat fall skulle helhetssynen gå förlorad och risken för snedfördelning av tillgängliga resurser förstärkas. Länsstyrelsen i Gotlands län ansåg att den nya kursen i trafikpolitiken omfattade en sedvanlig koncentration på vägar och järnvägar. Flyg och sjöfart berördes knappt, vilket skulle kunna få negativa effekter på den regionala balansen.

I regeringens bedömning ingick att sjöfarten och flyget svarade enligt 1993 års nationalräkenskaper för drygt en tredjedel av det samlade produktionsvärdet i transportsektorn. Verksamheten bedrevs – enligt 1988 års trafikpolitiska beslut – nästan helt med krav på full kostnadstäckning. Därmed hade sjöfarten och flyget andra principer för den ekonomiska styrningen och finansieringen av infrastrukturen än järnvägen och vägtransporterna, där de dominerande delarna av infrastrukturens utbyggnad och underhåll finansierades genom anslag.

Till en del – konstaterade regeringen – skiljer sig också de faktorer som är styrande för beslut om infrastrukturinvesteringar mellan transportslagen. Även om politiska överväganden, t.ex. regionalpolitik, näringspolitik, miljöpolitik, fanns med vid planeringen inom samtliga transportslag var inslaget av företagsekonomiska överväganden jämförelsevis större inom luftfart och sjöfart, som en följd av deras finansieringsform. Prioriteringar av investeringar i statliga vägar och järnvägar ägde å andra sidan rum jämförelsevis mest renodlat efter samhällsekonomiska principer. Investeringar i kommunala infrastrukturåtgärder som flygplatser, hamnar och gator beslutades vanligtvis utifrån politiska överväganden, exempelvis kunde hamnar och flygplatser anses vara regionalpolitiskt betydelsefulla. I grunden var dock dessa anläggningar beroende av finansiering genom intäkter.

Det fanns andra faktorer som skiljde sjöfart och flyg å ena sidan och landburna transporter å den andra. Både sjöfarten och flyget

hade en stark internationell prägel och påverkades i hög grad av internationella regelsystem. De största investeringskostnaderna låg i fartyg och flygplan medan infrastrukturkostnaderna var förhållandevis små. Sjö- och luftfart bedömdes emellertid vara beroende av de vägar och järnvägar som går till hamnar och flygplatser. Vidare var beroendet av terminaler och omlastningspunkter större än för väg- och tågtrafik. En ökad samordning mellan transportslagens långsiktiga infrastrukturplanering var därför nödvändig för att skapa ett effektivt transportsystem där möjligheterna i samtliga transportslag utnyttjades fullt ut. En sådan ökad samordning borde dock även ta hänsyn till affärsverkens behov av marknadsanpassning och ansågs inte kräva att de grundläggande förutsättningarna för affärsverken förändrades.

Även om det hade utförts en avancerad samordnad analys av hela transportmarknaden inkl. sjö- och luftfart som grund för förslagen i propositionen berörde förslagen i huvudsak vägar och järnvägar. Den målstyrning som beskrevs för trafikens infrastruktur under planperioden 1998–2007 avsåg av detta skäl i större utsträckning väg- och bansektorens planering. I tillämpliga delar borde dock riktlinjerna även kunna ligga till grund för den mer långsiktiga planeringen inom sjöfarten och luftfarten.

Regeringen bedömde att den regionala investeringsplaneringen borde förnyas för att få en ökad förankring i samhället. Samtidigt behövde de olika aktörernas roller förtydligas. Trafikverken, kommunerna och andra aktörer med ansvar för transportinfrastrukturen borde ges möjlighet till ökad samordning av sina planer. Den nya regionala planeringsprocessen borde följas upp och utvärderas.

Regeringen föreslog därför att åtgärder i regional och lokal infrastruktur skulle samordnas och förankras i en länsplan. En länsövergripande beredning av länsplanerna skulle ske inom vilken fördelningen av medel mellan länen beslutades. Länsplanen skulle fastställas av länsstyrelsen eller, i förekommande fall, av regionala självstyrelseorgan.

Huvudansvaret för den regionala infrastrukturplaneringen som dittills ägt rum delades mellan Vägverket och länsstyrelserna. Vägverket ansvarade för upprättandet och godkännandet av s.k. regionala väghållningsplaner, som omfattade mål för standard, inriktning av byggande och drift samt ekonomiska ramar och åtgärder för statliga riks- och länsvägar som inte ingick i det nationella stamvägnätet. Länsstyrelserna ansvarade för upprättandet och fastställandet av s.k. länstrafikanläggningsplaner (LTA-planer), som

omfattade investeringar i länsvägar, regionala kollektivtrafikanläggningar, länsjärnvägar och åtgärder på stomjärnvägar som var föranledda av regional tågtrafik.

Med kollektivtrafikanläggningar avsågs hållplatser, terminaler samt kommunala flygplatser och kajanläggningar. Vägverket beslutade om den länsvisa fördelningen av LTA-anslaget. I de båda planeringsprocesserna gavs trafikverk, länsstyrelser, kommuner, näringsliv, trafikhuvudmän m.fl. möjlighet att lämna sina synpunkter.

Vägverket hade sedan år 1992 skapat en regional organisation med sju väghållningsregioner för att stärka samordningen och höja kompetensen i en för transportplanering funktionell geografisk indelning.

Kommunikationskommittén föreslog i sitt delbetänkande, Ny kurs i trafikpolitiken (SOU 1996:26), en försöksverksamhet i fyra län med regional hantering av infrastrukturfrågor. I Skåne och Stockholms län föreslogs att ansvaret för att upprätta och fastställa planer för länstrafikanläggningar (LTA) flyttades från länsstyrelserna till Skånestyrelsen respektive Stockholms läns landsting, i syfte att stärka den politiska förankringen av infrastrukturplaneringen. I Jämtlands och Västernorrlands län föreslogs försöksverksamheten inriktas på att stärka länens inflytande över användningen av medel för vissa förbättringsåtgärder på länsvägarna.

Regeringen hade i proposition 1996/97:36 om den regionala samhällsorganisationen, föreslagit försök med ändrad regional ansvarsfördelning i syfte att stärka det demokratiska inflytandet i de frågor som rörde den regionala utvecklingen. I propositionen föreslogs bl.a. att ansvaret för att upprätta LTA-planer eller motsvarande planer överfördes på försök från länsstyrelserna till regionala självstyrelseorgan i Skåne, Kalmar och Gotlands län.

Den s.k. Länsstyrelse- och trafikutredningen (K 1996:02) tillsattes den 21 december 1995 för att bl.a. göra en översyn av länsstyrelsens roll vad gäller områdena fordon, trafik och infrastruktur. Utredaren hade i ett delbetänkande, Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen (SOU 1996:142), presenterat förslag angående länsstyrelsernas roll inom infrastrukturplaneringen. I utredningen framhölls att den nuvarande planeringsordningen innebar en oklar fördelning av ansvar och roller mellan framför allt Vägverket och länsstyrelsen och att länsstyrelsernas ansvar och beslutsbefogenheter var otydliga. Utredaren föreslog att en samordnad regional transportplan ersatte dagens plan för länstrafikanläggningar. Planen

föreslogs omfatta samtliga transportslag och ha ett bredare åtgärdspektrum än vad som var fallet i den nuvarande LTA-planen i syfte att i högre grad kunna uppfylla de nationella trafikpolitiska målen.

I arbetet med att upprätta den regionala transportplanen ansåg utredningen att länsstyrelsens roll borde vara att samordna de regionala och lokala intressena samt att vid behov agera förhandlare mellan de olika aktörerna. Länsstyrelserna skulle ha en helhetssyn på länets utveckling samt utveckla och förstärka samverkan över länsgränserna för att bättre kunna lösa länsövergripande transportbehov. Trafikverken föreslogs biträda länsstyrelserna med planeringsunderlag och ge expertstöd. Vidare föreslogs att planen skall fastställas av länsstyrelsen samt att regeringen skulle tilldela länsstyrelserna anslag för planens genomförande för en tidsperiod av fyra år. Länsstyrelsen föreslogs även ansvara för återrapporteringen till regeringen om planens genomförande.

I remissbehandlingen av Kommunikationskommitténs delbetänkande ansåg samtliga remissinstanser som tagit upp ämnet att den regionala politiska förankringen av trafikpolitiken borde utvecklas. En majoritet av remissinstanserna var positivt inställda till den försöksverksamhet som Kommunikationskommittén föreslagit i de fyra länen. Kommunikationsforskningsberedningen och Riksrevisionsverket framförde att den regionala prioriteringen av investeringar kunde komma att strida mot övergripande nationella intressen om det politiska inflytandet ökade på den regionala nivån. En majoritet av länsstyrelserna konstaterade att planeringen för vägsektorn borde begränsas till två nivåer. Beslut om investeringar i övriga riksvägar borde samordnas med besluten om bl.a. länsvägar och länsjärnvägar.

Ett 15-tal remissinstanser höll med om att länsstyrelsernas roll behövde förtydligas. Majoriteten av remissinstanserna ansåg att betänkandets ambition om ökad helhetssyn och samordning mellan olika trafikslag var riktig. Huruvida länsstyrelsen var bäst skickad att inneha rollen som samordnare och fatta beslut om en samordnad regional transportplan rådde det delade meningar om. Samtliga länsstyrelser och Kommunförbundet tillstyrkte betänkandets förslag. Landstingsförbundet och landstingen i de län som berördes av försöksverksamhet enligt regeringens proposition om den regionala samhällsorganisationen ansåg dock att ansvaret för den regionala transportplanen borde ligga på respektive regionförbund. Vägverket och Riksrevisionsverket var tveksamma till länsstyrelsen som beslutsfattare. Vägverket ansåg att ansvaret för att upprätta och

fastställa regionala planer borde ligga på regionala självstyrelseorgan och att det fanns ett behov av en politisk arena. Ett antal länsstyrelser, Statskontoret, Svenska kommunförbundet samt Kommunförbundet i Kalmar ansåg att drift- och underhållsåtgärder åtminstone till viss del borde ingå i det regionala anslaget. Vägverket och Banverket var tveksamma till att överföra denna typ av åtgärder till det regionala anslaget. Flera remissinstanser påpekade att avgränsningen mellan underhåll och investering måste preciseras. Ett antal länsstyrelser påpekade att bidrag borde kunna ges till kollektivtrafikfordon via det regionala anslaget.

De flesta länsstyrelser var positiva till förslaget om länsstyrelsens budgetansvar. Även Banverket och Luftfartsverket var positiva till förslaget. Länsstyrelsen i Uppsala län ansåg att det var positivt med länsstyrelsens budgetansvar av neutralitetsskäl. Vägverket och Statskontoret däremot var negativa till förslaget.

Många av remissinstanserna var positiva till förslaget om att regeringen skall fördela anslagsmedel regionalt, t.ex. Vägverket, Banverket, Statskontoret, Riksrevisionsverket samt ett antal länsstyrelser. Banverket ansåg dock att en beredning måste ske hos trafikverken i en förhandlingsprocess, förslagsvis i stil med SAMPLAN-samarbetet.

Regeringen ansåg att den nuvarande uppdelningen i flera parallella regionala planeringsprocesser inte var ändamålsenlig. Därtill kom att ansvarsfördelningen delvis var oklar mellan länsstyrelserna och trafikverken. Samordningen i planeringsarbetet borde också förstärkas mellan berörda aktörer, däribland trafikverken, trafikutövarna, landstingen och kommunerna. Regeringen ansåg att åtgärder i infrastrukturen skulle planeras och genomföras utifrån en helhetssyn på de samlade transportbehoven inom en region samt utifrån effekterna på markanvändning och miljö. De nuvarande regionala väghållningsplanerna och LTA-planerna borde därför ersättas med en trafikslagsövergripande länsplan som omfattade nyinvesteringar och förbättringsåtgärder i infrastruktur med regional karaktär.

En reformering av den nuvarande regionala investeringsplaneringen borde, ansåg regeringen, även ske i de fall länsstyrelsens ansvar för infrastrukturplaneringen övertogs av regionala självstyrelseorgan som föreslagits i Skåne, Kalmar och Gotlands län. I försökslänen borde således de regionala självstyrelseorganen ta över ansvaret att samordna och förankra åtgärdsförslagen till länsplanerna samt ges rätten att fastställa planen. Vidare borde de

regionala självstyrelseorganen i försökslänerna ersätta länsstyrelsen i de länsövergripande regionberedningsgrupper som föreslogs. Regeringen ansåg således att syftet med försöksverksamheten gick att förena med målet att åstadkomma en bättre samordning av de olika trafikslagens investeringsplanering på regional nivå.

I alla län utom Gotlands län stod landstinget ensamt eller tillsammans med kommunerna bakom trafikhuvudmannen för lokal och regional kollektivtrafik. I Stockholms län hade landstinget därutöver en särskild roll som regionplaneorgan enligt plan- och bygglagen. Landstingets regionplane- och trafiknämnd upprättade en regionplan som skulle tjäna till ledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser. Planen förutsattes även ge en regional överblick för de statliga sektorsmyndigheterna och länsstyrelserna. Landstingets kompetens borde kunna utnyttjas vid upprättandet av länsplanerna.

Till statlig infrastruktur med regional karaktär, som omfattas av länsplanen, borde i detta sammanhang räknas statliga vägar som inte ingick i det nationella stamvägnätet, länsjärnvägar och anläggningar på stomjärnvägar för den regionala tågtrafiken, kommunala flygplatser, transportinfrastruktur i anslutning till hamnanläggningar samt terminaler och andra anläggningar för regional kollektivtrafik. Förutom statliga investeringar borde det även vara möjligt att i länsplanen föra in motsvarande investeringar som kommuner och andra aktörer, t.ex. privata hamnägare, ansvarade för och finansierade. Vid upprättandet av länsplanen gavs därmed möjligheter till ömsesidigt utbyte och samarbete mellan dem som ansvarade för samhällets transportsystem i dess helhet.

De nuvarande länen ansågs ha lämplig storlek för att en god regional förankring av planerna skulle kunna uppnås med kommuner, näringsliv, trafikhuvudman och landsting. Den huvudsakliga beredningen av planerna borde därför ske i beredningsgrupper på länsnivå. Regeringen ansåg i likhet med Länsstyrelse- och trafikutredningen att länsstyrelserna borde ha en roll att samordna och förankra föreslagna infrastrukturåtgärder. Länsstyrelserna hade haft i uppdrag att göra strategiska analyser av transportsystemets utveckling, vilket ansågs ha utvecklat deras kompetens. Till skillnad från trafikverken hade länsstyrelserna ett tvärsektorielt ansvar och kunde därför lättare finna kopplingar till andra sektorer i samhället samt till översiktsplaner och annan kommunal planering. I den regionala transportplaneringen borde denna kompetens tillvaratas.

I syfte att beakta länsövergripande transportbehov ansåg regeringen att länsplanerna även borde beredas på en länsövergripande nivå, i s.k. regionberedningsgrupper, där samtliga trafikverk och berörda länsstyrelser var representerade. Länsstyrelsens ställningstagande i regionberedningsgruppen skulle vara förankrat med länets aktörer.

Det skulle vara regeringens uppgift att göra en fördelning av de långsiktiga planeringsramarna på regioner efter förslag från trafikverken. Därefter skulle det vara regionberedningsgruppernas uppgift att överenskomma om den slutliga fördelningen av medel mellan länen. Överenskommelsen skulle bekräftas genom beslut i respektive länsstyrelses styrelse. Kunde inte regionberedningsgruppen enas skulle fördelningsbeslutet hänskjutas till regeringen. Grupperingen av län som skulle samarbeta länsövergripande anpassades till de regionala transportmönstren. Vägverkets regioner, som hade utformats efter dessa krav, ansågs kunna vara en utgångspunkt vid grupperingen av länen. I detta sammanhang skulle även den nya länsindelning som beslutas respektive utreds i Skåne och Västsverige beaktas. Regeringen avsåg att pröva indelningen slutligt efter hörande av bl.a. länsstyrelserna.

Vägverket och Banverket hade utöver ansvaret för statlig infrastruktur fått ett sektorsansvar, som innebar att verken hade ett samlat ansvar för att de trafik- och miljöpolitiska målen uppfylldes inom trafikslaget som helhet. Affärsverken Luftfartsverket och Sjöfartsverket hade inte i detta sammanhang ett uttalat sektorsansvar men hade medverkat som statens företrädare för respektive transportslag inom den regionala investeringsplaneringen. För att trafikverken skulle ges en möjlighet att ta ett samlat ansvar för de olika transportslagens effekter på samhället och omgivningen, borde de tilldelas en aktiv roll i den regionala planeringen.

Trafikverken borde därför enligt regeringen lämna underlagsmaterial till länsstyrelsen med förslag till vilka åtgärder som borde genomföras regionalt inom respektive trafikslag för att de trafik- och miljöpolitiska målen skulle kunna uppnås i största möjliga utsträckning. Andra infrastrukturhållare som kommuner, trafikhusvudmän eller förvaltare av hamnar eller flygplatser borde också lämna sina förslag till åtgärder. Även länsstyrelserna borde kunna komma med förslag till åtgärder. De aktörer som ansvarade för genomförandet av åtgärderna borde godkänna dem för att därmed kunna ta ansvar för åtgärdernas utformning, budgeterade kostnader samt för uppföljning och återrapportering på åtgärdsnivån.

Länsstyrelserna skulle ha ansvaret att samordna och förankra åtgärdsförslagen så att de, med hänsyn till de regionala förutsättningarna, bidrog till att länsplanen var i överensstämmelse med den nationella inriktningen för transportinfrastrukturen. Härvid skulle samråd ske med bl.a. kommunerna, landstinget, trafikhuvudmännen och trafikverken.

Länsplanerna skulle enligt regeringens förslag fastställas av länsstyrelserna. Att länsplanen fastställdes innebar inte, lika litet som fastställandet av den nationella planen, något ställningstagande till de olika projektens utformning eller exakta lokalisering. Projekten skulle före genomförandet prövas på sedvanligt sätt med tillämpning av gällande lagstiftning.

Om ett trafikverk fann att inriktningen av en länsplan väsentligt avvek från de trafikpolitiska målen eller på annat sätt är olämplig skulle verket ha möjlighet att överklaga fastställelsebeslutet till regeringen.

Varje år skulle Vägverket och Banverket till regeringen redovisa genomförandet av de fastställda länsplanerna. Underlaget till redovisningen skulle tas fram i samarbete med länsstyrelserna, vilka fortlöpande borde få information från de aktörer som ansvarade för genomförandet av åtgärderna i länsplanen. Redovisningen till regeringen skulle ske regionvis och bl.a. omfatta genomförda åtgärder, uppnådda effekter, uppfyllnad vad gäller trafik- och miljöpolitiska mål, nedlagda kostnader och anslagsförbrukning. Redovisningen gav regeringen ett underlag för att i budgetpropositionen informera om de regionala infrastrukturåtgärdernas genomförande och effekter samt att föreslå anslag och regional fördelning av resurser för kommande år. En sådan ordning möjliggjorde en fortlöpande utvärdering av de regionala åtgärdernas genomförande och effekter samt gav en ökad möjlighet för regering och riksdag att påverka länsplanernas genomförande.

Den nya planeringsprocessen skulle följas upp och utvärderas. Regeringen avsåg att ge SIKÄ i uppdrag att kontinuerligt följa det regionala planeringsarbetet och senast år 1999 presentera en utvärdering av hur den nya processen hade motsvarat regeringens och riksdagens krav.

Beslutsunderlaget för den långsiktiga planeringen av infrastrukturåtgärder borde förbättras, bl.a. genom fortlöpande granskning och utveckling enligt regeringens bedömning.

Samhällsekonomiska analyser, vilka till viss del reducerar ett ekonomiskt och tekniskt risktagande, var ett viktigt underlag för

utformningen av Kommunikationskommitténs förslag. Kommittén konstaterade dock att det inte gick att få fram ett sådant underlag för alla förslag. Vissa av kommitténs förslag baserade sig också på kvalitativa bedömningar och på avvägningar mellan olika mål. Arbetet med underlaget till Kommunikationskommittén utfördes av de fyra trafikverken och SIKa i nära samverkan. Andra myndigheter inbjöds till arbetet och exempelvis Naturvårdsverket följde arbetet sedan år 1994. Ett stort antal forskare hade också haft insyn i arbetet och fått ge sina synpunkter. Kommunikationskommittén initierade på ett tidigt stadium särskilda arbeten med att ta fram mål och mätetal för vissa svårkalkylerbara områden som regional utveckling och kulturmiljöeffekter.

Underlaget till de fördjupade analyser som trafikverken och SIKa redovisade på regeringens uppdrag under september 1996 granskades särskilt av en panel av forskare. Forskarna gav i sin rapport ett antal rekommendationer för hur Banverkets och Vägverkets kalkylmetodik skulle kunna förbättras.

Drygt hälften av remissinstanserna hade synpunkter på den samhällsekonomiska kalkylmodellen. Flera av dessa ansåg att modellen hade allvarliga begränsningar som grund för beslut om infrastrukturinvesteringar och att beslutsunderlaget måste kompletteras med ytterligare analyser och politiska ställningstaganden. Statskontoret ansåg att kalkylerna inte gav tillräcklig vägledning när det gällde att fastslå lämpliga budgetramar. Bristen i de samhällsekonomiska kalkylerna angavs vara att de inte mätte effekterna av föreslagna åtgärder utanför trafiksystemet. Flera av remissinstanserna tog upp områden som borde få en ändrad värdering i kalkylerna. Ett antal myndigheter, ett tiotal länsstyrelser, Naturskyddsföreningen m.fl. ansåg att frågor om intrång främst i natur- och kulturmiljön borde få en framskjuten position i det fortsatta arbetet. Värderingen av restidsvinster ifrågasattes av bl.a. Statens väg- och transportforskningsinstitut, Glesbygdsverket och Boverket.

Restidsvinster ansågs vara övervärderade. Flera länsstyrelser i västra Sverige kritiserade att de höga byggkostnaderna i Västsverige blir utslagsgivande för projektens lönsamhet. Trots invändningarna uttalade sig flera remissinstanser positivt om samhällsekonomiska kalkyler. Kommunikationsforskningsberedningen ansåg att samhällsekonomiska kalkyler är ett bra verktyg att mäta den totala välfärdsförändringen med. Riksrevisionsverket menade att det i dag inte finns alternativa beslutsunderlag som på ett lika kontrollerbart sätt beskriver effekterna av en åtgärd. LO samt miljöorganisationen

Q2000 uttalade sig också positivt om användandet av samhällsekonomiska kalkyler.

Regeringen ansåg att det låg en i internationell jämförelse hög ambition och kompetens bakom de samhällsekonomiska kalkyler till grund för Kommunikationskommitténs underlagsmaterial. Väsentliga faktorer hade dock inte kunnat integreras i dessa analyser. Det gällde infrastrukturens intrångseffekter och barriäreffekter i natur- och kulturmiljön samt dess inverkan på bebyggelsestruktur och boendemiljö. Det gällde också rättviseaspekter och i viss mån effekter på regionalekonomi och sysselsättning. Även beredskapsaspekterna borde kunna beaktas. Kvalitativa bedömningar och känslighetsanalyser måste därför komplettera kalkylerna. Avsikten med inriktningsbeslutet var att det skulle styra de olika aktörernas planeringsarbete i syfte att öka måluppfyllelsen med avseende på de trafik- och miljöpolitiska målen.

I detta sammanhang ansågs samhällsekonomiska bedömningar vara ett viktigt hjälpmedel för att minska risktagandet och för att målen skulle kunna nås effektivare. Regeringen ansåg att planeringsmetoderna ständigt bör förbättras och att det var viktigt att den granskning av kalkyler och metoder som inletts fortsatte under planeringen och kontinuerligt följdes upp. Regeringen avsåg därför att ge i uppdrag till Riksrevisionsverket att granska hur de samhällsekonomiska kalkylmetoderna tillämpades under det kommande planeringsarbetet. Om de mer ingående analyserna som kommer att genomföras gav anledning till väsentliga revideringar av det föreliggande underlagsmaterialet avsåg regeringen att återkomma till riksdagen i berörda delar.

Strategiska miljöbedömningar är en metodik som var under utveckling för att beskriva miljökonsekvenserna av långsiktiga beslut. En utgångspunkt vid dessa bedömningar var att studera konsekvenserna för ett antal grundläggande miljövärden såsom människors hälsa, biologisk mångfald, naturresurser samt natur- och kulturlandskap. Andra kvalitativa bedömningar som hade stor betydelse för planeringen av infrastrukturen var de regionalekonomiska effekterna. Banverket, Vägverket och länsstyrelserna skulle därför i arbetet med de långsiktiga planerna göra en samlad strategisk miljöbedömning. De skulle också utvärdera planernas näringspolitiska effekter och dessa effekters regionala fördelning.

Regeringen avsåg därutöver att ge Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet i uppdrag att närmare utreda hur bl.a. påverkan på natur- och kulturmiljön skulle beaktas i den långsiktiga plane-

ringen samt lämna underlag till de strategiska miljöbedömningarna och granska de redovisningar som lämnades. Regeringen avsåg att ge NUTEK i uppdrag att lämna underlag till och granska redovisningen av planernas regionalpolitiska innehåll.

Sammanfattande kommentar:

Det regionala planeringsansvaret vidgades och tydliggjordes. Trafikverkens (Vägverkets och Banverkets) planeringsansvar koncentrerades till investeringar på de nationella stamvägarna och stombanjärnvägarna.

Den regionala nivån fick även ansvar för vissa typer av förbättringsåtgärder på det regionala vägnätet. Det regionala inflytandet stärktes.

Länen ansågs inte tillräckligt stora som planeringsenheter utan kompletterades med regioner som till sin geografiska utbredning kom att bli desamma som Vägverkets regioner.

Den av regeringen tillsatta kommunikationskommittén påverkade planeringen i stor utsträckning.

Den samhällsekonomiska kalkylen/analysen kompletterades med strategiska miljöbedömningar.

Luftfartens och sjöfartens infrastrukturinvesteringar behandlades knappast alls.

1998 års trafikpolitiska proposition

I propositionen 1997/98:56 om transportpolitiken behandlade regeringen bl.a. inriktningsplaneringen. Enligt regeringens bedömning borde planeringssystemet utformas så att det medgav en samordning av och avvägning mellan olika typer av åtgärder inom transportsektorn. Planeringsarbetet borde därför inledas med en inriktningsplanering där mål, ekonomiska ramar och strategier utreds för att därefter läggas fast av riksdagen. Inriktningsplaneringen borde omfatta en lägesanalys och, i en andra fas, en strategisk analys. Den strategiska analysen borde utföras på såväl nationell som regional nivå.

Regeringens förslag överensstämde i stora delar med kommunikationskommitténs bedömning. Kommittén hade även föreslagit inrättande av ett särskilt politiskt råd knutet till SIKÄ.

Riksrevisionsverket ansåg att arbetssättet med inriktningsplaneringen var tilltalande för att det var systematiskt och analytiskt men påpekade också att beslutsunderlaget för alternativa inriktningar av planeringen måste förbättras. NUTEK ansåg att den gällande planeringsprocessen präglades av ett antal djupgående problem såsom bristande samordning mellan trafikslagen men menade att den av kommittén föreslagna inriktningsplaneringen gick i rätt riktning. En stor majoritet av remissinstanserna var negativa till kommitténs förslag att tillföra SIKa ett politiskt råd. Ett stort antal landsting samt Landstingsförbundet ansåg att det regionala inflytandet i trafikplaneringen behövde öka ytterligare.

Riksdagen hade i sitt beslut om inriktningen av infrastrukturplaneringen för perioden 1998–2007, även behandlat vissa frågor om förändringar av planeringssystemet vad gällde den regionala nivån. Regeringen behandlade därför enbart sådana frågor om planeringssystemet i den trafikpolitiska propositionen som innebar ytterligare förändringar av systemet och som avsågs tillämpas inför planeringsperioden 2002–2011.

Regeringen hade tidigare i proposition framhållit att det var väsentligt med en för de olika trafikslagen samordnad planering där olika åtgärder, exempelvis i trafiken, kunde bedömas i samband med investeringar i transportinfrastrukturen. En sådan bredd skulle ha betydelse för övergripande och strategiska ställningstaganden. Inriktningsplaneringen skulle vara den fas i planeringsprocessen där förutsättningarna för och det grundläggande syftet med åtgärderna i planerna lades fast. Avsikten var att övergripande politiska avvägningar i detta skede skulle ske av regering och riksdag och inte på myndighetsnivå.

Kraven som ställdes på inriktningsplaneringen var stora. Det var en omfattande informationsmängd som skulle vägas samman för att analysen skulle kunna göra anspråk på att utgå från en helhets-syn. Regeringen ansåg därför att den kommande inriktningsplaneringen, som avsåg perioden 2002–2011, borde inledas med en lägesanalys, där tidigare beslut utvärderades, framtida utvecklingslinjer kartlades och grundläggande frågeställningar och problem precis-rades. De framtida utvecklingslinjerna borde bl.a. grundas på studier av beteenden och kvalitetskrav hos medborgarna och näringslivet samt på hur förutsättningarna för transportmarknaderna kunde komma att förändras. Härvidlag var en viktig utgångspunkt transporternas påverkan på samhället i olika hänseenden. Resultaten borde kunna relateras till faktiska exempel på resor eller trans-

porter så att de framstod som konkreta och kunde ligga till grund för en konkret trafikslagsövergripande diskussion kring vilka förändringsbehov och frågeställningar som borde prioriteras.

Lägesanalysen borde utföras utifrån trafikslagsövergripande utgångspunkter. Uppgiften att utvärdera borde samtidigt vara skild från ansvaret att genomföra. SIKAs ansågs därför vara en lämplig myndighet för att samordna och utföra delar av arbetet i denna inledande fas av inriktningsplaneringen. Det var väsentligt att inriktningsarbetet blev brett förankrat såväl bland olika intresseföreträdare som bland politiker. Kommittén hade föreslagit att SIKAs därför kompletterades med ett politiskt råd. Regeringen ansåg dock att SIKAs borde ges förutsättningar att som myndighet självständigt ta fram ett vetenskapligt och gentemot partsintressen obundet underlag och att detta därefter skulle ligga till grund för en offentlig diskussion. Regeringen ansåg därför att det var olämpligt att inrätta ett politiskt råd knutet till SIKAs. En sådan konstruktion skulle också vara främmande för svensk förvaltningskultur. Möjligheter till diskussion och beredning av myndigheternas underlag borde kunna ges genom remisser och remissammanträden.

Lägesanalysen borde omfatta en avstämning av nuläget i förhållande till uppställda etappmål, en preliminär inriktning uttryckt i måltermer, en uppskattning av den tillgängliga resursramen samt ett begränsat antal frågeställningar som bedömdes vara av övergripande och politisk betydelse. Materialet syftade till att utgöra ett väl förankrat och för de fyra trafikslagen gemensamt material som kunde vara en utgångspunkt för den fortsatta inriktningsplaneringen; den strategiska analysen. Efter presentation i en departementspromemoria och remissbehandling skulle materialet kunna ligga till grund för de uppdrag och direktiv som regeringen beslutade för att få fram underlag till den proposition om inriktning av de framtida åtgärderna i transportsystemet.

I den strategiska analysen borde lämpliga alternativa strategier på nationell nivå analyseras för att möta framtida krav och nå de preliminära uppställda målen. Strategierna skulle på nationell nivå kunna avse scenarier formade utifrån övergripande principer eller analyser av mer avgränsade frågor, exempelvis olika satsningsområden. I denna fas skulle också analyseras kostnader, måluppfyllnad och andra effekter närmare, exempelvis en strategisk miljöbedömning. Arbetet borde utföras gemensamt av SIKAs och de sektorsansvariga verken.

Efter ett särskilt regeringsuppdrag till länsstyrelserna (vad som sades om länsstyrelsernas planering i det följande avsåg även de regionala självstyrande organ som inrättats i vissa län) skulle samtidigt möjligheterna analyseras att vidta åtgärder inom länen för att uppnå den preliminära inriktningen. Ett underlag borde vara den remitterade lägesanalysen. Den regionala strategiska analysen borde också baseras på och integreras med utarbetandet av en fördjupad regional utvecklingsstrategi samt med andra kartläggningar som togs fram regionalt. Syftet med den regionala strategiska analysen var främst att bryta ned föreslagna nationella mål till regionala mål och prioriteringar avpassade efter regionala förutsättningar och behov. Det resultat som borde framkomma från de strategiska analyserna skulle remitteras i lämplig form för att sedan utgöra underlag för en proposition till riksdagen om inriktningen av åtgärder i transportsystemet under planeringsperioden.

Länsstyrelserna fick en ny roll genom sin medverkan i den strategiska analysen i inriktningsplaneringen och i uppgiften att samordna och förankra länsplanen för regional transportinfrastruktur. För att planeringsarbetet skulle kunna ske effektivt och med hög kvalitet var det bl.a. viktigt att Banverkets och Vägverkets planeringsresurser inriktades mot att ge länsstyrelserna ett kvalificerat stöd. Vidare kunde ny kompetens behöva tillföras och resurser omfördelas. SIKAs fick i uppdrag av regeringen att kontinuerligt följa det regionala planeringsarbetet och utvärdera hur processen för framtagandet av länsplanerna hade motsvarat riksdagens och regeringens krav. I SIKAs uppdrag ingick också att föreslå åtgärder för att skapa rätt förutsättningar för länsstyrelsernas arbete.

Riksdagens inriktningsbeslut borde ligga till grund för olika typer av åtgärder inom transportsystemet. Åtgärder inom infrastrukturen borde vägas mot andra åtgärder i transportsystemet. För infrastrukturen fanns sedan tidigare en väl utvecklad planeringsprocess. Som ett led i sektorsansvaret för vägtrafik höll Vägverket på att utveckla ett bredare plandokument, Nationell plan för vägtransportssystemet, som omfattade samtliga åtgärder som föll under Vägverkets ansvarsområde, inklusive miljö- och trafiksäkerhetsåtgärder. Även för samhällsstödd kollektivtrafik föreslogs ett nationellt policydokument att utarbetas.

Regeringens bedömning var att åtgärdsplaneringen i infrastrukturen skulle ske genom utarbetande av nationella stomnät- respektive väghållningsplaner samt länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Medel anvisade i planeringsramen för regionala infrastrukturåtgärder förutsattes användas till sådana åtgärder inom transportområdet som på det mest kostnadseffektiva sättet medverkade till att förverkliga de transportpolitiska målen. Ramen skulle därvid fortsättningsvis även kunna användas bl.a. till investeringar i det kapillära bannätet, investeringar på stomjärnvägar som hade betydelse för den regionala tågtrafiken samt till miljöförbättrande åtgärder på samtliga statliga vägar och järnvägar i länet.

Kommunikationskommittén hade föreslagit att indelningen av järnvägsnätet i stomjärnvägar och länsjärnvägar borde upphöra, bl.a. med anledning av att alla järnvägar borde behandlas lika i investeringsplaneringen.

Ett stort antal remissinstanser, däribland Banverket, tillstyrkte förslaget att indelningen i stom- och länsjärnvägar skulle upphöra. Flera remissinstanser däribland ett antal västsvenska länsstyrelser avstyrkte dock detta förslag, eftersom det skulle innebära en begränsning av den försöksverksamhet med ökat regionalt självstyre inom bl.a. infrastrukturplaneringen som riksdagen nyligen beslutat om.

Efter att riksdagen, genom inriktningsplaneringen, tagit ställning till den framtida inriktningen av åtgärderna i transportsystemet beslutade regeringen om erforderliga uppdrag samt om mål och direktiv för åtgärdsplaneringen. Denna var, vad gällde infrastrukturen, uppdelad i nationella planer, dvs. stomnätplan och nationell väghållningsplan samt länsplaner för regional transportinfrastruktur. Medel för genomförande av dessa planer förmedlades via anslagen till Banverket och Vägverket.

Den indelning av järnvägsnätet som gällde hade anknytning till den trafikhuvudmannareform som genomfördes år 1988 och till att en prioritering även mellan trafikslagen skulle kunna ske av infrastrukturåtgärder på länsnivå. Regeringen ansåg mot denna bakgrund samt rollfördelningen inom transportpolitiken att stom- och länsjärnvägar borde finnas kvar som begrepp. Indelningen kunde ses över då de gällande avtalen mellan staten och trafikhuvudmännen löpte ut. Det var dock regeringens mening att uppdelningen i nationella respektive regionala åtgärdsplaner borde ske utifrån åtgärdernas huvudsakliga ändamål.

Länsplanen för regional transportinfrastruktur borde enligt regeringens uppfattning följaktligen kunna behandla investeringar i anläggningar på stomjärnvägarna som hade betydelse för den regionala kollektivtrafiken. Sådana investeringar hade tidigare hanterats

inom länstrafikanläggningsplanen. Regeringen föreslog att också miljöförbättrande åtgärder skulle planeras i länsplanerna även om åtgärderna avsåg befintliga stomjärnvägar och nationella stamvägar. På så sätt kunde en enhetlig strategi för miljöåtgärder skapas och drivas i ett län. Regeringen hade redan givit länsstyrelserna i uppdrag att ta fram sådana regionala program för miljöåtgärder på befintliga samtliga statliga vägar och järnvägar i länen.

En utgångspunkt i propositionen var att transportsystemet skulle behandlas som en helhet och att samverkan mellan trafikslagen skulle underlättas. Länsplanerna för regional transportinfrastruktur ägde i detta sammanhang en nyckelfunktion eftersom det var på det regionala planet som det var möjligt att inordna samtliga trafikslag i en åtgärdsplan. Dessutom var terminalfunktioner och liknande en viktig del av den regionala och lokala transportinfrastrukturen.

Det s.k. kapillära bannätet ansågs vara ett exempel på en sådan transportinfrastruktur som knyter samman järnvägsnätet med infrastruktur för andra trafikslag. Regeringen föreslog att delar av det kapillära bannätet som förvaltades av SJ fördes över till Banverket. Vad gäller eventuella investeringar på det kapillära bannätet bedömde regeringen att dessa borde hanteras i länsplanen för regional transportinfrastruktur. Regeringen avsåg att i den kommande inriktningsplaneringen vidare analysera i vilken grad och i vilken form staten skulle komma att bidra till investeringar i det kapillära bannätet.

Det fanns ytterligare ett antal ändamål där planeringsramen för regional infrastruktur kunde komma att spela en roll från och med den kommande planeringsomgången bl.a. gång- och cykelvägar, IT inom kollektivtrafiken m.m. Regeringen menade att den övergripande riktlinjen för användningen fortsättningsvis borde vara att ramen skall användas till sådana åtgärder inom transportområdet som på det mest kostnadseffektiva sättet medverkade till att förverkliga de transportpolitiska målen.

Det samhällsekonomiska synsättet vid planering av åtgärder inom transportsystemet borde enligt regeringens uppfattning omfatta bedömningar av samtliga effekter som har transportpolitisk betydelse. Värderingen av effekter som inte kan vägas in i nyttokostnadskalkyler borde åskådliggöras på annat sätt. Metoder för strategiska miljöbedömningar, bedömningar av jämställdhets- och fördelningseffekter samt effekterna av drift- och underhållsinsatser borde särskilt vidareutvecklas. Kopplingen mellan infra-

struktur och trafik borde stärkas så att det vid beslut om investeringar i trafikinfrastrukturen klart framgick vilka ekonomiska förutsättningar som fanns för trafikering av anläggningarna.

Ett antal remissinstanser ansåg att de samhällsekonomiska kalkylerna hade brister och inte fångade upp alla relevanta aspekter på ett likvärdigt sätt samt att de behövde kompletteras med andra underlag. NUTEK ansåg att värderingarna i de samhällsekonomiska kalkylerna för miljö och trafiksäkerhet i så stor utsträckning som möjligt borde utgå från forskning och utveckling och inte från de mål kommittén ställt upp vad gäller miljö och trafiksäkerhet.

Grundläggande för de prioriteringar som ägde rum i den ekonomiska planeringen var sedan decennier den samhällsekonomiska nyttokostnadskalkylen. Kalkylen innebar att effekterna av en åtgärd beräknades eller uppskattades. De olika negativa och positiva effekterna värderades därefter i monetära termer och den totala effekten jämfördes med kostnaden för åtgärden. Kalkylen kunde därmed ligga till grund för en sammanfattande bedömning av hur åtgärden påverkade samhället. Syftet med att tillämpa ett samhällsekonomiskt synsätt var att uppnå en effektiv medelsanvändning i samhället som helhet och möjliggöra en prioritering mellan olika åtgärder samtidigt som flera olika behov i samhället tillfredsställdes.

Den samhällsekonomiska nyttokostnadskalkylen baserades på de värderingar som åsatts de olika effekterna. Dessa värderingar grundades på generellt underlag från intervjuundersökningar eller alternativa kostnadsberäkningar. För att åtgärder skulle leda mest effektivt mot de fastlagda etappmålen måste värderingarna även vägas mot de politiska värderingar som målen innebar. För vissa effekter var det inte möjligt att göra en generellt användbar monetär värdering. I dessa fall måste effekterna åskådliggöras och bedömas enligt andra värdeskalor för att kunna integreras i beslutsunderlaget. Exempel där effekterna var svåra att värdera med gängse metoder var intrång i natur- och kulturmiljöer, konsekvenserna för markanvändning, regionalekonomi och sysselsättning. Regeringen ansåg att ett samhällsekonomiskt synsätt även fortsättningsvis borde vara grundläggande för analysen av olika strategier i inriktningsplaneringen och prioriteringen av åtgärder i åtgärdsplaneringen.

Andra effekter som är relevanta för situationen borde dock också vägas in i vad som var samhällsekonomiskt lönsamt. Det var viktigt att alla beslutsunderlag, särskilt de som togs fram för att komplettera nyttokostnadskalkylen, utformades så att de i bedömningen gjorda värderingarna kunde jämföras mellan olika valsitua-

tioner. Regeringen avsåg att med utgångspunkt från de vunna erfarenheterna intensifiera insatserna till nästa planeringsomgång inom strategiska miljöbedömningar och hanteringen av regionalekonomiska effekter samt jämställdhets- och fördelningsfrågor. Det sistnämnda området avsåg hur nyttan av infrastruktur- och trafikåtgärder förväntades fördelas mellan olika grupper i samhället. Även möjligheterna att analysera effekterna av olika strategier för drift- och underhållsåtgärder borde utvecklas. Vidare borde säkerheten i de samhällsekonomiska analysmetoderna förbättras genom en utvecklad efterkalkylering. Regeringen avsåg att fortsätta med den redovisning av efterkalkyler som skett i budgetpropositionen för år 1998.

Kopplingen i planeringsprocessen mellan investeringar i infrastrukturåtgärder och den senare trafikeringen av dessa anläggningar måste stärkas. Vid beslut om investeringar måste det klart framgå vilka ekonomiska förutsättningar som fanns för trafikeringen av anläggningarna. Detta kunde ske genom en trafikeringkalkyl som visade om den prognostiserade trafiken på den aktuella anläggningen kunde bära sina kostnader. Om så inte var fallet skulle det innan investeringsbeslutet fattades vara klarlagt hur den aktuella trafiken skulle finansieras.

Samspelet mellan olika regionala och lokala aktörer borde enligt regeringens bedömning utvecklas för att öka samordningen vid planeringen av bebyggelse, infrastruktur och trafik. Länsstyrelserna och i förekommande fall de regionala självstyrelseorganen skulle inom ramen för dagens regelverk ha en central roll för denna samordning.

Planeringen av trafik- och infrastrukturåtgärder utgjorde ett instrument för samordning av olika intressen och åtgärder. Syftet var att förhindra att olika åtgärder motverkade varandra och att bättre utnyttja möjliga synergieffekter mellan åtgärderna. För att på detta sätt öka åtgärdernas effektivitet ansåg regeringen att en högre grad av integrering av planeringen av bebyggelse, infrastruktur och trafikering borde eftersträvas. De positiva effekterna med en sådan utveckling var bl.a. att det tydliggjorde var i samhällsapparaten åtgärder borde sättas in för att uppnå en viss effekt med minsta insats, att det ökade möjligheterna till synergieffekter mellan åtgärder i transportsystemet och åtgärder i samhället i övrigt samt att det ökade möjligheten att utforma åtgärder i övriga samhället som begränsade behovet av åtgärder i transportsystemet.

Närings- och sysselsättningspolitiken var ett par av de områden där regeringen såg fördelar med detta synsätt. Många åtgärder i

transportsystemet hade näringspolitiska motiv, exempelvis att öka arbetsmarknadens flexibilitet genom ökade pendlingsmöjligheter eller förbättra möjligheterna att transportera gods effektivt. Det kunde finnas viktiga samordningsfördelar, exempelvis om åtgärder inom transportsystemet understödde och förstärkte offentliga eller privata satsningar på näringsverksamhet. Även inom miljöpolitiken kunde en ökad samordning mellan olika planeringsinstrument leda till ökad effektivitet. Positiva effekter bedömdes kunna nås om miljöåtgärder i samhället i övrigt samordnades med åtgärder inom transportsystemet, t.ex. genom att hantera och begränsa behovet av trafik till och från nya verksamheter. Detta låg även i linje med riktlinjer för markanvändning och transportplanering enligt Agenda 21.

Länsstyrelserna hade enligt sin instruktion (1997:1258) bl.a. att svara för att länet utvecklas på ett sådant sätt att fastställda nationella mål får genomslag, samtidigt som hänsyn skulle tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelsen skulle med ett samlat regionalt perspektiv i länet kunna samordna olika samhällsintressen inom myndigheternas ansvarsområde. Länsstyrelserna ansvarade för upprättandet av länsplanerna för regional transportinfrastruktur. Länsstyrelserna hade vidare tillsynsansvaret över plan- och byggväsendet i respektive län. I det kommunala översiktsplanearbetet hade länsstyrelserna bl.a. att ta till vara och samordna statens intressen och därvid ge råd i fråga om trafik, transportförsörjning och trafikmiljö m.m. Länsstyrelserna hade vidare att i vissa fall överpröva vissa kommunala plan- och markanvändningsbeslut samt att pröva överklaganden av kommunala beslut enligt plan- och bygglagen.

Som statsmakternas regionala organ skulle länsstyrelsen i sitt regionala utvecklingsarbete utgå från en långsiktig sektorsövergripande strategi för länets utveckling och verka för att statens, kommunernas och landstingens verksamhet samordnades med inriktning mot målen för länets utveckling.

Sammanfattande kommentar:

De tidigare metoderna med inriktningsplanering och åtgärdsplanering kompletterades med en lägesanalys. Denna analys skulle inleda och ligga till grund för det fortsatta planeringsarbetet. SIKKA skulle göra lägesanalysen utifrån ett transportslagsövergripande synsätt.

Länsstyrelserna och i förekommande fall regionala självstyrelseorgan gavs ett ökat inflytande i planeringen. Den regionala samordningen mellan bl.a. trafik- och infrastrukturplaneringen framhölls särskilt.

Planeringen skulle omfatta inte bara investeringar utan också andra typer av åtgärder såsom drift och underhåll jämte sektorsuppgifter i övrigt.

Tillväxtaspekterna framhölls inte särskilt.

2001/02 års infrastrukturproposition

I propositionen 2001/02:20 Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem redovisade regeringen förslag till inriktning av den fortsatta planeringen av transportinfrastrukturen. Förslagen omfattade mål, ekonomiska ramar, planeringskriterier och ansvarsfördelning i den kommande planeringsprocessen.

Det övergripande transportpolitiska målet från 1998 att transportpolitiken skall säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet låg fast. Det övergripande målet kompletterades med ett nytt sjätte delmål om ett jämställt transportsystem samt en justering av delmålet om hög transportkvalitet så att det omfattade såväl medborgarna som näringslivet. Etappmål föreslogs utformas för samtliga delmål för att underlätta en väl avvägd balans mellan de olika delmålen inom transportpolitiken.

En närtidssatsning som omfattade cirka 12 miljarder kronor i ökade resurser avsågs att göras 2002–2004. Av detta gick 18 procent till åtgärder som innefattade tjälsäkring, bärighet och rekonstruktion av vägarna, 36 procent till väginvesteringar, 3 procent till drift och underhåll av järnvägar och 44 procent till järnvägsinvesteringar. 8 miljarder kronor av närtidssatsningen finansierades med lån i Riksgäldskontoret. Resterande del finansierades med anslagsökning fr.o.m. 2004.

Planeringsperioden för långsiktsplanerna utökas till 12 år och planeringsramen omfattade 364 miljarder kronor under perioden 2004–2015. För att säkerställa och bevara transportinfrastrukturen avsattes 150 miljarder kronor, varav 87 miljarder kronor för drift och underhåll av statliga vägar, 38 miljarder kronor för drift och underhåll av statliga järnvägar, 8 miljarder kronor för sektorsupp-

gifter samt 17 miljarder kronor för tjälsäkring, bärighet och rekonstruktion av vägar.

För att modernisera och utveckla transportinfrastrukturen avsattes 100 miljarder kronor till åtgärder inom järnvägssystemet, 39 miljarder kronor till åtgärder på stamvägnätet och 30 miljarder kronor till åtgärder i länsplanerna för regional transportinfrastruktur. Här ingick ett investeringsbidrag till spårfordon för regionaltrafik på 4,5 miljarder kronor. Räntor och amorteringar på lån inom väg- och järnvägsområdet beräknades uppgå till 45 miljarder kronor under den kommande 12-årsperioden.

I propositionen behandlade regeringen frågan om planeringssystem för utveckling av transportinfrastrukturen och konstaterade att vilka åtgärder som skall genomföras och när detta skall ske bestäms inom ramen för trafikverkens och länens långsiktiga planering med utgångspunkt från riksdagens beslut till följd av denna proposition.

Planeringsprocessen för investeringar i infrastruktur fastställdes i det transportpolitiska beslutet 1998. Den bestod av två steg: inriktningsplanering och åtgärdsplanering. I inriktningsplaneringen fastläggs mål, ekonomiska ramar och inriktning för den kommande planeringsperioden av riksdagen. Avsikten var att övergripande politiska avvägningar i detta skede skulle ske av regering och riksdag och inte på myndighetsnivå.

Åtgärdsplaneringen skulle sedan ske genom att Vägverket, Banverket och länen utarbetade nationella stomnät- respektive väghållningsplaner samt länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Riksdagen hade tidigare med bifall överlämnat trafikutskottets betänkande Beslutsunderlag för investeringar i vägar och järnvägar till regeringen. (bet. 2000/01:TU16, rskr. 2000/01:287). Utskottets mening var att regeringen borde ta initiativ till en översyn av planeringsprocessen för vägar och järnvägar. Översynen borde ta sikte på att valet av investeringsobjekt skall baseras på samhällsekonomiska bedömningar med utgångspunkt i de transportpolitiska målen och att samtliga väg- och järnvägsinvesteringar som helt eller delvis finansieras med statliga medel prövades inbördes oavsett finansieringsform.

Inom ramen för översynen borde kraven på det samhällsekonomiska beslutsunderlaget granskas. Det politiska inflytandet över planeringsprocessen avsågs inte minska. Utskottet ansåg också att översynen borde ta sikte på att riksdagens uppgift normalt inte var att ta ställning till enskilda infrastrukturprojekt. Riksdagens roll

borde i första hand vara att ange övergripande mål och riktlinjer för planeringen, fastställa finansiella ramar och säkerställa en god kontroll av statens finanser.

Regeringen föreslog i propositionen att innehållet i den planeringsram som riksdagen beslutar utvidgades så att den numera omfattade alla åtgärder som var relevanta att väga emot varandra inom Vägverkets och Banverkets respektive ansvarsområde. Dit hörde drift och underhåll, investeringar samt sektorsuppgifter liksom även kostnader för räntor och amorteringar av Banverkets och Vägverkets lånefinansierade investeringar. Sammantaget ansåg regeringen att planeringsprocessen genom denna helhetssyn utvecklades i den riktning som riksdagen önskade. I den fortsatta planeringsprocessen efter riksdagens beslut avsåg regeringen att besluta om planeringsdirektiv till Vägverket, Banverket och länen.

Direktiven skulle innehålla en precisering av riksdagsbeslutet, tidsplanen för arbetet samt de eventuella uppdrag som föränleddes av propositionen och riksdagsbeslutet. Av direktiven skulle framgå att strategiska miljöbedömningar, SMB, skulle vara en viktig utgångspunkt vid upprättandet av planerna. I direktiven skulle också krav kunna ställas på Vägverket, Banverket och länen att i planen redovisa hur ett transportslagsövergripande synsätt lett till ökad måluppfyllelse. Regeringen avsåg att i kommande planeringsdirektiv fördela preliminära ramar per län. Länen skulle redovisa åtgärder för denna nivå och +/-50 procent.

När planerna sedan upprättats och förankrats skulle regeringen fastställa Vägverkets och Banverkets nationella planer, medan respektive länsstyrelse eller regionala självstyrelseorgan skulle fastställa länsplanerna för regional transportinfrastruktur. Om ett trafikverk fann att en länsplan väsentligt avvek från de transportpolitiska målen eller på annat sätt var olämplig skulle trafikverken ha möjlighet att överklaga fastställelsebeslutet till regeringen. Regeringen avsåg att analysera de åtgärder som föreslogs för de tre nivåerna i länsplanerna utifrån samhällsekonomisk lönsamhet och måluppfyllelse och därefter besluta om definitiva ramar. Regeringen avsåg vidare att ge SIKÄ i uppdrag att analysera Vägverkets och Banverkets planer och planeringsunderlag utifrån ett transportslagsövergripande synsätt. Fastställelsen av planerna skulle ske i god tid innan planerna börjar gälla 2004.

Regeringen skulle avsluta planeringsprocessen genom att i en skrivelse till riksdagen redogöra för utfallet av planeringen. I det transportpolitiska beslutet 1998 beslutade riksdagen att regeringen

årligen i samband med budgetpropositionen skulle redogöra för hur de transportpolitiska målen hade uppfyllts.

Regeringen föreslog rörande förändringar i ansvarsfördelning vid upprättande av långsiktplaner att indelningen av de statliga järnvägarna i stomjärnvägar och länsjärnvägar skulle avskaffas. Stomnätsplanen skulle således omfatta åtgärder på hela det statliga järnvägsnätet. Banverket skulle vidare administrera statsbidragen till spår, resecentrum och andra anläggningar, liksom för statsbidrag till investeringar i rullande materiel som hörde till järnväg som ingår i regional kollektivtrafik.

Indelningen av det statliga järnvägsnätet i stomjärnvägar och länsjärnvägar infördes i samband med det transportpolitiska beslutet 1988. Flera skäl fanns till reformen. För det första fick trafikhuvudmännen ansvar för den regionala tågtrafiken som knöts till ett avgränsat järnvägsnät. För det andra fick man en tydlig avgränsning av ansvaret för planeringen av investeringar i järnvägens infrastruktur mellan länen och Banverket. För det tredje innebar det att man kunde göra en prioritering mellan trafikslagen även på regional nivå. Sedan denna indelning infördes hade emellertid förutsättningarna ändrats. Numera hade trafikhuvudmännen trafikeringsrätt även på stomjärnvägarna i länet och den regionala trafiken hade haft en god utveckling på dessa banor. Indelningen i stomjärnvägar och länsjärnvägar behövdes alltså inte längre för att definiera trafikeringsrätten till banorna. En annan förändring var att de delar av det kapillära bannätet som förvaltades av SJ hade förts över till Banverket. Dessa spåranslagningar utgjordes t.ex. av spår till och inom industriområden, godsterminaler och hamnar och var främst av intresse för godstrafiken.

Planeringen av hela det statliga järnvägssystemet borde ske med ett kundorienterat synsätt och ett systemtänkande vilket ansågs vara en förutsättning för att kunna skapa konkurrenskraftiga villkor för bl.a. godstransporter på järnväg. Järnvägen ansågs i högre grad än väginfrastrukturen vara ett sammanhängande system. Enskilda insatser inom bannätet hade ofta betydelse för hela eller större delar av systemets funktion och kapacitet. Beroendet mellan investeringsobjekten i stomnätsplanen och objekten i länsplanerna hade blivit tydligt då anslagstilldelningen inte legat i nivå med planerna. Att objekt i stomnätsplanen förskjutits i tiden hade bidragit till att objekt i länsplanen hade försenats eftersom de många gånger måste samordnas.

Det konstaterades att de stora kostnaderna för investeringar i järnvägsinfrastruktur gjorde att länen i flera fall inte förmått prioritera järnvägsobjekten i länsplanerna eftersom de skulle tränga ut många andra angelägna investeringar på t.ex. vägnätet. Följden hade blivit att regeringen hade varit tvungen att hantera flera regionala järnvägsprojekt, som Bohusbanan, Blekinge kustbana och Stångådalsbanan i särskild ordning. Därför kunde planeringsramen för järnvägen enligt regeringens förslag även användas för regionala järnvägsinvesteringar.

Administrationn av statsbidragen till spår, resecentrum och andra anläggningar, liksom statsbidragen till investeringar i rullande materiel som hörde till järnväg som ingår i regional kollektivtrafik borde ske av Banverket. Tidigare hade Vägverket skött dessa uppgifter.

Varje län och region äger sina specifika förutsättningar, behov och prioriteringar när det gäller utvecklingen av den egna regionen. Det kan handla om bebyggelseplanering, näringslivsutveckling eller utvidgning av arbetsmarknadsregioner. Utvecklingen av transportinfrastrukturen är en viktig faktor för den regionala och lokala utvecklingen oavsett om det rör sig om en regional infrastruktur-anläggning eller om det är en nationell anläggning.

Beslut om sådana infrastrukturåtgärder som avsåg åtgärder på de regionala väg- och järnvägsnäten borde även fortsättningsvis kunna fattas inom ramen för länsplanen. Detta borde gälla även på sådana vägar som är stamvägar om åtgärderna föranleddes av ett lokalt eller regionalt behov. Denna rätt, som länen redan ägde när det gäller åtgärder på stomjärnvägar, borde även fortsättningsvis gälla för de järnvägar som Banverket hade planeringsansvar för, liksom för Inlandsbanan.

Det var viktigt att understryka att länen även med de föreslagna förändringarna hade ett stort inflytande i planeringen. Omvänt borde den ändrade ansvarsfördelningen också innebära att såväl Vägverket som Banverket fördjupade samrådsförfarandet och ökade insynen i sin interna beslutsprocess i syfte att på bästa sätt ta hänsyn till lokala och regionala strategier och program, t.ex. de regionala tillväxtprogrammen. Länen och de regionala självstyrelseorganen hade vidare en viktig roll när det gäller framtagande av underlag i planeringsprocessen.

Enligt regeringens bedömning behövdes en oberoende granskning göras av Vägverkets och Banverkets planeringsunderlag inför regeringens fastställelse av planerna för perioden 2004–2015.

Regeringen hade uppmärksammat att beslutsunderlaget från Vägverket och Banverket ibland uppvisade brister. Särskilt gällde det för de bedömningar av projekts totalkostnader som gjordes tidigt i planeringsprocessen. Det visade sig ofta att projektens omfattning ökat i förhållande till vad som redovisats i planeringsunderlaget.

Riksrevisionsverket uppmärksammade problemet med fördyringar i en rapport (RRV 1994:23). Regeringen införde därför ett krav på Vägverket och Banverket att kostnadsfördyringar på mer än 20 procent skulle innebära att objektet skulle omprövas och planen revideras. Trots dessa skärpningar i kraven kvarstod betydande brister i beslutsunderlagets kvalitet. Regeringen avsåg därför att låta genomföra en oberoende granskning av Vägverkets och Banverkets planeringsunderlag inför regeringens fastställelse av planerna för perioden 2004–2015.

Enligt regeringens bedömning borde investeringar i infrastrukturen planeras utifrån ett brett samhällsperspektiv och samordnas med utvecklingen inom andra samhällssektorer. Senast 2010 skulle därför fysisk planering och samhällsbyggande grundas på program och strategier för hur ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur kan åstadkommas så att bilanvändningen skulle kunna minska och förutsättningarna för miljöanpassade och resursnåla transporter förbättras.

Infrastrukturplaneringen är en del av den fysiska planeringen, som handlar om den geografiska dimensionen av samhällsbyggnad och hushållningen med mark, vatten och naturresurser. Fysisk planering sker på nationell, regional och lokal nivå. Det pågår inom EU ett utvecklingsarbete som berör infrastrukturplaneringen.

Luftfarten borde även fortsättningsvis betala avgifter som finansierar luftfartens infrastruktur. Investeringar i och drift av flygplatser ligger därför utanför planeringsramen. För att främja ett transportslagsövergripande synsätt borde Luftfartsverket presentera en bedömning av utvecklingen inom luftfartssektorn för perioden 2004–2015 som underlag för planeringen av vägar och järnvägar.

En grundläggande princip i transportpolitiken är att få till stånd en ökad samverkan mellan olika transportmedel och trafikslag. En bedömning av utvecklingen för flygplatser och luftfartssektorn under hela planeringsperioden ansågs värdefull för att främja ett transportslagsövergripande synsätt i den fortsatta planeringen av väg- och järnvägsinfrastruktur. En samlad bedömning av luftfarten för perioden 2004–2015 borde därför utgöra ett underlag för planeringen av vägar och järnvägar. I Luftfartsverkets sektorsansvar

ingick att göra bedömningar av utvecklingen inom hela flygplats- och luftfartsområdet.

Alla framtidsbedömningar innehåller naturligen ett visst mått av osäkerhet. Verkets bedömningsunderlag borde därför lyftas fram på ett tydligt sätt. Luftfartsverkets verksamhet bedrivs i affärsverksform.

Investeringar i och drift av farleder är avgiftsfinansierade och låg därför utanför planeringsramen. För att främja ett transportslagsövergripande synsätt borde Sjöfartsverket därför presentera en bedömning av utvecklingen inom sjöfartssektorn för perioden 2004–2015 som underlag för planeringen av vägar och järnvägar.

En bedömning av utvecklingen för hamnarna och sjöfartssektorn under hela planeringsperioden ansågs nödvändig för att främja ett transportslagsövergripande perspektiv. Sjöfartsverket borde därför ges i uppdrag att presentera en sådan bedömning för perioden 2004–2015 som underlag för planeringen av vägar och järnvägar. I Sjöfartsverkets sektorsansvar ingick att ha en bild av utvecklingen inom hela hamn- och sjöfartsområdet, alltså även vad gäller utvecklingen av trafik till kommunala hamnar. Osäkerheter bör tillsammans med grunderna för bedömningen skulle lyftas fram på ett tydligt sätt.

Sammanfattande kommentar:

Den långsiktiga planeringen kom att omfatta 12 år.

Banverket tog hand om planeringen av såväl stomjärnvägar som länsjärnvägar.

Särskild granskning av planerna i kvalitativ och kvantitativ bemärkelse. Vidare granskas kostnadsberäkningarna i Vägverkets och Banverkets långtidsplaner.

Banverket och Vägverket gavs möjlighet att överklaga länsplanerna.

Inriktnings- och åtgärdsplanering i två steg bibehölls.

2003/04 års investeringsproposition

I proposition 2003/04:95 Utökade planeringsramar för väg- och järnvägsinvesteringar 2004–2015 redovisade regeringen förslag till utökade planeringsramar för väg- och järnvägsinvesteringar 2004–2015. Vidare lämnades en redogörelse för utfallet av den genom-

förda planeringsomgången för transportinfrastruktur 2004–2015 samt en redogörelse för regeringens syn på planeringssystemet.

Utgångspunkt för den granskning av planförslagen från Vägverket, Banverket och länen som Regeringskansliet genomförde var de transportpolitiska målen. Det övergripande transportpolitiska målet är att transportpolitiken skall säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Sex delmål anger ambitionsnivån på lång sikt.

- Tillgängligt transportsystem
- Hög transportkvalitet
- Säker trafik
- God miljö
- Positiv regional utveckling
- Ett jämställt transportsystem

På sikt skall alla delmål uppnås. På kort sikt kunde det enligt regeringen dock bli aktuellt med en prioritering mellan olika delmål. Denna borde komma till uttryck genom etappmål som bör vara avstämde mot varandra och realistiska med hänsyn till bl.a. tillgängliga resurser, tekniska möjligheter, miljöförutsättningar och internationella åtaganden.

Regeringskansliet genomförde sin granskning i två steg: först en kvantitativ granskning och därefter en kvalitativ granskning. Den kvantitativa granskningen syftade till att kontrollera att planförslagen uppfyllde de krav som regeringen ställt i planeringsdirektivet medan den kvalitativa granskningen syftade till att kontrollera på vilka grunder olika åtgärder prioriterats och att de bidrog till uppfyllelse av de transportpolitiska målen.

Regeringskansliet identifierade ett antal brister i planförslagen. Av störst betydelse var att Banverket i många fall inte hade motiverat sina prioriteringar utifrån samhällsekonomisk lönsamhet och transportpolitisk måluppfyllelse. Andra brister gällde för Banverkets del beskrivningar av hur åtgärderna fördelats över landet, beskrivningar av hur man arbetat för att integrera jämställdhet och barnens situation i trafiken inför planeringsarbetet samt beskrivningar av hur man hanterat statsbidragen till kollektivtrafikanläggningar.

För Vägverkets del saknades viss information om den samhälls-ekonomiska lönsamheten för projekten, beskrivningar av hur åtgärderna fördelats över landet, beskrivningar av hur man arbetat för att integrera barnens situation i trafiken inför planeringsarbetet, uppgifter om vilka belopp som ligger inom respektive utanför planeringsramen samt tydliga beskrivningar av hur strategin för tjäl-säkring, bärighet och rekonstruktion utformats. Dessutom fanns behov av att utveckla effektbeskrivningarna för den särskilda trafiksäkerhetspott på 4,9 miljarder kronor som Vägverket föreslagit.

Vägverket och Banverket ombads därför i brev den 1 september 2003 att komplettera sina planförslag på ovanstående punkter. Även efter dessa kompletteringar kvarstod vissa brister i materialet som granskats av Regeringskansliet, men underlaget bedömdes tillräckligt för regeringens slutliga bedömning. Regeringskansliets granskning innefattade avstämningar mot de prioriteringar som framgår av länens regionala tillväxtprogram.

Enligt regeringens bedömning hade planeringsprocessen lett fram till prioriteringar som det fanns stor samstämmighet kring. Erfarenheterna från den genomförda planeringsomgången 2004–2015 visade att det fanns en stor samstämmighet om planernas innehåll. Regeringens bedömning var därför att planeringsprocessen lett fram till att de viktigaste åtgärderna har identifierats, värderats och prioriterats. Det hade inte framkommit att processen skulle ha misslyckats med att identifiera de viktigaste åtgärderna. Däremot hade processen uppfattats som trög och tung. Möjligheten att utforma processen så att den blir enklare, effektivare och mer flexibel borde därför undersökas.

Enligt regeringens bedömning borde det långsiktiga planeringssystemet för transportinfrastruktur inledas med en inriktningsplanering, där mål, ekonomiska ramar och inriktning analyseras för att därefter läggas fast av riksdagen.

Åtgärdsplaneringen borde sedan ske i löpande form med årliga uppdateringar av de nationella väg- och banhållningsplanerna.

Riksrevisionen bedömde att samhällsekonomisk lönsamhet generellt hade haft en begränsad betydelse för de prioriteringar som gjorts i planerna. Genom att regeringens beslut om definitiva ekonomiska ramar till länsplanerna grundade sig på den granskning av samhällsekonomisk effektivitet och uppfyllelse av de transportpolitiska målen som regeringen gjort var regeringens bedömning att de länsplaner som nu skulle fastställas bidrog till en bättre uppfyllelse av transportpolitikens huvudmål och delmål.

SIKA föreslog en planeringsprocess som höll sig inom nuvarande transportpolitiska beslut. Följande förändringar föreslog man av processen:

- 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.

Följande ändringar föreslog man av processens innehåll:

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

En stor majoritet av remissinstanserna ansåg att planeringssystemet behövde förändras för att bli mer effektivt och ändamålsenligt. Vägverket och Banverket skissade i en gemensam skrivelse daterad den 10 mars 2004 på ett planeringssystem där inriktningsplaneringen följde den s.k. fyrstegsprincipen, vilket innebär en analys i följande ordning:

1. åtgärder som kan påverka transportbehovet och val av transportsätt,
2. åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintligt vägnät och fordon,
3. begränsade ombyggnadsåtgärder,
4. nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder.

Vägverkets och Banverkets förslag till ny process beskriver planeringscykeln med inriktningsplanering, inriktningsbeslut och åtgärdsplanering. Remisshantering av de långsiktiga planerna skulle enligt förslaget ske på samma sätt som i dag. Vidare föreslog man en mindre årlig uppdatering av de fastställda planerna där hänsyn

skulle tas till olika förändringar som påverkade genomförandet av planerna. De uppdaterade planerna var tänkta att utgöra en viktig information till de organ som arbetar med fysisk planering på regional nivå. Det skulle enligt förslaget inte ske någon remisshantering eller fastställelse av de uppdaterade planerna.

Sammanfattande kommentar:

Kritik riktades vid granskningen av Banverkets och Vägverkets planer. Bristerna ansågs allvarligast vad gällde de samhällsekonomiska analyserna i Banverket.

Fyrstegsprincipen lanserades och kopplingarna till den fysiska planeringen framhölls återigen.

Årlig uppdatering av de nationella planerna föreslogs.

2005/06 års transportpolitiska proposition

I propositionen 2005/06:160 Moderna transporter redovisade regeringen inriktningen av transportpolitiken, som ansågs vara en viktig del i regeringens samlade insatser för att skapa hållbar tillväxt, livskvalitet och välfärd i hela landet. Det övergripande målet för transportpolitiken skulle fortsatt vara att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Delmålen skulle fortsatt gälla tillgänglighet, transportkvalitet, säkerhet, miljö, regional utveckling samt jämställdhet. Delmålen för miljö samt regional utveckling knöts till de miljöpolitiska respektive regionalpolitiska målen. Flera etappmål justerades. Klimatmålet för CO₂ år 2010 låg fast. En kilometerskatt för tunga lastbilar skulle införas under vissa förutsättningar.

Resenärs- och kundperspektivet lyftes fram samt behovet av hållbara transportlösningar för regional utveckling och vidgade arbetsmarknadsregioner. Trafikhuvudmännen erbjöds att på försök ta ansvar för interregional järnvägstrafik i del av Norrland. Charter- och nattågstrafik öppnades för konkurrens. Ett utvecklingsprogram för kollektivtrafik med fokus på tillgänglighet för funktionshindrade, stationsfrågor och samordning av information m.m. togs fram. Resenärernas rättigheter stärktes med en ny lag samt förändringar i lagarna om färdtjänst och riksfärdtjänst. En rad initiativ till bättre trafiksäkerhet lyftes fram, bl.a. för säkrare resor till och från

skola samt förslag med krav på förarbevis och registreringsplikt för vissa större fritidsbåtar. Jämställdhetsintegrering lyftes fram som strategi för att nå transportpolitikens jämställdhetsmål.

Infrastrukturplaneringen förenklades och samordnades mer med regional planering. Strategiska hamnar och kombiterminaler skulle prioriteras. Driftbidrag till icke-statliga flygplatser omfördelades med utgångspunkt i kollektiva transportalternativ. En nationell flygplatsöversyn aviserades.

Regeringen bedömde att arbetet med att förenkla, påskynda och effektivisera de planerings- och beslutsprocesser som berörde transporter och infrastruktur, borde fortsätta. Förändringar som föreslogs borde beakta kraven på demokratiskt inflytande och rättssäkerhet samt behovet av att processerna skulle kunna överblickas av medborgarna.

Transporter och infrastrukturutveckling berörs av flera planerings- och beslutsprocesser på statlig och kommunal nivå. Exempel på sådana viktigare planerings- och beslutsprocesser var statens infrastrukturplanering, annan fysisk planering (bl.a. enligt plan- och bygglagen och miljöbalken) och de kommunala trafikhuvudmännens planering samt statens upphandling av interregional trafik.

I många sammanhang framkom synpunkter på planerings- och beslutssystemen som berörde transporter och transportinfrastruktur. Synpunkter hade exempelvis framförts av Kollektivtrafikkommittén i slutbetänkande (SOU 2003:67) och Stockholmsberedningen (N 2001:02) i slutrapport den 17 december 2003 (N2003/9419/IR). Det upplevdes att processerna hade blivit alltför komplicerade och att handläggningstiderna i många fall var alltför långa. Önskemål framfördes därför om att förenkla, påskynda, förkorta och öka flexibiliteten i processerna. Det fanns också synpunkter på behovet av bättre samordning mellan systemen, bl.a. för att undvika dubbelarbete. Frågor om bättre samordning kunde t.ex. gälla mellan den regionala utvecklingsplaneringen och infrastrukturplaneringen samt mellan trafikhuvudmännens planering och den fysiska planeringen.

Regeringen föreslog i propositionen ökade planeringsramar för väg och järnvägsinvesteringar 2004–2015 att åtgärdsplaneringen, bl.a. för att öka flexibiliteten, borde ske i löpande form med en årlig uppdatering av de nationella väg- och banhållningsplanerna. Två av regeringen tillkallade utredningar som hade haft i uppgift att se över och lämna förslag till åtgärder som på olika sätt påverkar den

fysiska planeringen hade under 2005 avlämnat sina slutbetänkanden. Det gällde dels Miljöbalkskommittén (M 1999:03), dels PBL-kommittén (M 2002:05).

Regeringen ansåg att det var viktigt att planerings- och beslutsprocesserna som berörde transporter och infrastruktur fungerade väl och ägde stor acceptans i samhället. Dessa processer var i hög grad en del av det demokratiska beslutssystemet och måste vara möjliga att överblicka och påverka för allmänheten och inte bara av specialister. Viktigt var att intressen och värderingar hos både kvinnor och män kom till uttryck på lika villkor. Även barns och ungas erfarenheter och synpunkter behövde beaktas. Särskilt var dessa aspekter viktiga när det gällde större infrastrukturprojekt som både kunde vara mycket komplicerade och krävde lång tid för planering, projektering och byggande samt gav långsiktiga effekter på den framtida samhällsutvecklingen.

Det bedömdes å andra sidan finnas en risk att förenklingar kunde leda till otillräckligt demokratiskt inflytande och minskad rättssäkerhet för den enskilde. En balans i dessa avseenden var viktig att upprätthålla. Det fanns även områden där det ställdes krav på ökad planering, exempelvis inom trafikhuvudmännens ansvarsområde.

Regeringens ambition i vid mening var att arbeta vidare med att förenkla, påskynda och effektivisera planerings- och beslutsprocesserna som berörde transporter och infrastruktur. Genomsynligheten i dessa processer borde också förbättras för att medborgarna lättare skulle kunna se helheten och få överblick av vad som t.ex. skulle prövas och i vilket skede. Åtgärder för att förbättra samordningen mellan systemen, bl.a. för att undvika dubbelarbete och spara resurser, borde också övervägas. Förändringar som föreslogs skulle självfallet beakta kraven på demokratiskt inflytande och rättssäkerhet.

Regeringen lämnade vissa förslag om planerings- och beslutsprocesserna som berörde transporter och infrastruktur.

Utgångspunkten för utvecklingen av infrastrukturen skulle vara de transportpolitiska målen. Ett genomförande av inriktningsplaneringen borde således bidra till att de transportpolitiska målen nås. Regeringens förslag om ändringar av de transportpolitiska delmålen, innebar att inriktningsplaneringen också borde bidra till att miljökvalitetsmålen och målet för den regionala utvecklingspolitiken nåddes.

Inriktningsplaneringen borde förenklas och fokusera på följande analyser och underlag:

- Analyser av åtgärder som i särskilt hög grad kan påverka transportbehovet och val av transportsätt för olika grupper av kvinnor och män i olika åldrar samt för näringslivet.
- Underlag till regeringens förslag till riksdagen om planeringsramar för infrastruktur och fördelning mellan olika typer av åtgärder. Infrastrukturplaneringen och den regionala utvecklingsplaneringen bör vara samordnad på länsnivå vad gäller övergripande strategiska mål och prioriteringar för den regionala utvecklingen.

Riksdagen hade i det transportpolitiska beslutet bedömt att planeringssystemet för infrastruktur borde inledas med en inriktningsplanering där mål, ekonomiska ramar och strategier utreddes för att därefter läggas fast av riksdagen. Inriktningsplaneringen borde omfatta en lägesanalys och, i en andra fas, en strategisk analys. I denna skulle jämställdhetsperspektivet integreras. Den strategiska analysen borde utföras på såväl nationell som regional nivå.

Åtgärdsplaneringen i infrastrukturen skulle ske genom utarbetande av nationella ban- respektive väghållningsplaner samt länsplaner för regional transportinfrastruktur. Resultatet av den senaste planeringsomgången för infrastruktur, redovisade regeringen till riksdagen i proposition Utökade planeringsramar för väg- och järnvägsinvesteringar 2004–2015.

Regeringen konstaterade i propositionen att erfarenheterna från den genomförda planeringsomgången 2004–2015 visade att det fanns en stor samstämmighet om planernas innehåll. Regeringens bedömning var därför att planeringsprocessen lett fram till att de viktigaste åtgärderna hade identifierats, värderats och prioriterats. Det hade inte framkommit att processen skulle ha misslyckats med att identifiera de viktigaste åtgärderna. Däremot hade processen uppfattats som trög och tung. Möjligheten att utforma processen så att den blir enklare, effektivare och mer flexibel borde därför undersökas.

Regeringen angav i propositionen att den lägesanalys som inledde planeringsarbetet hade stora likheter med SIKAs uppdrag att fortlöpande följa upp de transportpolitiska målen. Dessa två uppgifter borde med fördel kunna läggas samman. Vidare deklarerade regeringen sin avsikt att fortsätta överväga och utveckla frågan

om hur och när underlag för beslut om politikens inriktning på infrastrukturområdet skulle utformas och återkomma till riksdagen med ett förslag.

Regeringen ställde i proposition 2003/04:95 krav på att åtgärderna skulle analyseras enligt den s.k. fyrstegsprincipen vilket främst skulle ske i samband med den fysiska planeringsprocessen.

Den fysiska planeringsprocessen inleds med en förstudie. Förstudien ska visa vad som behöver göras på en viss länk eller del av transportsystemet och möjliga lösningar för detta. I förstudieskedet skall den s.k. fyrstegsprincipen tillämpas, dvs. man bör i ett första steg överväga åtgärder som påverkar transportbehov och transportsätt. De åtgärder som skulle kunna bli aktuella i detta första steg omfattar planering, styrning, reglering, påverkan och information med bäring på såväl transportsystemet som samhället i övrigt för att minska transportefterfrågan eller föra över transporter till mindre utrymmeskrävande, säkrare eller miljövänligare färdmedel.

Om sådana åtgärder inte bedöms kunna lösa problemen på ett tillfredsställande sätt, ska i steg två övervägas om det befintliga transportsystemet kan nyttjas effektivare. Åtgärder i detta andra steg kan omfatta exempelvis ökad bilpoolsanvändning och samåkning, utökad kollektivtrafik, samt åtgärder som främjar ökad gång- och cykeltrafik. I steg tre ska övervägas begränsade ombyggnadsåtgärder. I steg fyra skall större ombyggnads- eller nybyggnadsåtgärder övervägas.

Fyrstegsprincipen hade tillämpats i varierande grad i de nu aktuella långsiktsplanerna men förväntades i allt större utsträckning tillämpas systematiskt och generellt i infrastrukturplaneringen. Regeringen ansåg att Vägverket och Banverket hade en viktig roll för att utveckla formerna för fyrstegsprincipens tillämpning.

SIKA utvärderade på regeringens uppdrag Vägverkets och Banverkets arbete enligt fyrstegsprincipen. SIKA:s utvärdering pekade bl.a. på svårigheterna att tillämpa fyrstegsprincipen.

Kraven som ställs på inriktningsplaneringen var stora. Det är en omfattande informationsmängd som vägs samman för att analysen skall kunna göra anspråk på att utgå från en helhetssyn. Regeringens uppfattning var att inriktningsplaneringen varit alltför trög och tung och att det underlagsmaterial som utarbetades inför regeringens proposition inte fokuserat på de politiskt mest intressanta frågorna. Den utvärdering av planeringsprocessen som regeringen genomfört gav stöd för denna uppfattning. Regeringen

ville därför hitta ett arbetssätt för infrastrukturplaneringen där man tog stöd av andra processer inom transportpolitiken, dels den årliga uppföljning av läget i förhållande till de transportpolitiska målen som SIKÄ genomförde, dels det kontinuerliga strategiska planeringsarbete som gjordes regionalt i samarbete mellan län, trafikverk m.fl. Tyngdpunkten i inriktningsplaneringen hade för myndigheterna varit analys av olika inriktningar på nationell nivå.

Riksdagens senaste inriktningsbeslut med anledning av förslagen i propositionen 2001/02:20 hade stora likheter med de transportpolitiska målen från 1998. Slutsatsen av detta var att regering och riksdag såg utvecklingen av infrastrukturen som en del av transportpolitiken, och att det övergripande målet för transportpolitiken med tillhörande delmål och etappmål även borde gälla för infrastrukturen. Ett genomförande av inriktningsplaneringen borde således bidra till att de transportpolitiska målen nåddes. Regeringens förslag om ändringar av de transportpolitiska delmålen, innebär att inriktningsplaneringen också borde bidra till att miljökvalitetsmålen och målet för den regionala utvecklingspolitiken nåddes.

Inriktningsplaneringen borde därför i framtiden ta sin utgångspunkt i en bedömning av hur samhällets behov av transporter kommer att utvecklas på lång sikt samt i omställningen till ett långsiktigt hållbart transportsystem. Följande analyser och underlag skulle då bli centrala:

- Analyser av åtgärder som i särskilt hög grad kan påverka transportbehovet och val av transportsätt för olika grupper av kvinnor och män i olika åldrar samt för näringslivet.
- Underlag till regeringens förslag till riksdagen om planeringsramar för infrastruktur och fördelning mellan olika typer av åtgärder.

De resultat som framkom från analyserna skulle remitteras för att sedan utgöra underlag för en proposition till riksdagen om planeringsramens storlek och fördelning på olika åtgärder under planeringsperioden samt formerna för den fortsatta planeringen.

Regeringens bedömning var att en inriktningsplanering enligt ovan beskrivna principer skulle innebära en förenkling av planeringsarbetet för de ansvariga myndigheterna. Ett omfattande arbete hade tidigare lagts ner på att bygga upp och analysera olika inriktningsoptioner. Myndigheterna hade dessutom haft i uppdrag att gemensamt redovisa hur planeringsramen skulle fördelas på

investeringar respektive drift och underhåll av vägar och järnvägar etc. Med regeringens förslag reducerades analyserna som myndigheterna skulle göra och frågan om hur de ekonomiska ramarna för infrastrukturen skulle fördelas läggs huvudsakligen på den politiska nivån. Genom att riksdagens beslut om övergripande mål och delmål för transportpolitiken även skulle gälla för infrastrukturen säkerställdes riksdagens inflytande över infrastrukturplaneringen.

Infrastrukturplaneringen hade tidigare genomförts med en periodicitet som stämt överens med riksdagens mandatperioder. Således hade de åtgärdsplaner som är slutresultatet av planeringen gällt för perioderna 1991–2000, 1994–2003, 1998–2007 respektive 2004–2015. Sambandet med mandatperioderna bröts i den senaste planeringsomgången. Samtidigt förlängdes planernas längd från tio till tolv år.

Regeringen såg inget självändamål i att fortsättningsvis reglera infrastrukturplaneringen så att den tidsmässigt stämde överens med riksdagens mandatperioder. Beslut om att inleda nya planeringsomgångar borde i stället grunda sig på i vilken grad förutsättningarna hade ändrats i termer av t.ex. trafikutveckling, omvärldsförutsättningar, tillgängliga resurser för infrastrukturåtgärder eller nya politiska prioriteringar. Regeringen hade för avsikt att utöka SIKAs årliga uppdrag att redovisa läget i förhållande till de transportpolitiska målen så att SIKAs redovisning blev ett underlag till regeringen när det gällde frågan om att inleda en ny planeringsomgång för infrastrukturen. Även i de fall de ovan nämnda förutsättningarna inte hade ändrats i så stor omfattning att regeringen såg behov av att inleda en ny planeringsomgång kunde det finnas behov av att göra en förenklad revidering av långsiktsplanerna. Orsaken till detta var att den fysiska planeringen och bedömningar av miljökonsekvenserna för infrastrukturinvesteringar tog många år i anspråk och att det därför kunde krävas en framförhållning så att planeringen kunde inledas för framtida investeringsprojekt. Det kunde då vara lämpligt att göra en mindre revidering av planerna, som kunde bestå av att planperioden förlängdes med ett eller flera år och att prioriterade projekt fylldes på under dessa år. En sådan mindre revidering krävde att riksdagen tog ställning till planeringsramarna för de tillkommande åren.

Efter att riksdagen tagit ställning till planeringsramens storlek och fördelning på olika typer av åtgärder skulle regeringen besluta om direktiv för åtgärdsplaneringen. Denna var, vad gällde infrastrukturen, uppdelad i nationella planer, dvs. nationell banhåll-

ningsplan och nationell väghållningsplan, samt länsplaner för regional transportinfrastruktur. De nationella ban- och väghållningsplanerna fastställdes av regeringen efter förslag från Banverket respektive Vägverket, medan länsplanerna fastställdes av respektive län. Medel för genomförande av planerna förmedlades via anslagen till Banverket och Vägverket. De åtgärder som behandlades i åtgärdsplaneringen var drift och underhåll, investeringar samt sektorsuppgifter för Banverket och Vägverket. Inom ramen för länsplaneringen behandlades investeringar på vägar som inte var nationella stamvägar samt statsbidrag till trafikhuvudmän och kommuner.

Regeringens bedömning var att de analyser och den förankring som genomfördes i åtgärdsplaneringen var en garanti för att prioriteringarna av åtgärder var i linje med de transportpolitiska målen samtidigt som de mötte en bra acceptans hos centrala myndigheter, län, kommuner, intresseorganisationer m.fl. Regeringen såg det som angeläget att Vägverket och Banverket även fortsättningsvis utarbetade beslutsunderlag för sina föreslagna investeringar som tydligt beskrev samhällsekonomiska effekter samt effekter på de transportpolitiska målen. När det gällde effekterna på delmålet god miljö borde beslutsunderlaget redovisa effekter på de olika miljö kvalitetsmålen. Det var angeläget att beslutsunderlaget möjliggjorde en systematisk jämförelse mellan olika typer av åtgärder.

Regeringen hade i proposition Utökade planeringsramar för väg- och järnvägsinvesteringar 2004–2015 aviserat sin avsikt att årligen uppdatera åtgärdsplanerna. Uppdateringarna skulle främst avse enskilda projekt, där kostnader eller tidsplaner blivit ändrade. Detta skulle även gälla fortsättningsvis.

Vägverket har ansvar för att upprätta förslag till nationell väghållningsplan. Det nationella stamvägnätets omfattning beslutades av riksdagen 1993 i samband med behandlingen av propositionen Investeringar i trafikens infrastruktur m.m. för att ge långsiktighet och stabilitet i väginvesteringarna samt för att utgöra en grundläggande förutsättning vid utvecklingen av de regionala transportanläggningarna. Stamvägnätet knyter ihop de större befolkningskoncentrationerna i hela landet och omfattar sådana vägar som fyller en utpräglad mångsidig funktion för landets ekonomi och välfärd. En stor del av de inrikes och utrikes godstransporterna går på detta nät. Det var därför viktigt för hela landet att stamvägnätet kan erbjuda säkra och effektiva transporter.

Banverket ansvarar för att upprätta nationell banhållningsplan för det statliga järnvägsnätet. Järnvägen ansågs i högre grad än väginfrastrukturen vara ett sammanhängande system. Enskilda insatser inom bannätet hade ofta betydelse för hela eller större delar av systemets funktion och kapacitet. Planeringen av hela det statliga järnvägssystemet borde ske med ett kundorienterat synsätt och ett systemtänkande, vilket var en förutsättning för att kunna skapa konkurrenskraftiga villkor för bl.a. godstransporter på järnväg.

Ansvar på regional nivå för planeringen av regional transportinfrastruktur och regional utveckling, varierade över landet. I ungefär hälften av länen hade länsstyrelserna detta ansvar. I övriga län hade ansvaret övertagits antingen av självstyrelseorgan eller kommunala samverkansorgan. Genom länsstyrelser/självstyrelseorgan/kommunala samverkansorgan ägde också lokal och regional förankring rum av förslagen i de nationella planerna. Ett medel för genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken var de regionala utvecklingsprogrammen. Det regionala utvecklingsprogrammet var ett övergripande strategidokument där mål och inriktning för regionens viktigaste samhällsområden presenterades. En sådan bred samlad utvecklingsstrategi skulle sedan ligga till grund för delprogram inom de olika sektorer som skulle bidra till att uppnå för regionen gemensamma mål. De regionala tillväxtprogrammen var exempel på sådana delprogram.

Den regionala utvecklingen hade alltmer satts in i ett större länsgränsövergripande sammanhang där vikten av en ömsesidig samverkan mellan de olika planeringsprocesserna för infrastruktur, transporter, fysisk samhällsplanering och regional utvecklingsplanering blev tydligare. Det fanns därför viktiga beröringspunkter mellan den regionala utvecklingsplaneringen och infrastrukturplaneringen. Samordningen av dessa planeringsprocesser borde främst ske på den regionala nivån, där ansvaret fanns för de regionala utvecklingsprogrammen och tillväxtprogrammen samt länsplaneringen för transportinfrastruktur. Länen var också viktiga parter i Vägverkets och Banverkets diskussioner om nationella prioriteringar. Länen borde även i största möjliga mån samordna sina insatser i infrastrukturplaneringen och den regionala utvecklingsplaneringen.

Med samverkan och samordning avsågs bl.a. att de olika planeringsprocessernas prioriterade mål visar på en överensstämmelse sinsemellan och en helhetssyn i länen. Varje planeringsprocess skulle även fortsättningsvis bedrivas utifrån sina egna beslutsramar.

Samordningen kunde t.ex. bestå i att förankring lokalt och regionalt gjordes samlat för infrastrukturplaneringen och den regionala utvecklingsplaneringen.

Det främsta syftet för en samordning mellan infrastrukturplanering och den regionala utvecklingsplaneringsprocessen var att föra de strategiska inriktningsbesluten och åtgärdsbesluten närmare motsvarande prioriteringar inom det regionala utvecklingsarbetet. Möjligheten att uppnå målen och att utföra identifierade åtgärder ökade då flera processer verkade för likartade mål. Med denna samordning ville regeringen uppnå ett bättre underlag för prioriteringar genom att tillföra båda processerna ett helhetsperspektiv. Samverkan handlade om att hitta helhetslösningar som påverkade och uppfyllde länens tillväxt- och utvecklingsmål. Bättre samordnade planeringsprocesser skulle även öka genomsynligheten i processerna.

Den fysiska planeringen spelar en mycket stor roll när det gäller möjligheterna att uppnå de transportpolitiska målen. En aktiv och väl genomförd och förankrad fysisk planering kunde också på olika sätt bidra till att flertalet miljökvalitetsmål uppnås. Innan väg- och järnvägsutbyggnaderna som prioriterats i den ekonomiska långsiktiga infrastrukturplaneringen kan påbörjas, skall de behandlas i den lagstadgade fysiska planeringsprocessen.

Den fysiska planeringen är skild från den ekonomiska planeringen. Samtidigt har processerna klara beröringspunkter bl.a. genom den långsiktiga infrastrukturplaneringen och det underlag om objekten som den innehåller. Dessa processer pågår även delvis parallellt. Den fysiska planeringsprocessen inleds med en förstudie. Fyrstegsprincipen som tidigare beskrivits tillämpas i förstudieskedet vilken innebär att först övervägs åtgärder som påverkar transportbehov och transportsätt och i sista hand övervägs ny- eller ombyggnadsåtgärder.

Om alternativet ny- eller utbyggnad förordas skall en väg/järnvägsutredning utarbetas, som eventuellt även skall tillåtlighetsprövas enligt miljöbalken av regeringen. Genom tillåtlighetsprövningen tar regeringen ställning till om och i vilken korridor som en utbyggnad skall kunna ske. För de objekt som ingår i långtidsplanen och som antingen givits tillåtlighet eller där tillåtlighetsprövning inte krävs utarbetas härafter en arbetsplan/järnvägsplan som ställs ut och bereds i enlighet med bestämmelserna i väglagen respektive lagen om byggande av järnväg.

Efter det att planen fastställts och vunnit laga kraft genomförs utbyggnaden i den ordning som anges i långsiktsplanerna och i den takt som medel anvisas i statsbudgeten. För byggande av väg och järnväg i tätortsmiljö krävs dessutom ofta att en detaljplan utarbetas enligt bestämmelserna i plan- och bygglagen. Som tidigare beskrivits översiktligt framkommer i många sammanhang synpunkter på planerings- och beslutssystemen som berör transporter och transportinfrastruktur. Inte minst den fysiska planeringsprocessens längd har diskuterats.

Regeringen tillkallade två utredningar som har haft till uppgift att se över och lämna förslag till åtgärder som berör den fysiska planeringen. Den ena är Miljöbalkskommittén och den andra PBL-kommittén. Båda dessa kommittéer har avlämnat sina slutbetänkanden under 2005. Enligt direktiven har Miljöbalkskommittén bl.a. haft till uppgift att se över möjligheterna att effektivisera och förenkla miljöprövningen. Kommittén har i denna delfråga överlämnat ett betänkande En effektivare miljöprövning (SOU 2003:124). Regeringen har herefter överlämnat propositionen En effektivare miljöprövning (prop. 2004/05:129) till riksdagen.

I propositionen föreslår regeringen en rad förändringar. Det övergripande syftet är att effektivisera miljöprövningen, dvs. att göra prövningen snabbare och enklare utan att åsidosätta hälso- och miljöskyddskraven. En utgångspunkt är att hålla handläggningstiderna så korta som möjligt utan att försvåra möjligheten att uppnå miljömålen eller åsidosätta allmänhetens rätt till insyn och deltagande. Riksdagen har ställt sig bakom regeringens förslag till förändrad lagstiftning (prop. 2004/05:129, bet. 2004/05: MJU15, rskr. 2004/05:312).

Miljöbalkskommittén redovisade i april 2004 ett delbetänkande om prövningsorganisationen. Kommitténs slutbetänkande Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter (SOU 2005:59) överlämnades till regeringen i juni 2005. Miljöbalkskommitténs slutbetänkande hade nyligen remissbehandlats och bereddes inom Regeringskansliet.

PBL-kommittén hade enligt direktiven till uppgift att lämna förslag för att stärka plan- och bygglagstiftningens roll som instrument för hållbar utveckling. Lagstiftningen borde enligt direktiven ges en utformning som skapade bättre förutsättningar för en god miljö, byggande av bostäder, etablering av handel och övrigt näringsliv liksom för övrigt samhällsbyggande. Den skulle också utvecklas så att den bättre tillgodoser kraven på en effektiv besluts-

process, samtidigt som kraven på rättssäkerhet och medborgerligt inflytande säkerställdes och utvecklades. I direktiven till utredningen angav regeringen att det för det allmänna och för enskilda var det av stor betydelse att prövningen var snabb, effektiv och medverkade till att angelägna samhällsåtgärder såsom utbyggnad av t.ex. infrastruktur och bostäder kunde genomföras utan tidsutdräkt. Direktiven angav också att instansordningen vid överklaganden borde innehålla så få steg som möjligt och att reglerna om vilka som skulle betraktas som parter och som därmed skulle höras före beslut samt kunna överklaga, delvis var oklara och borde ses över. Kommittén hade med utgångspunkt från nämnda förhållanden till uppgift att överväga hur en samlad instansordning för prövningen av överklaganden enligt PBL borde utformas samt överväga behovet av kompletterande regler om möjligheten att överklaga olika typer av beslut.

Kommittén hade också att överväga och redovisa vilka lagstiftningsåtgärder som behövdes för att uppnå en så effektiv och smidig samordning som möjligt mellan plan- och bygglagstiftningen och miljöbalken m.fl. lagar. Kommittén överlämnade i september 2005 sitt slutbetänkande *Får jag lov? Om planering och byggande* (SOU 2005:77). PBL-kommitténs slutbetänkande hade nyligen remissbehandlats och bereddes inom Regeringskansliet.

Kopplingen mellan trafikering och infrastrukturåtgärder samt till den fysiska planeringen och den regionala utvecklingsplaneringen borde enligt regeringen stärkas. Trafikhuvudmännen borde utarbeta långsiktiga strategiska planer för den lokala och regionala kollektivtrafiken i länen. Om trafik huvudmännen medverkade till utbyggnaden av regional kollektivtrafik över länsgräns, borde de långsiktiga strategiska planerna även innehålla denna trafik.

Kollektivtrafikens terminalfunktioner, infrastruktur- och bebyggelseplanering samt olika former av samhälls- och servicefunktioner är samhällsfunktioner som till stor del finns inom kommunernas och landstingens ansvarsområden. De har ofta en stark koppling till planeringen av markanvändningen. Kollektivtrafikfrågorna har också en koppling till regional utvecklingsplanering och den statliga infrastrukturplaneringen. I bl.a. Skåne, Västra Götaland, Bergslagen och Mälardalen planerades kollektivtrafiken alltmer i större geografiska områden som ofta bestod av flera län och därigenom berör flera trafik huvudmän. Bestämmelser finns i gällande lagstiftning om att trafik huvudmännen skall upprätta trafikförsörjningsplaner.

I allt fler län har regionala organ med politisk och demokratisk förankring tagit över ansvaret från staten för regional utvecklingsplanering och länsplaner för transportinfrastruktur. Detta borde underlätta en samordning med kollektivtrafikplaneringen. Trafikhuvudmännens planering borde också vara nära kopplad till Banverkets och Vägverkets planering och till kommunernas översiktliga planering. Den regionala utvecklingen med ökad trafik över länsgränserna ställde också nya krav på samordning.

Regeringen ansåg mot denna bakgrund att det borde ställas krav på trafikhuvudmännen att utarbeta långsiktiga strategiska planer för den lokala och regionala kollektivtrafiken i länen. Nuvarande trafikförsörjningsplaner var på vissa håll inte tillräckliga men borde ändå vara en god utgångspunkt när trafikhuvudmännen utarbetade de nya långsiktiga strategiska planerna. Det var angeläget att dessa planer utarbetades för att öka den långsiktiga kopplingen mellan trafikering och infrastrukturåtgärder samt öka kopplingen till den fysiska planeringen och den regionala utvecklingsplaneringen. I planerna borde bl.a. redovisas hur trafikförsörjningen skulle ske i glesbygd.

Om trafikhuvudmännen medverkar till utbyggnad av regional kollektivtrafik över länsgräns, borde de långsiktiga strategiska planerna även innehålla denna trafik. En samordning av planerna borde då ske mellan berörda trafikhuvudmän. När trafikhuvudmännen utarbetar sina långsiktiga strategiska planer borde de samråda med Rikstrafiken.

Trafikhuvudmännens långsiktiga strategiska planer borde behandlas av kommuner och landsting i en bred demokratisk process, t.ex. ställas ut för synpunkter från allmänheten och behandlas av fullmäktigeförsamlingarna. En utredning avsågs att tillsättas med uppdrag att genomföra en översyn av lagstiftningen för trafikhuvudmännen. Utredningen planerades få uppdraget att i samarbete med berörda aktörer ta fram förslag till innehåll och form för en sådan långsiktig och strategisk planering av trafikhuvudmännen.

Sammanfattande kommentar:

I propositionen uppmärksammades den starka kopplingen mellan den ekonomiska och fysiska planeringen och svårigheterna/möjligheterna att få dessa planeringsinstrument bättre synkroniserade.

I den regionala planeringen uppmärksammades kopplingen mellan trafikhuvudmännens trafikplanering och länens/regionernas infrastrukturplanering och regionala utvecklingsplanering.

Kopplingen till mandatperioden avskaffades för den långsiktiga planeringen.

Pågående infrastrukturplanering – prop. 2008/09:35

Regeringens bedömning i propositionen 2008/09:35 Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt är att i den långsiktiga planeringsprocessen bör transportsystemets utveckling på längre sikt övervägas. Planeringen bör ha ett tydligt trafikslagsövergripande perspektiv och en internationell utblick samtidigt som den ska vara anpassad till ansvarsfördelningen mellan staten och övriga aktörer.

Långsiktiga infrastrukturplaner upprättas för att skapa förutsägbarhet och säkerställa att det går att göra en samlad prioritering mellan de många olika förslag till förbättringar som finns. Det långsiktiga perspektivet behövs dels för att det oftast tar flera år att förbereda och genomföra investeringsåtgärder, dels för att transportinfrastrukturen är ett så omfattande system att de förändringar som kan göras från ett år till ett annat är mycket små i förhållande till den infrastruktur som redan finns. Den långsiktiga planeringsprocessen ger möjlighet till en samlad prioritering i ett tidsperspektiv då det är rimligt att också diskutera hur man på lång sikt vill att transportinfrastruktursystemet ska utvecklas.

De långsiktiga planer som upprättas avser framför allt åtgärder på statliga vägar och järnvägar som anslagsfinansieras. De landbaseade systemen är de mest omfattande ur infrastrukturens synpunkt och de har flera egenskaper som motiverar statlig finansiering, t.ex. tydliga drag av att vara kollektiva nyttigheter. Det innebär att upp till en viss gräns påverkas inte en användare av systemet av att en annan användare använder det.

Ur transportköparens och resenärens perspektiv är det intressanta att det finns en väl fungerande lösning för hela resan eller transporten, snarare än vem som ansvarar för en viss del av infrastrukturen. Därför är det viktigt att de planer som upprättas omfattar en helhetsbild av transportsystemet och dess roll i samhället och drar ut konsekvenserna av vad som behöver göras i de

statligt finansierade delarna av systemet. Det är utvecklingen av den statliga infrastrukturen, och särskilt de anslagsfinansierade delarna som är i fokus i den statligt initierade planeringen. Regeringen vill dock understryka att samarbete och samordning med andra intressenter är av stor vikt för att göra kloka prioriteringar som kan få fullt genomslag i form av nyttor för medborgare och företag.

Staten finansierar i första hand åtgärder för den infrastruktur som staten är ansvarig för. Utöver detta har det funnits s.k. verksamhetsanknuten statlig medfinansiering för vissa investeringar i trafikanläggningar i flera decennier, men den exakta utformningen har varierat över tiden. Dessa bidrag kan betalas ut på grundval av bestämmelserna i förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar. Mottagare är kommuner och trafikhuvudmän.

Det är Vägverket, Banverket och planeringsansvariga på regional nivå som har att prioritera hur mycket medel som bör läggas på statlig medfinansiering i den kommande planeringsomgången. Sådana insatser ska då vägas mot andra tänkbara insatser. De ändamål som den statliga planeringsramen kan användas till framgår av avsnitten om respektive plan. Skälen för statlig medfinansiering kan t.ex. vara att man vill driva på miljöåtgärder eller trafiksäkerhetsinsatser längs kommunala gator, eftersom dessa ger större vinster för samhället än vad en fortsatt satsning längs det statliga vägnätet skulle göra. Inför den kommande planeringsomgången föreslår regeringen att det ska finnas möjlighet att lägga medel på driftbidrag till icke-statliga flygplatser i länsplanerna. Dessutom kommer bidraget till fordonsanskaffning att upphöra efter att de medel som redan beslutats av riksdagen har betalats ut. Statlig medfinansiering till enskilda vägar behandlas också i denna proposition.

På nationell nivå är det Vägverket och Banverket som upprättar långsiktiga infrastrukturplaner. Planer upprättas också av Länsstyrelserna i Stockholms, Västmanlands, Norrbottens, Västernorrlands och Jämtlands län samt av regionala självstyrelseorgan eller kommunala samverkansorgan i övriga län. Vad respektive plan kan innehålla regleras i förordningen (1997:262) om nationell väghållningsplan, förordningen (1989:67) om plan för stomjärnvägar, förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur samt förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m.

I samband med att olika initiativ tagits för ett utökat regionalt ansvar har framför allt frågor som bedöms ha betydelse för regional

tillväxt förts över till regionala självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan. Detta regleras i lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning och lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen. En sådan fråga är den långsiktiga infrastrukturplaneringen. Där har ansvaret för att upprätta länsplaner för transportinfrastruktur förts över från länsstyrelsen till Landstingen i Västra Götalands och Skåne län. På liknande sätt har kommunala samverkansorgan i Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Kalmar, Gotlands, Blekinge, Hallands, Dalarnas, Jönköpings, Kronobergs, Värmlands, Gävleborgs, Örebro och Västerbottens län givits ansvaret att besluta om prioritering bland åtgärder avseende infrastruktur m.m. vid upprättande av länsplaner för regional transportinfrastruktur.

Däremot ligger prövningsansvar kopplade till den fysiska planeringsprocessen kvar hos länsstyrelserna. Till exempel ska länsstyrelserna godkänna upprättade miljökonsekvensbeskrivningar, avge yttranden över arbetsplaner för vägar och järnvägsplaner samt pröva vissa tillstånd enligt miljöbalken. Kraven på att väga in miljömål likaväl som regionala utvecklingsmål ställs på alla länsplaner, oavsett vem som ansvarar för att ta fram planen.

Infrastrukturfrågorna är viktiga samhällsfrågor. Det är av största vikt att planupprättande myndigheter, länsstyrelser, landsting och samverkansorgan samarbetar och utbyter information med andra berörda, t.ex. näringslivet, för att säkerställa att perspektivet är trafikslagsövergripande och inte stannar vid läns- och nationsgränser.

Regeringens bedömning är att en planeringsprocess i två steg ger förutsättningar för politisk styrning i kombination med effektiv genomlysning av åtgärder som övervägs i prioriteringen. Huvuddragen i nuvarande planeringsprocess fungerar enligt regeringens bedömning väl, men kan effektiviseras. I enlighet med riksdagens beslut (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266) genomförs planeringen av åtgärder i transportinfrastrukturen i två steg. Det första steget, inriktningsplaneringen, avslutas i och med att riksdagen fattar beslut med anledning av denna proposition. I det första steget har också ingått en särskild förberedelse inför kommande åtgärdsplanering där planupprättande myndigheter genomför nationella och regionala systemanalyser och där även kommunala samverkansorgan och regionala självstyrelseorgan inbjudits till att delta. När riksdagen fattat beslut om planeringsram och inriktning för den aktuella planperioden följer det andra steget, åtgärdsplanering. Regeringen ger då direktiv till planupprättande

myndigheter och inbjuder samverkansorgan och regionala självstyrelseorgan att ta fram konkreta åtgärdsplaner för perioden 2010–2021 i enlighet med den beslutade inriktningen. De åtgärder som övervägs i åtgärdsplaneringen ska beskrivas bl.a. med avseende på hur de bidrar till inriktningen, transportpolitiska mål, samhällsekonomiska bedömningar och andra konsekvensbeskrivningar.

När regeringen fastställer prioriterade åtgärder på nationell nivå och ramar för åtgärdsplaner på regional nivå finns det väl genomarbetade förslag att utgå ifrån som ger goda möjligheter att göra justeringar för att ytterligare förbättra bidraget till inriktningen. Åtgärdsplaneringen ska säkerställa att de förslag till prioriteringsordning som tas fram innehåller väl genomlysta och förankrade åtgärder som är avvägda och prioriterade jämfört med ett antal andra tänkbara åtgärder. Detta växelspel mellan politiska avvägningar på central och regional nivå och saklig genomlysning av åtgärder från de planerande myndigheterna bidrar till att säkerställa att de åtgärder som till slut prioriteras är efterfrågade, väl genomlysta avseende hur de bidrar till inriktningen och jämförda med andra möjliga lösningar.

Insatser kan behöva omprövas mot bakgrund av förändrad omvärldsutveckling, transportutveckling eller nya tekniska krav och möjligheter. Projekt ska kunna omprioriteras om det finns uppenbara skäl för det, exempelvis vid signifikanta kostnadsökningar. Dessa omprövningar bör ske på ett så smidigt sätt som möjligt. Rapportering om planeringsläge och genomförande av långsiktsplanerna bör ske årligen från myndigheterna till regeringen.

Åtgärdsplanerna för 2010–2021 beräknar regeringen att fastställa vid årsskiftet 2009/10 och genomföras från år 2010. Motsvarande gäller för beslutande organ regionalt. Eftersom infrastrukturinvesteringar ofta tar flera år att genomföra kommer de första åren i planerna till stor del att upptas av projekt som är pågående vid ingången av 2010 och av slutförande av åtgärder i den närtids-satsning som regeringen föreslagit i budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1, utgiftsområde 22).

Den inriktning som riksdagen beslutar om som en följd av denna proposition bör under åtgärdsplaneringen preciseras i en trafikslagsövergripande nationell plan för utveckling av transportinfrastruktur och i regionala trafikslagsövergripande infrastrukturplaner som kan omfatta ett eller flera län. Planerna bör redovisa

tydliga grunder för prioriteringarna och förväntade effekter av de insatser som görs.

Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) anger i sitt inriktningsunderlag att inriktnings- och åtgärdsplaneringen traditionellt har fokuserats på åtgärder inom infrastrukturen för väg- respektive järnvägstrafiken. Denna infrastruktur utgör endast en komponent i ett större system och åtgärder i andra delar av systemet – identifierade med ett trafikslagsövergripande perspektiv – kan ha större potential att med en hög samhällsekonomisk effektivitet tillgodose samhällets behov. Trafikverken kan tillämpa fyrstegsprincipen som ett verktyg för att optimera samhällets totala resursanvändning. Detta är dock inte tillräckligt ur ett trafikslagsövergripande perspektiv. I den långsiktiga infrastrukturplaneringen behövs därför ett systemperspektiv. SIKA efterfrågar inrättandet av en ledningsgrupp med en mer permanent och tydlig organisationsform för den samordnade behandlingen av åtgärdsunderlagen och med representation från t.ex. SIKA, trafikverken och externa experter.

Vägverket och Banverket har i sina inriktningsunderlag presenterat en gemensam bild av viktiga områden som påverkar trafikverkens arbete och förutsättningar för transportsystemets utveckling. I den pågående planeringsprocessen lägger Vägverket och Banverket stor vikt vid regionala synpunkter, behov och förutsättningar. Dialog med regionala företrädare är en viktig förutsättning för att finna de bästa lösningarna för en fortsatt utveckling av transportsystemet – oavsett trafikslag. Trafikverken föreslår att gemensamma studier ska tas fram före större om- eller nybyggnader. Exempel kan vara att belysa om objekt i planerna kan vara utbytbara, eller om man med gemensamma satsningar kan få större måluppfyllelse. Alla förändringar av styrmedel bör enligt trafikverken analyseras trafikslagsövergripande med hänsyn till konsekvenserna för näringsliv och regioner.

Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsverket har inkommit med underlagsmaterial till Banverket och Vägverket som visar att det finns behov av förstärkning av vägar och järnvägar kring både hamnar och flygplatser. Inför den kommande åtgärdsplaneringen har Luftfartsstyrelsen bjudit in Vägverket och Banverket att diskutera om det finns utbytbarhet mellan trafikslagen.

Behovet av att utveckla planeringssystemet i en mer trafikslagsövergripande riktning påtalas av ett flertal remissinstanser. Vidare påtalar ett flertal remissinstanser i detta sammanhang beho-

vet av att infrastrukturplaneringen kompletteras med verktyg som ekonomiska styrmedel, regleringar och övrig samhällsplanering. Ett antal instanser, bl.a. Ekonomistyrningsverket (ESV), Riksantikvarieämbetet (RAÄ), Verket för näringslivsutveckling (Nutek) och Samverkansorganet i Örebro län (Regionförbundet Örebro län), ställer sig positiva till SIKAs förslag om inrättande av en ny ledningsgrupp för behandling av åtgärdsunderlagen.

Banverket pekar i sammanhanget på att god kännedom om verksamheten är kritiskt för att kunna göra relevanta avvägningar och ser en risk att kritiska beslut för verksamheten kan komma att fattas av en ny ledningsgrupp utifrån allt för teoretiska utgångspunkter, vilket bedöms kunna leda till suboptimeringar av transportsystemet. Banverket hänvisar därför i stället till det fördjupade samarbete med Vägverket som inletts och som bl.a. innefattar att driva åtgärdsplaneringen som ett gemensamt projekt.

Flera av remissinstanserna anser att de ekonomiska ramarna och fördelningen mellan drift och underhåll respektive investering bör beslutas nationellt. Vissa anser att även fördelningen mellan trafikslag bör ske nationellt medan andra anser detta vara en uppgift för den regionala nivån. Flertalet av instanserna framhåller att avvägningar/prioriteringar för stora genomgående stråk samt system av nätverkskaraktär bör göras på nationell nivå. Vidare framför ett antal instanser att den nationella nivåns uppgift bör vara att föra ut den statliga politiken, följa upp de transportpolitiska målen samt hantera frågor som rör lagar, regleringar och ekonomiska styrmedel.

Flertalet av de regionala företrädarna samt några andra instanser, bl.a. *Glesbygdsverket*, *Luftfartsstyrelsen* och *LO*, framhåller fördelar med en regionaliserad planeringsprocess. Vägverket konstaterar att landstingen i Västra Götalands och Skåne län på ett förtjänstfullt sätt värnat om och prioriterat den politiska processen med förankring och bred diskussion i samband med framtagandet av respektive inriktningsunderlag. Vägverkets erfarenhet från denna och tidigare planeringsomgångar är vidare att kommuner och regionala organ tenderar att endast diskutera objekt och andra konkreta fysiska åtgärder. Fyrstegsprincipen och analyser och avvägningar med avseende på samtliga transportpolitiska mål har hittills enligt Vägverket varit svårt för kommuner och regionala organ att hantera.

Transportlösningar omfattar ofta flera färdmedel. Godstransporter kan starta med en kort lastbilstransfer till en terminal där container omlastas till tåg eller båt. En persons resa kan starta med

en kort cykel- eller biltur till stationen och sedan fortsätta med regionalståg och avslutas med buss inom en annan ort. Ett kundorienterat synsätt bör därför bygga på hur hela resan eller transporten kan bli så bra som möjligt ur såväl effektivitets- som hållbarhetsperspektiv.

Därför är det i denna planeringsomgång tid att ägna särskild uppmärksamhet åt förbättringar som kan förverkligas genom lösningar som innefattar flera trafikslag och kopplingar dem emellan. Det innebär att systemlösningar för att lösa problem i storstäderna och kopplingar till strategiska hamnar, kombiterminaler och flygplatser bör studeras särskilt. Det innebär också att särskild uppmärksamhet ska ägnas åt att hela resan och transporten fungerar med olika trafikslag och med byten/omlastning samt med den information som behövs. Prioriteringen av åtgärder ska som vanligt ske utifrån hur de bidrar till transportpolitiska mål, inriktningen i denna proposition och samhällsekonomisk lönsamhet.

De planer som tas fram ska leva upp till den öppenhet som ska känneteckna planeringsomgången. Det innebär att de tydligt ska redogöra för skäl för den prioritering som görs och redovisa vilka effekter valda åtgärder förväntas få.

Den statliga planeringsramen får utöver de åtgärder som den tidigare omfattat även användas för bidrag till enskilda vägar och icke statliga flygplatser samt till medfinansiering till investeringar i slussar och farleder.

En nationell plan för transportinfrastrukturen bör upprättas. Den nationella planen bör fastställas av regeringen.

De positiva steg i riktning mot en mer trafikslagsövergripande inriktningsplanering som Vägverket och Banverket har tagit under inriktningsplaneringen bör fortsätta under åtgärdsplaneringen.

Det trafikslagsövergripande synsättet är mycket angeläget och det bör utgå från en tydlig analys av förväntad utveckling av resande och transporter med alla trafikslag mot bakgrund av förändringar i handelsutbyte, lokalisering av arbetsplatser och bostäder, tillgång till grönområden och tillgången till IT-lösningar m.m. Där prioritering av investeringar i infrastruktur kan förväntas ha stor påverkan på val av transportlösningar, som på långa stråk eller i tätbefolkade områden, är det särskilt väsentligt att titta på systemlösningar. Detta synsätt behöver ges ett tydligt avtryck i form av att de tidigare separata dokumenten banhållningsplan och väghållningsplan går in i en nationell plan för utveckling av transportinfrastrukturen.

Kopplingar mellan vägar, järnvägar, sjövägar, luftvägar, cykel- och gångvägar, parkeringsplatser och stationer samt terminaler bör bli tydlig. Utvecklingen inom sjöfartsområdet innebär att de fartyg som anlöper svensk hamn blir både bredare och mer djupgående vilket kräver större farleder och slussar. Vissa farleds- och slussprojekt som nu övervägs kan därför inte rymmas inom Sjöfartsverkets ordinarie budget för farledshållning. I upprättandet av nationell plan för utveckling av transportinfrastrukturen bör medfinansiering till sådana projekt övervägas i förhållande till angelägna satsningar inom andra delar av transportinfrastrukturen. I den nationella transportinfrastrukturplanen får då följande åtgärder ingå:

- investeringar i statliga stamvägar och järnvägar, inklusive investeringar i transportinformatik,
- medfinansiering till investeringar i slussar och farleder,
- trafiksäkerhetsåtgärder i statliga stamvägar,
- åtgärder för bärighet, tjälsäkring och rekonstruktion på hela det statliga vägnätet,
- drift och underhåll av hela det statliga vägnätet,
- drift, underhåll av och reinvesteringar i statliga järnvägar,
- åtgärder för förbättrad miljö längs befintliga statliga vägar och järnvägar,
- sektorsuppgifter,
- bidrag till enskilda vägar,
- driftbidrag till icke statliga flygplatser,
- åtgärder till vilka statlig medfinansiering kan lämnas enligt förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m., vilket innefattar följande områden: byggande av spåranläggningar för regional kollektiv persontrafik, byggande av stationer, terminaler, vänthallar, hållplatser och andra liknande anläggningar för järnvägstrafik,
- räntor och amorteringar.

Bidraget till investeringar i rullande material för regional kollektiv persontrafik på järnväg, tunnelbana och spårväg ska avvecklas när

de medel riksdagen tidigare beslutat om har förbrukats. I arbetet med den nationella planen ska den kunskap och kompetens som finns regionalt tas till vara. På den regionala nivån finns god kännedom om lokala och regionala förhållanden och prioriteringar och förmåga att sätta in transportinfrastrukturen i ett helhetssammanhang med koppling till regional tillväxt och planering av samhällsutvecklingen, t.ex. bebyggelseplanering. Det finns också en stark vilja att göra mer av avvägningar mellan olika trafikslag regionalt. Under åtgärdsplaneringen avser regeringen att efterfråga länens prioriteringar av det eller de projekt som de bedömer är mest angelägna på de nationella näten givet realistiska budgetförutsättningar.

Förberedelsearbetet inför åtgärdsplaneringen pågår på nationell och regional nivå inom ramen för det uppdrag om inledande åtgärdsplanering för infrastrukturåtgärder som regeringen beslutade om den 17 januari 2008. Den nationella transportplanen ska innehålla tydliga beskrivningar av den förväntade utvecklingen för transportsystemet som helhet, prioritering av åtgärder som ska finansieras med planeringsramen och tillkommande medfinansiering. Samhällsekonomisk lönsamhet och kompletterande bedömningar ska framgå för de prioriterade åtgärderna i planerna.

De regionala trafikslagsövergripande infrastrukturplanerna utökas, för att utöver åtgärder i väg- och järnvägsnät och kollektivtrafikanläggningar, kunna omfatta driftbidrag till sådana icke-statliga flygplatser som bedöms vara strategiska ur regionalt perspektiv och som inte omfattas av det statliga driftbidraget.

De regionala trafikslagsövergripande planerna bör även fortsättningsvis fastställas av länsstyrelser, kommunala samverkansorgan eller regionala självstyrelseorgan.

Länsplaner för regional transportinfrastruktur beslutas regionalt av den aktör som är ansvarig för infrastrukturplanering i respektive län. Från och med 2008 är regionalt ansvarig aktör Länsstyrelserna i Stockholms, Västmanlands, Norrbottens, Västernorrlands och Jämtlands län, de regionala självstyrelseorganen i Västra Götalands och Skåne län samt de kommunala samverkansorganen i övriga län. De kommunala samverkansorganen och de regionala självstyrelseorganen ska i sitt arbete med länsplaner för regional transportinfrastruktur samråda med respektive länsstyrelse. Planeringsramen för länsplanerna kan i dag användas för följande ändamål:

- investeringar i statliga vägar som inte är stamvägar, inklusive investeringar i transportinformatik,
- trafiksäkerhetsåtgärder på statliga vägar som inte är stamvägar,
- åtgärder till vilka bidrag kan lämnas enligt förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafik-anläggningar m.m., vilket innefattar följande områden:
 - för kollektivtrafik:
 - byggande av stationer, terminaler, vänthallar, hållplatser och andra liknande anläggningar,
 - byggande av spåranläggningar för regional kollektivtrafik som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov,
 - åtgärder för ökad tillgänglighet i kollektivtrafiken för resenärer med funktionsnedsättning,
 - byggande av väg- och gatuanläggningar för kollektiv persontrafik som tillgodoser ett allmänt kommunikationsbehov,
 - för flyg och sjöfart:
 - byggande av kommunala flygplatser och kajnanläggningar,
 - vissa investeringar i fartyg,
 - för bidrag till kommuner:
 - vissa fysiska åtgärder och transportinformatikåtgärder för förbättrad miljö och trafiksäkerhet på kommunala vägar och gator.

Den aktör som är ansvarig för infrastrukturplanering i respektive län har också möjlighet att använda sin planeringsram för att prioritera åtgärder på statliga stamvägar och järnvägar, inklusive Inlandsbanan, medfinansiera investeringar i slussar och farleder och på enskilda vägar, liksom att prioritera åtgärder för tjälsäkring, bärighet och rekonstruktion.

Vägverket och Banverket ska då anpassa sina planerings- och beslutsprocesser så att det är möjligt för den aktör som ansvarar för infrastrukturplaneringen i länet att om den så önskar kan lägga in sådana åtgärder i länsplanen. Det finns få exempel på län som utnyttjat detta, men ett exempel är att Jämtlands län lade in en tunnel på E14 inför alpina VM 2007, som nu är genomförd och som annars inte skulle ha prioriterats.

Överenskommelser om medfinansiering som utökar länsramarna bör också redovisas i planförslagen. Miljöåtgärder på det

regionala vägnätet, som inte är direkt kopplade till ett ansvar för verksamhetsutövaren (t.ex. för bulleråtgärder eller skydd av vattentäkter) utan snarare hör till förbättringar av arkitektonisk kvalitet kan också finansieras i den regionala planeringsramen. Planeringsramen för länsstyrelser, kommunala samverkansorgan och regionala självstyrelseorgan för 2010–2021 bör utökas för att utöver nuvarande ändamål kunna omfatta driftsstöd till icke-statliga flygplatser utifrån samma regler som kommer att gälla för det statliga driftsstödet till flygplatser med upphandlad trafik. Detta möjliggörs genom att medel som från och med 2012 frigörs från det statliga driftsstödet bör överföras till de regionala planerna.

Insatser inom samtliga fyrstegsprincipens steg bör kunna inbegripas inom den regionala planeringsramen. Ordningen med länsplaner som beslutas på regional nivå fungerar väl och ger ett reellt regionalt inflytande över planeringsramens användning, särskilt med tanke på att det också finns möjlighet att inom ramen för den regionala planeringsramen prioritera åtgärder i den nationella transportinfrastrukturen som är av stor vikt för regionen. Regeringen avser att utöka länens preliminära planeringsramar, så att länen får möjlighet att prioritera angelägna projekt på de nationella näten. De förslag till prioritering av åtgärder i den regionala och nationella transportinfrastrukturen som tas fram under åtgärdsplaneringen ska komma in till regeringen under hösten 2009. Därefter kommer regeringen att pröva vilka åtgärder som ska ingå i den nationella planen och vilken slutlig ram som ska gälla för respektive regional plan.

De regionala planerna kännetecknas redan i varierande grad av ett trafikslagsövergripande synsätt och en ambition att beskriva transportsystemens betydelse för regional tillväxt. Förmågan att definiera vilka problem som ska lösas eller vilka potentialer som ska uppnås behöver utvecklas vidare för att kunna utgöra grund för att pröva olika alternativa lösningar under planeringsprocessen. I vissa fall kan det handla om att avväga frågor mot lösningar inom andra samhällsområden eller mot prioriteringarna i den nationella planen för utveckling av transportinfrastrukturen.

På regional nivå pågår en utveckling mot samarbeten inom större områden. Regeringen vill därför öppna möjligheten för län som så önskar att upprätta gemensamma planer tillsammans med angränsande län. Modellen med tre olika planeringsnivåer som användes i förra planeringsomgången gav ett bra underlag för ställningstagande. Regeringen avser att även i denna planeringsomgång

låta länen prioritera åtgärder för en preliminär åtgärdsram per län och ange prioriteringar för +25 procent och -25 procent jämfört med den nivån. Det finns då möjlighet att göra justeringar utifrån de förslag som läggs innan den slutliga ramen fastställs.

Den nationella och regionala nivån behöver samarbeta och utveckla sin förmåga att definiera problem och potentialer och att ta fram alternativa lösningar inför prioriteringarna i långsiktspårenerna.

I sina remissyttranden över inriktningsunderlagen har ett flertal instanser betonat vikten av samordning och dialog mellan olika organisatoriska nivåer och olika aktörer i planeringsprocessen. Glesbygdsverket, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket, Vägverket, SKL, Länsstyrelsen i Skåne län samt Skåne och Västra Götalands läns landsting vittnar om positiva erfarenheter från den försöksverksamhet som de båda landstingen bedrivit i samband med framtagandet av sammanhållna regionala inriktningsunderlag och anser att arbetet bör kunna vidareutvecklas med vidgad regional medverkan i kommande planering av åtgärder.

Västra Götalands läns landsting föreslår att regeringen inför nästa skede av planeringen, den s.k. åtgärdsplaneringen, erbjuder Skåne läns landsting och Västra Götalands läns landsting att arbeta efter en ny modell där möjlighet ges för den regionala nivån att vara delaktig och medbestämmande i planerings- och beslutsprocesserna. Skåne läns landsting föreslår att region Skåne ges ansvar för att utarbeta förslag till en samlad prioritering av både nationell och regional infrastruktur i regionen. Rikstrafiken finner Skåne läns landstings och Västra Götalands läns landstings underlag ambitiösa och väl genomarbetade men anser ändå att det finns problem med detta sätt att arbeta. Rikstrafiken konstaterar att underlagen i delar av landet tas fram regionalt och gemensamt för trafikslagen, medan för övriga landet tas underlagen fram av respektive verk och utan större samordning. Rikstrafiken anser att det är olämpligt att ha olika modell i olika delar av landet för detta. Dessutom blir de regionala underlagen enligt Rikstrafiken i hög grad fokuserade på inomregionala problem och åtgärder. Rikstrafiken menar att det i stor utsträckning saknas ett nationellt perspektiv. Rikstrafiken anser att det visserligen kan finnas fördelar med underlag som tas fram på länsnivå, men att det i så fall bör gälla hela landet. Dessutom bör dessa regionala underlag enligt Rikstrafiken alltid kompletteras med underlag och prioriteringar för den nationella trafiken. Vägverket upplever att den allmänna inställningen är mycket

positiv i fråga om samarbete över ansvarsgränser oavsett vem som i den aktuella frågan har initiativet och ser även ett ökat intresse att aktivt vara med och diskutera transport- och infrastrukturfrågor runt om i landet, vilket torde ge goda förutsättningar för att kommande åtgärdsplanering genomförs på bred basis med helhetssyn och med god kvalitet på resultatet.

Under inriktningsplaneringen erbjöd regeringen Skåne läns landsting och Västra Götalands läns landsting att, som försök, bidra med sammanhållna regionala underlag som ska beaktas av trafikverken. Detta arbete har varit av stort värde. På den regionala nivån har ett brett arbete genomförts med många regionala intressenter, vilket har lett fram till tydliga beskrivningar av behov och potentialer i både regionalt och nationellt planerad infrastruktur inom respektive område. Västra Götalands läns landsting lyfter t.ex. fram utmaningarna att öka storleken på Göteborgsregionens lokala arbetsmarknad för ökad tillväxt och bättre jämställdhet samt omställning av transportsystemet i mer hållbar riktning samtidigt som tillväxten prioriteras. Skåne läns landsting betonar bl.a. målsättningen att utveckla integreringen av Skåne län till en sammanhållen funktionell region med större arbetsmarknad, med utgångspunkt från ett flerkärntigt Skåne.

Banverket och Vägverket har aktivt deltagit i detta arbete. Även andra regionala underlag har på regionalt initiativ tagits fram under inriktningsplaneringen, t.ex. för Kalmar län, för Stockholm – Mälardalen och för Västerbottens och Norrbottens län. På den regionala nivån har man visat god förmåga att sätta in transportsystemåtgärder i ett större sammanhang där de bidrar till regionens övergripande strategier för tillväxt och näringsliv och där infrastrukturplanering, bebyggelseplanering och planering av lokal och regional kollektivtrafik kan samspela. Detta bidrag är önskvärt och värdefullt. Det är också värt att aktivt eftersträva näringslivets medverkan i allt från exploatering i anslutning till ny infrastruktur till att finna nya affärslösningar. Samtidigt är de länkar av transportsystemet som finns regionalt också av nationellt eller internationellt intresse och nationella överväganden behöver därför få stort genomslag. Likaså måste nationella transportpolitiska mål och delmål säkras i en planeringsprocess med aktivt deltagande såväl nationellt som regionalt.

Eftersom samhällsekonomisk effektivitet påverkar valet av vilka åtgärder som prioriteras behövs överblick över hela näten i den nationella transportinfrastrukturplanen. Regeringen vill dock

understryka vikten av samspel mellan regional och nationell nivå för att förena de båda nivåernas respektive styrkeområden. För att ytterligare uppmuntra samspelet avser regeringen att låta den regionala nivån ange prioriteringar för en större andel av planeringsramen. Kraven på en skarp prioritering av vilka åtgärder som bedöms som mest angelägna regionalt både i de nationella och regionala näten ökar därmed. Regeringen uppdrog den 17 januari 2008 åt trafikverken och länsstyrelserna i Stockholm, Västmanlands, Norrbottens, Västernorrlands och Jämtlands län att inleda åtgärdsplaneringen för infrastrukturåtgärder perioden 2010–2020 m.m. Syftet med uppdraget är att skapa goda förutsättningar inför arbetet med att upprätta planer för infrastrukturåtgärder på nationell och regional nivå. Samtidigt erbjöds de regionala självstyrelseorganen och samverkansorganen i övriga län att inleda förberedelsearbetet på motsvarande sätt. I uppdraget ingår att genomföra regionala systemanalyser enligt en gemensam modell som utarbetas av trafikverken. Arbetet ska utgå från ett trafikslagsövergripande perspektiv och Vägverket, Banverket, Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsverket ska genomföra en analys som belyser vilka infrastrukturåtgärder som behövs för att effektivisera godstransporterna. Vidare ska trafikverken gemensamt förbereda modeller och metoder för de samhällsekonomiska bedömningar som krävs i åtgärdsplaneringen.

Modeller och metoder ska utarbetas som tydliggör förutsättningarna för medfinansiering från regionala, kommunala och privata aktörer. Krav ställs också på avstämning mellan regionala och nationella analyser för att säkerställa att de lösningar som övervägs är effektiva både för regional och långväga trafik. Regeringen bedömer att detta analysarbete i samverkan bör ge goda grunder för de prioriteringar som sedan behöver göras på nationell respektive regional nivå i åtgärdsplaneringen. En viktig uppgift i åtgärdsplaneringen blir att prioritera mellan många åtgärder med positiva effekter till planer med hög måluppfyllelse och samhällsekonomisk effektivitet. Önskemålen om investeringar summerar till nivåer betydligt högre än de avsättningar som kan prioriteras och motiveras i statsbudgeten. Prioriteringarna ska ske utifrån den beslutade inriktningen.

Det är viktigt med en effektiv samordning mellan planeringen av markanvändning och transportinfrastruktur för att möjliggöra en utveckling av samhällsstrukturen och transportsystemet i önskad riktning. Den fysiska planeringsprocessen bör effektiviseras.

Vägverket och Banverket kommenterar i sina inriktningsunderlag att det i den fysiska planeringsprocessen kan finnas stora möjligheter till ökad samordning och effektivisering. Den fysiska planeringsprocessen regleras i lagen om byggande av järnväg, väglagen, plan och bygglagen, PBL SFS nr 1987:10 samt i miljöbalken. Syftet är att ge planeringen av järnvägs- och vägprojekt en god anknytning till övrig samhällsplanering och miljölagstiftning. Planeringen innebär dock en omfattande utrednings- och prövningsprocess. Inte minst tidskrävande är kommunikationen med myndigheter, kommuner, övriga organisationer och berörda enskilda. Skåne läns landsting tar i sitt inriktningsunderlag upp att det är viktigt att vidareutveckla planeringen så att samordningen mellan bebyggelseutveckling och infrastruktur tas om hand på ett tydligare sätt än hittills.

Boverket anser att det behövs mer och fördjupad samverkan mellan transportlagen och med bebyggelseplaneringen för att åstadkomma resurseffektiva lösningar. *Riksantikvarieämbetet* påpekar att infrastrukturutbyggnad påverkar bebyggelsemönster. Särskilt i storstadsregionerna är det viktigt att infrastrukturplaneringen stödjer bebyggelsemönster som är önskvärda ur hållbarhetsynpunkt, det vill säga är lätta att försörja med god kollektivtrafik m.m. RAÄ menar att en god samordning mellan infrastrukturplanering och planering av bostäder, service m.m. bidrar till hushållningen med landskap, natur- och kulturmiljö och därmed till en god livsmiljö. *Länsstyrelsen* i Stockholms län tycker att förutsättningar måste skapas för att samordna utbyggnad av bostäder i kommunerna och planeringen av regionala och statliga investeringar i transportinfrastruktur. *Länsstyrelsen* i Västra Götalands län anser att krav och vägledning bör tydliggöras vad gäller kommunernas arbete med översikts- och detaljplaner. *Länsstyrelsen* i Örebro län påpekar att det är mycket viktigt att intentionerna i infrastrukturpropositionen integreras i kommunernas översiktsplaner. Vägverket och Banverket efterfrågar en översyn av de samlade regelverken för fysisk planering och deras tillämpning. *SJ AB* framför att regelverken för fysisk planering behöver ses över, framför allt avseende den möjlighet som nu finns till parallella överklaganden i skilda processer. *SJ* menar vidare att regelverken i samhällsplaneringen har utvecklats mot allt större komplexitet och allt mindre överskådlighet. *SKL* och *Nutek* anser att ledderna i miljöprövning och fysisk planering för beslutade projekt avsevärt bör förkortas och att detta bör kunna ske utan försämrade insyn

m.m. Vidare anser SKL att möjligheten att inrätta en särskild anläggningslag bör undersökas. Även *Näringslivets Transportråd* och *Stockholms Handelskammare* föreslår att en anläggningslag enligt dansk modell införs för att snabba upp de långa besluts- och planeringsprocesserna vid större infrastrukturobjekt.

Transportsystemet är en mycket viktig beståndsdel i hela samhällsutvecklingen. Ett samhällssystem som hela tiden utvecklas och förändras ställer också krav på transportsystemets utveckling. Det är därför väsentligt att sätta in transportsystemet i sitt sammanhang och att planeringen av utvecklingen samordnas med övrig samhällsplanering. Samordningen mellan planeringsansvariga aktörer på lokal, regional och nationell nivå bör förbättras för att åstadkomma en mer effektiv samlad utveckling. En viktig komponent i detta är att samverka mellan de aktörer som påverkar infrastrukturens utvecklingarna påbörjas i ett tidigt skede. Som exempel kan nämnas de frågor som är kopplade till arkeologiska undersökningar. Vidare bör allmänhetens värderingar kring trafik och infrastruktur hämtas in och behandlas på ett sådant sätt att olika gruppers, inte minst kvinnors och mäns, värderingar tillmäts samma vikt. Till exempel bör trafikverken utforma samrådsmöten så att kvinnor och män får samma förutsättningar att komma till tals vid planering av åtgärder.

Den lagstadgade fysiska planeringsprocessen för transportinfrastrukturutbyggnad är en separat process, skild från den ekonomiska planeringen (inriktnings- och åtgärdsplaneringen). Samtidigt har processerna bl.a. genom åtgärdsplaneringen, och det underlag om objekten som den innehåller, starka kopplingar. Man kan se processerna som de två delarna av ett blixtlås som måste kugga i varandra, för att man ska komma fram till genomförandet av ett visst objekt. För att minimera risken att "blixtlåset fastnar" har regeringen vidtagit, och avser att vidta, flera åtgärder. Det kan handla om åtgärder för bättre styrning och tätare uppföljning, att erforderliga resurser anvisas, att få till stånd bättre följsamhet mellan åtgärdsplaner och anslag samt att effektivisera tillämpningen i den fysiska planeringsprocessen.

Problematiken med ineffektivitet i den fysiska planeringsprocessen har bl.a. belysts i en promemoria som Regionplane- och trafikkontoret i Stockholm, RTK, har låtit göra (WSP-PM Effektiviserad fysisk planeringsprocess 2007-12-05). Det råder enligt promemorian en samsyn kring att dagens fysiska planeringssystem inte alltid fungerar så effektivt som det skulle kunna göra. Beslutsprocessen för infrastrukturanläggningar och kommunernas planering

för markanvändningen som helhet kan enligt promemorian effektiviseras.

Planerande aktörer upplever större ineffektivitet än de prövande aktörerna. Det råder samtidigt enighet om att stora komplicerade projekt bör få ta tid. Däremot kan man i WSP-promemorian inte peka på något särskilt moment som bör rättas till för att öka effektiviseringen. Finansieringsfrågorna lyfts i promemorian fram som en knäckfråga. Tvister om finansiering leder enligt promemorian till brister i samarbetet mellan aktörer. Underlag åldras, beslut blir obsoleta och aktörer ändrar enligt promemorian uppfattning i väntan på finansiering. Finansieringen av infrastrukturåtgärder löses dock inte i den fysiska planeringsprocessen utan i andra processer såsom i arbetet med åtgärdsplaner, den årliga statliga budgetprocessen och i trafikverkens verksamhetsplanering enligt promemorian.

Den fysiska planeringsprocessen för infrastrukturanläggningar och kommunernas planering för markanvändningen som helhet bör effektiviseras i syfte att korta ledtiderna fram till färdig anläggning. Samtidigt får inte det demokratiska inflytandet, rättssäkerheten eller miljöhänsynen åsidosättas. Effektiviseringar kan göras med olika utgångspunkter; effektivisering i den praktiska tillämpningen inom ramen för gällande lagstiftning eller förändring av gällande lagstiftning. Regeringen bedömer att på kort sikt är förändringar i tillämpningen möjliga för att förbättra effektiviteten. Det kan handla om att i högre grad tillämpa parallella processer inom och mellan stat och kommun, att förbättra användningen av miljökonsekvensbeskrivningar, MKB, att mer systematiskt återanvända underlagsmaterial och beslutshandlingar m.m. Det är sannolikt svårt att hitta ett enskilt moment som är av avgörande betydelse för effektiviteten utan det handlar snarare om att en mängd mindre åtgärder måste vidtas. På längre sikt kan vissa lagändringar behöva övervägas, vilket kräver ett gediget utredningsarbete. Erfarenheter från PBL-kommittén visar att det inte är särskilt enkelt att hitta effektiviseringsåtgärder. Det är viktigt att komma ihåg att väglagen och lagen om byggande av järnväg är ändamålsenliga lagar för planering i stegvis ökad detaljeringsgrad och särskilt väglagen ger markåtkomst på ett tidsbesparande sätt, vilket ska värnas. Redan i dag pågår utredningsarbete kring vissa av dessa frågor, bl.a. inom ramen för Miljöprocessutredningen (M 2007:04). Regeringen anser emellertid att mer måste göras och avser initiera en öppen och

inbjudande översyn av den fysiska planeringsprocessen för transportinfrastrukturinvesteringar.

Sammanfattande kommentarer:

Planeringsuppdraget genomförts i samverkan mellan trafikverken – Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket och Luftfartsstyrelsen i syfte att stärka det transportslagsövergripande synsättet.

Fyrstegsprincipen ska tillämpas i större utsträckning. Nationella och regionala systemanalyser.

Medfinansiering är ett delvis nytt inslag i den långsiktiga planeringen – modeller och metoder har tagits fram.

Vägverkets och Banverkets arbete med den långsiktiga planeringen**Allmänna iakttagelser**

Regeringen utfärdar direktiv till myndigheterna inför varje planeringsomgång. Direktiven baseras på dels det för varje tidpunkt gällande transportpolitiska målet och de delmål som formulerats. I direktiven ger också regeringen till känna vad som riksdagen har beslutat rörande den närmare inriktningen av planeringen. Vidare meddelas finansiella ramar för planeringen bland annat avseende investeringar samt drift och underhåll. Planerna som tas fram ska godkännas av regeringen såvitt avser den planering som rör de nationella vägarna, järnvägarna, drift och underhåll, m.m. medan länsstyrelser och i förekommande fall regionstyrelser fastställer de regionala planerna som innehåller investeringar på det övriga vägnätet, resecentra, m.m..

De fastställda planerna följs inte systematiskt upp av regeringen eller av de regionala organen. Däremot sker en redovisning av större investeringsobjekt i verken årsredovisningar med avseende på i första hand kostnadsutfallet i förhållande till plan och budget.

Trafikverksutredningen har – i syfte att få ett bättre underlag för sina analyser – bett trafikverken att i efterhand göra en mer schematisk uppföljning av de fastställda planerna. De viktigaste frågeställningarna som trafikverksutredningen önskade få belysta är om planerna genomförts enligt uppdragsgivarens önskemål. Om de inte har genomförts, vad är orsakerna till detta förhållande.

Sammanfattande kommentarer:

Det förekommer ingen systematisk uppföljning av regeringens fastställda planer. Någon sådan begärs inte heller. Uppföljningen av individuella större projekt ger en fragmentarisk bild.

Bortsett från den nationella väghållningsplanen 1994–2003 ger också de fastställda planerna i sig ett fragmentariskt intryck.

Det omfattande arbete och den dokumentation som sker på verksamhetsnivå synes inte fullt ut ge avtryck i de texter som återfinns i propositionerna.

Tidigare utvärderingar av planeringssystemet, dess delar och dess tillämpning

SIKA:s utvärderingar

Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) har vid flera tillfällen analyserat, värderat och dokumenterat sina iakttagelser vid sin granskning av planeringssystemet, dess delar och framförallt dess tillämpning.

År 1999 gjordes på regeringens uppdrag en utvärdering av hur processen för framtagandet av länsplanerna motsvarat riksdagens och regeringens krav. Syftet var att identifiera brister i planeringen och föreslå åtgärder. Den sammanfattande bedömningen var att de studerade länsstyrelserna hade arbetat aktivt och med stort engagemang. Plandokumenterna var också ambitiösa och innehöll breda beskrivningar av innehåll och konsekvenser. Länsstyrelserna hade också ansträngt sig för att få många aktörer att delta i processen. Samtliga kommuner som SIKA hade varit i kontakt med var nöjda med länsstyrelsernas förankring av planerna.

Plandokumenterna innehöll vanligtvis en redovisning av nationella och regionala mål samt en beskrivning av länet utifrån befolkning, näringslivsstruktur, arbetsmarknad m.m. Vidare beskrevs funktioner, trafikvolym och brister i länets infrastruktur. Planernas konsekvenser redovisades översiktligt, dvs. vad som åtgärdas inom planperioden samt återstående brister utifrån målsättning inom exempelvis transportkvalitet, miljö och trafiksäkerhet. En översiktlig jämförelse med tidigare LTA-planer visade en tydlig förbättring vad gäller information om mål, brister och effekter.

Länsplanerna hade dock en relativt låg måluppfyllelse vad gäller regeringens kvantifierade krav på vägförbättrings- samt bulleråtgärder. Detta ansågs i hög utsträckning bero på att tilldelade medel inte hade varit tillräckliga för att uppfylla kraven. Plandokumentet saknade också fortfarande tydlig information om infrastrukturens brister och om föreslagna åtgärders utformning, kostnader, lönsamhet samt förväntade effekter. Vidare fanns ingen enhetlig redovisning av i vilken utsträckning länen uppfyllde regeringens kvantifierade krav. Något krav på enhetlig redovisning hade inte heller funnits.

Under förutsättning att SIKAs iakttagelser från urvalet av län lät sig generaliseras, blev slutsatserna:

- Länen har inte uppfyllt regeringens kvantifierade krav.
- Länsplanerna saknar information om exempelvis lönsamhet, bortvalda alternativ och väntade regionalpolitiska effekter.
- Kommunerna är nöjda med länsstyrelsernas förankring av länsplanerna.
- Ungefär hälften av de tillfrågade på kommunal nivå önskar ökat inflytande över planerna genom färre centrala låsningar.
- Länsstyrelserna önskar mindre diskrepans mellan mål och medel.
- Länsstyrelserna önskar tidigare och tydligare underlag från trafikverk och trafikhuvudman.
- Fördelningen av medel på nationell respektive regional nivå tycks, med något undantag, vara väl avvägd.
- Samordningen mellan olika aktörer uppfattas inte som ett problem.
- Flera tjänstemän anser att en del regionberedningsgrupper visserligen uppnått överenskommelser om länsgränsöverskridande projekt, men att dessa kunde ha nåtts med de samarbetsformer som fanns tidigare. I flera regionberedningsgrupper har oenighet rått om bl.a. fördelningen av anslagsmedel.
- Representanter från kommuner och regionförbund är positiva till att ett regionförbund har tagit över planeringsansvaret i Kalmar och Skåne. De anser att det lokala inflytandet har ökat.

- Vägverket och Banverket, som till en början var kritiska till omorganisationen, har i våra intervjuer inte framfört några starka invändningar mot den nya ordningen.

Samma år gjorde SIKÄ i samverkan med berörda myndigheter på regeringens uppdrag en genomgång, utvärdering och revidering av de samhällsekonomiska kalkylprinciperna och kalkylvärdena på kommunikationsområdet.

I rapporten konstateras att ett av de viktigaste syftena med att genomföra samhällsekonomiska kalkyler är att skapa ett beslutsunderlag som har ambitionen att ge en helhetsbild av den stora mängd effekter som en åtgärd inom exempelvis transportsektorn ger upphov till. Det helhetsperspektiv som ligger inbyggt i själva ansatsen innebär att man försöker beakta och likabehandla alla relevanta effekter. Denna likabehandling – vilken tar sig i uttryck i att individernas betalningsvilja för olika effekter används – minskar utrymmet för att vissa effekter genom olika former av påverkan ges större utrymme än vad som är motiverat.

Man behandlade vidare den kritik som riktas mot de samhällsekonomiska kalkylerna. Denna kritik rörde exempelvis bedömningar av det framtida resandet, underskattningar av kostnader, framtagningen av effektiva alternativ samt att inte alla effekter kvantifieras i kalkylerna. Kritiken var, ansåg man, ofta berättigad, men på flera punkter gäller att en förbättring av kalkylerna kräver en förbättring av bakomliggande kalkylunderlag och omgivande planeringsprocesser, inte en förändring av kalkylmetoden som sådan.

Regeringen borde därför ställa tydliga krav på årsredovisningar och plandokument. I årsredovisningar borde utfall av kostnader, trafik och lönsamhet för färdigställda investeringar redovisas. En kontinuerlig uppföljning av utfall skulle skapa ett bra incitament att se till att beslutsunderlagen håller en hög kvalitet samtidigt som data genereras som kan användas som underlag för osäkerhetsbedömningar. Regeringen borde därför ge Vägverket och Banverket i uppdrag att föreslå former för hur databaser skall upprättas för uppföljning av investeringar samt att påbörja sammanställandet av sådana uppgifter.

I plandokument borde vidare de bästa bortvalda alternativen redovisas. Det borde göras både som en redovisning av de bästa alternativa lösningarna för ett enskilt objekt i planen och som de bästa objekten som inte rymdes i planen. Regeringens skulle också

kunna ställa krav på att en översyn av viktiga effektsamband genomföres.

Genom regleringsbrevet för år 2005 fick Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) i uppdrag av regeringen att utvärdera Vägverkets och Banverkets arbete enligt fyrstegsprincipen. SIKA skulle i utvärderingen särskilt beakta om verken har följt de fastslagna principerna om fyrstegsprincipens användning samt effekten på strategiska projekt. Utvärderingen skulle också belysa hur fyrstegsprincipens användning kan väntas ha påverkat eller kommer att påverka den samlade miljöpåverkan från respektive trafikslag.

Den så kallade fyrstegsprincipen, som är ett förhållningssätt till planering som har utvecklats inom Vägverket, innebär att ställningstagandet till olika infrastrukturåtgärder ska föregås av en stegvis analys.

I det första steget provas åtgärder som kan påverka transportbehovet och valet av transportsätt. Exempel kan vara planering, styrning, reglering, prissättning och information med bäring på såväl transportsystemet som samhället i övrigt. I ett andra steg studeras åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintliga trafikanläggningar och fordon. Det kan gälla insatser inom styrning, reglering, prissättning och information riktade till transportsystemets olika delar för att det befintliga trafikinätet ska kunna användas effektivare. I steg 3 undersöks möjligheterna att genomföra begränsade ombyggnader medan behovet av nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder övervägs i steg 4. I dessa steg innefattas förbättringsåtgärder och ombyggnader i befintligt sträckning till exempel säkerhetsåtgärder eller bärighetsåtgärder respektive mera omfattande om- och nybyggnadsåtgärder i t.ex. ny sträckning.

Vägverkets egna beskrivningar gav enligt SIKA en motsägelsefull bild av om och hur fyrstegsprincipen har tillämpats i arbetet med den nationella Vaghållningsplanen. Den rätt så oreserverade deklARATION av att fyrstegsprincipen tillämpats som gavs i remissionen av Vaghållningsplanen kontrasterade ganska kraftigt mot de beskrivningar som gavs i olika underlagsrapporter, vilka innehöll åtskilliga reservationer beträffande principens tillämpning. Beskrivningen av fyrstegsprincipens tillämpning hade också nyanserats påtagligt till det slutliga förslaget till Vaghållningsplan. Det föreföll också som om fyrstegsprincipen gavs olika innebörd i skilda delar av Vägverkets planeringsunderlag. SIKA:s bedömning – gjord med utgångspunkt i Vägverkets egna beskrivningar – var att det framför

allt var överväganden enligt fyrstegsprincipen steg tre och fyra som hade haft nämnvärd påverkan på Vaghållningsplanens utformning.

Banverkets planeringsunderlag var enligt SIKAs uppfattning inte lika lätt tillgängligt och öppet som Vägverkets. Det var därför svårare att dra säkra slutsatser om Banverkets användning av fyrstegsprincipen enbart med utgångspunkt i Banverkets egen redovisning i Banhållningsplanen. Banverkets sätt att beskriva hur ”fyrstegsmodellens synsätt” tillämpats gav dock anledning att betvivla att Banverket verkligen hade följt intentionerna om fyrstegsprincipens användning i regeringens planeringsdirektiv helt och fullt.

Enligt det uppdrag som SIKÄ hade fått av regeringen skulle utvärderingen särskilt beakta om verken hade följt de fastslagna principerna om fyrstegsprincipens användning samt effekten därav på strategiska projekt och trafikslagets miljöpåverkan. Redan med utgångspunkt i vad som öppet redovisades i trafikverkets egna plandokument kunde man enligt SIKAs mening besvara denna del av uppdraget.

För Vägverkets del blev slutsatsen att principerna till största delen inte hade följts och att effekterna på strategiska projekt på sin höjd avsåg om projekten skulle få formen av ett ombyggnads- eller nybyggnadsobjekt. I den mån fyrstegsprincipens tillämpning alls hade haft någon inverkan på framtida miljöpåverkan från vägtransportssystemet handlade det också främst om dessa avvägningar mellan om- och nybyggnad och de skillnader i bl.a. intrångseffekter som sådana val kunde leda till.

I Banverket fall var slutsatsen att man inte hade följt principen i någon nämnvärd utsträckning och att effekten av att fyrstegsprincipen omnämndes i planeringsdirektiven kunde antas vara mycket begränsad. Det gällde såväl för strategiska projekt som för planens konsekvenser för den samlade miljöpåverkan från järnvägstransportssystemet.

Även planernas innehåll talade enligt SIKAs mening ett tydligt språk i frågan om vilken betydelse fyrstegsprincipen hade haft. Fastän såväl Banhållningsplanen som Vaghållningsplanen till stor del behandlade sådana åtgärder som borde vara väl lämpade att analysera med hjälp av fyrstegsprincipen hade SIKÄ funnit ytterst få spår av att sådana analyser påverkat planeringen. Uttryckliga analyser eller överväganden om val mellan åtgärder eller åtgärdstyper som skulle kunna hänföras till de olika analysstegen var sällsynta. I flera fall framgick det till och med klart att analysen hade avgränsats på ett sätt som inte var förenligt med fyrstegsprincipen.

Vägverkets satsning på att av trafiksäkerhetsskäl bygga ut mötesfri väg istället för andra ombyggnads- och nybyggnadsåtgärder kunde möjligen ses som resultatet av en partiell fyrstegsanalys (med en avvägning mellan åtgärder i steg 3 och 4).

SIKA kom vidare fram till att fyrstegsprincipen i allmänhet inte hade tillämpats i de stråk- och objektsanalyser som genomförts av Vägverket och Banverket som en del av underlaget till de nationella planerna och att principen alltså inte kunde ha haft någon större betydelse för utformningen av förslagen till ny- och ombyggnader av väg- och järnvägsinfrastrukturen. Av denna slutsats följde också att SIKA inte kunde se att fyrstegsprincipen hade haft någon nämnvärd effekt på utformningen av strategiska projekt eller för den samlade miljöpåverkan från respektive trafikslag som den för åren 2004–2015 planerade ny- och ombyggnadsverksamheten inom väg- och järnvägsområdet kunde få.

Sammantaget tvingades SIKA mot denna bakgrund dra slutsatsen att fyrstegsprincipen i den långsiktiga infrastrukturplaneringen främst har haft funktionen att ge allmänheten ett intryck av att planeringen hade bedrivits förutsättningslöst och allsidigt fastän detta aldrig hade varit vare sig möjligt eller avsett. Fyrstegsprincipen kunde därmed enligt SIKAs mening med fog sägas ha fyllt rollen som en infrastrukturplaneringens Potemkinkuliss.

SIKA ställde frågan hur glappet mellan teori och praktik i fyrstegsprincipens tillämpning skulle kunna förklaras. Svaret på denna fråga var knappast enkelt och självklart. I praktiken hade Banverket och Vägverket antagligen inte haft så stor handlingsfrihet. Den långsiktiga infrastrukturplaneringen är en trög process som inte kan läggas om så lätt bara för att det dyker upp ett önskemål om fyrstegsanalys i planeringsdirektiven. Det framgick också av verkens underhandskommentarer till denna rapport att man inte hade funnit anledning att ompröva långt gångna projektplaner enbart med anledning av regeringens direktiv om fyrstegsprincipens användning.

Det var vidare svårt och inte alltid meningsfullt att planera åtgärder som man inte råder över. SIKA hade flera gånger tidigare påpekat att det i realiteten endast var riksdag och regering som hade de vida mandat som erfordras för att tillämpa fyrstegsprincipen fullt ut och att detta förhållande borde redovisas öppet av planeringsmyndigheterna.

När det gällde de åtgärdstyper som skulle analyseras enligt fyrstegsprincipen så hamnade Ban- och Vaghållningsplanerna också i

ett obestämt läge mitt emellan den mer förutsättningslösa och mindre detaljrika inriktningsplaneringen och den mer definitiva och konkreta fysiska planeringen.

Att bestämma om åtgärder för att begränsa trafiktillväxten eller påverka transportmedelsvalet låg således i stort sett utanför trafikverkens mandat och därmed också i praktiken bortom åtgärdsplanernas räckvidd. Samtidigt var det inte självklart att man bör avsätta stora planeringsresurser för att ta reda på exakt hur en om- eller nybyggnad skulle utformas när det kanske inte ens var säkert att objektet skulle komma att tas med i de slutliga åtgärdsplanerna. Därmed kunde analyserna inte heller alltid bli uttömmande när det gäller fyrstegsprincipens steg 3 och 4 (valet mellan och utformningen av ombyggnads- och nybyggnadsåtgärder).

Den främsta förklaringen till att fyrstegsprincipen avsatt så begränsade avtryck i åtgärdsplanerna var nog ändå de motsättningar som fanns inbyggda i planeringsdirektiven och där en smått idealistisk planeringsprincip kunde antas väga mycket lätt när den konfronteras med politiskt framförhandlade medelsramar och projektprioriteringar. I grunden var det nog också en naiv föreställning att den typ av ekonomisk-teknisk rationalitet som fyrstegsprincipen representerar skulle kunna spela annat än en marginell roll i en planeringsprocess där olika impulser av s.k. strategisk eller politisk rationalitet hade fritt utlopp.

Slutligen borde enligt SIKA nämnas möjligheten att det faktiskt kunde vara fel på själva principen. Fyrstegsprincipens lexikografiska uppbyggnad, dvs. att analysstegen förutsätts tas ett i sänder, utgör en överförenkling av något som idealt måste ha formen av en iterativ process med upprepade återkopplingar mellan olika åtgärder och åtgärdssammansättningar. Å andra sidan kan förhållnings sätt till planering som ska tillämpas någorlunda likformigt inom en stor planeringsorganisation inte vara alltför komplicerade och fyrstegsprincipen har onekligen fördelen att vara enkel och rättfram i sin uppbyggnad.

SIKA hade för sin del funnit att de uttydningar som gjorts av principen i regeringens Infrastrukturproposition och Vägverkets beslutade riktlinjer låg i linje med en strävan att åstadkomma en allsidig och förutsättningslös planering. Samtidigt kunde SIKA konstatera att åtgärdsplaneringen i praktiken tycktes ha styrts av betydligt mindre ambitiösa tolkningar av fyrstegsprincipen. Exempelvis hade man i Vägverkets långsiktsplanering sett det som rimligt att de olika analysstegen hade genomförts med många års mel-

lanrum och därigenom också med helt olika planeringsförutsättningar.

Inte heller hade Banverket eller Vägverket ansett det nödvändigt att i planerna upplysa om att fyrstegsprincipen endast har tillämpats inom de övriga ramar och begränsningar som man ansåg att planeringsdirektiven givit. Det innebar t.ex. att investeringar i praktiken inte alls hade prövats mot andra typer av åtgärder och att själva vitsen med fyrstegsprincipen därmed till stor del hade upphävts. Det verkade inte heller bara vara trafikverken som var beredda att bruka fyrstegsprincipen som en Potemkinkuliss för planeringen. Att fyrstegsprincipen behandlades som ett utanverk utan djupare innebörd för hur planeringen borde gå till var således uppenbart i hela planeringsprocessen, alltifrån riksdagens inriktningsbeslut till regeringens fastställelsebeslut. Detta framgick bl.a. av att riksdagens inriktningsbeslut och regeringens planeringsdirektiv innehöll sådana anvisningar om planeringsramar m.m. som omöjligt kan kombineras med en förutsättningslöst genomförd fyrstegsanalys. Att fyrstegsprincipen inte var menad att tas på allvar måste alltså betraktas som något som ligger underförstått i hela planeringsuppdraget.

Att planeringens fasad och innehåll i hög grad visade sig vara olika saker kunde nog åtminstone delvis återföras till det spänningsfält som fanns mellan vad som uppfattas som tekniskt/ekonomiskt respektive politiskt rationellt och som ofta tenderar att utmynna i dubbla budskap om planeringens mål och medel. Både Ban- och Väghållningsplanen föreföll också i betydligt högre grad vara anpassade till vad som var strategiskt eller politiskt rationellt än till vad som skulle ha följt av en konsekvent tillämpning av fyrstegsprincipen eller en strikt tekniskt-ekonomiskt rationell planering i övrigt.

Om fyrstegsprincipen inte bara skulle bli en täckmantel utan reellt innehåll var det viktigt att den kunde utvecklas i olika avseenden. Det fordrades både bättre planeringsriktlinjer och utvecklade analysverktyg som kunde stödja de bedömningar som ska göras i fyrstegsprincipens olika steg. När det gällde planeringsriktlinjer behövdes det enligt SIKAs mening en mer genomtänkt filosofi för i vilka planeringsskeden eller beslutssituationer som det är mest ändamålsenligt att genomföra de olika analyserna.

Vidare fanns det uppenbarligen ett stort behov av att förtydliga hur fyrstegsanalyser borde genomföras. Mer utvecklade riktlinjer om fyrstegsprincipens användning kunde t.ex. behövas för att

säkerställa att analyserna utfördes i ett sammanhang och med jämförbara planeringsförutsättningar och att olika begränsningar som gjorts med avseende på vad analyserna omfattade tydligt deklarerades. Det fanns också anledning att ange hur analyser enligt fyrstegsprincipen skulle kopplas till andra riktlinjer för transportpolitiken och infrastrukturpolitiken, t.ex. vilka utvärderingskriterier som skulle användas.

SIKA ansåg också att de analysverktyg som trafikverken använder behövde utvecklas i olika avseenden för att kunna bli ett effektivt stöd för analyser enligt fyrstegsprincipen. Exempelvis borde de åtgärds-effektsamband som behövs för att utvärdera åtgärder i de första analysstegen utvecklas och förbättras eftersom de för närvarande till stor del var osäkra eller helt saknades. Det gällde i särskilt hög grad åtgärder som syftade till att påverka transportefterfrågan eller valet av transportmedel. För att underlätta analyser och jämförelser av många olika åtgärder och åtgärds-kombinationer, vilket enligt SIKAs uppfattning många gånger var en förutsättning för en meningsfull tillämpning av fyrstegsprincipen, skulle det också behövas en ny form av analysmodeller som var mera översiktliga och flexibla än de stora och i vissa avseenden tungrodda modellpaket som användes för nationella prognoser och analyser.

Möjligheterna att utveckla fyrstegsprincipen förutsatte enligt SIKA att det finns ett planeringssystem och en planeringsprocess där tekniskt-ekonomiskt rationella planeringsunderlag är efterfrågade och har en meningsfull användning. Enligt SIKAs mening var det mycket som talade för att denna grundförutsättning saknades med den utformning som infrastrukturplaneringen idag har. Innan man satsade kraft på att utveckla fyrstegsprincipen kunde det därför finnas skäl att undersöka hur den långsiktiga infrastrukturplaneringen borde bedrivas fortsättningsvis och om den kunde ges de förutsättningar som krävdes för en allvarligt menad användning av fyrstegsprincipen. Denna prövning borde även innefatta en bedömning av om det institutionella ramverket kunde och borde förändras på ett sätt som gav ökade möjligheter att förena en demokratisk beslutsprocess med tekniskt-ekonomiskt rationella planeringsmetoder.

Fyrstegsprincipen hade framställts som ett medel att främja ett förutsättningslöst och allsidigt förhållningssätt i den nationella infrastrukturplaneringen. SIKA menade dock att dess utvärdering hade visat att fyrstegsprincipen i praktiken inte hade använts så. Dessutom hade principen den svagheten att den, om den tolkades

bokstavligt, kunde leda till ett ineffektivt urval av åtgärder. Detta medförde enligt SIKAs uppfattning att det kunde ifrågasättas vilken roll fyrstegsprincipen egentligen borde spela i den fortsatta infrastrukturplaneringen. SIKAs ansåg mot denna bakgrund att man borde överväga att överge tanken på att upphöja fyrstegsprincipen till ett allmänt planeringsideal och låta den vara en opretentiös tumregel som trafikverken kunde använda som ett internt planeringshjälpmedel.

SIKA, Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket och Luftfartsstyrelsen har haft uppdraget att utarbeta underlag inför regeringens proposition om inriktning av åtgärderna i järnvägs- och väginfrastrukturen under planeringsperioden 2010–2019. I en rapport *år 2007* (2007:4) redovisar SIKAs del av arbetet med inriktningsunderlaget som rör osäkerheter och risker, beräkningsförutsättningar och omvärldsfaktorer för tidsperioden 2010–2019. Vidare redovisas transportpolitiska styrmedel med betydelse för inriktningsplaneringen samt diskuteras hur fyrstegsprincipen bättre skulle kunna tillämpas för ökad samhällsekonomisk effektivitet.

SIKA konstaterar att Banverket och Vägverket ansvarar själva för sina underlag och planer i inriktningsplaneringen och att deras underlagsrapporter ej har funnits tillgängliga för granskning i sin slutliga form vid tiden för SIKAs arbete med sin rapport. Utöver detta har SIKAs ansvarat för samordningen av uppdraget. I samordningen har det bl.a. ingått att säkerställa, så långt det varit möjligt, att prognoser samt kalkyl- och beräkningsförutsättningar varit gemensamma. SIKAs och trafikverken har också ansvarat för att osäkerheter och risker som kan finnas i underlagsmaterialet har uppmärksamats. Samtliga parter har på ett positivt och konstruktivt sätt bidragit i samordningsarbetet samt till att visst underlagsmaterial, i större utsträckning än tidigare, gemensamt har gått att förena.

SIKA gjorde år 2005, tillsammans med trafikverken, en prognos över gods- och personresorna i Sverige år 2020. Enligt huvudalternativet ökar transportarbetet för persontransporter med 27 procent och för godstransporter med 21 procent. Drygt hälften av det totala antalet resor i Sverige sker idag med bil och under prognosens förutsättningar kommer bilen att behålla sin särställning. Vägtrafikens andel av godstransportarbetet beräknas öka med cirka 3 procentenheter. SIKAs årliga uppföljningar visar att dagens transportsystem inte är optimalt i förhållande till det övergripande transportpolitiska målet om en samhällsekonomiskt effektiv och

långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Transportsystemet ger fortfarande upphov till betydande negativa konsekvenser, framförallt genom de klimatpåverkande koldioxidutsläppen som fortsätter att öka från vägtrafiken, men även genom direkta effekter på människors hälsa. Uppföljningen påvisar också brister i transportsystemets bidrag till samhällsnyttan då t.ex. tillgängligheten minskar till följd av trängsel i både väg- och spårtrafiksystemen i vissa regioner – inte minst i storstadsregioner.

Bristande måluppfyllelse tolkas av SIKA som tecken på brister i den befintliga infrastrukturen eller transportpolitiken. Den förväntade volymökningen inom transportsektorn kommer att ytterligare försämra situationen om utvecklingen tillåts följa gamla mönster. Dessa svagheter måste vara en utgångspunkt för valet av åtgärder och verktyg i den långsiktiga inriktningsplaneringen, i synnerhet som infrastrukturen är den minst flexibla komponenten av transportsystemet och därmed påverkar systemet under lång tid. Bristerna indikerar också att utformningen av den hittills tillämpade planeringsprocessen för transportsektorn kan behöva revideras. Inriktnings- och åtgärdsplaneringen har traditionellt fokuserats på åtgärder inom infrastrukturen för väg- respektive bantrafiken. I rapporten betonas att denna infrastruktur endast utgör en komponent i ett större system och att åtgärder i andra delar av systemet – identifierade med ett trafikslagsövergripande perspektiv – kan ha potential att med högre samhällsekonomisk effektivitet tillgodose samhällets behov.

I den långsiktiga infrastrukturplaneringen behövs därför ett systemperspektiv som beaktar såväl åtgärder inom alla trafikslag, som åtgärder i samhället utöver vad som traditionellt fallit inom transportsektorns ramar.

Prognoser över trafikens utveckling kräver en mängd olika indata. En del av dessa härrör från omvärldsfaktorer som inte påverkas av transportpolitiken och som det kan råda stor osäkerhet om. Ett sätt att hantera osäkerheter är att göra flera prognoser med olika förutsättningar beträffande omvärldsfaktorer och implementering av styrmedel som påverkar trafikutvecklingen. Viktiga faktorer i detta sammanhang är utvecklingen av ekonomi, teknik och kostnader, bl.a. prisutvecklingen på drivmedel. En annan viktig omvärldsförutsättning för prognosarbetet är vilken klimatpolitik som kommer att bedrivas framöver. Regeringen har aviserat långtgående åtgärder och har inom EU varit drivande när det gäller

målet för minskning av utsläppen av växthusgaser, men målnivåer och styrmedel är ännu inte fastställda.

Drivmedelspriset har i trafikverkens prognoser för år 2020 antagits öka till 13,62 kronor per liter bensen. SIKa har låtit genomföra en särskild analys där en kombination av höjt råolja pris och höjd koldioxidskatt antas leda till ett bensinpris på 25 kronor per liter. Jämfört med trafikverkens prognos beräknas ett sådant bensinpris leda till en minskning av det långväga bilresandet med ca 13 procent och en ökning av det långväga tågresandet med ca 14 procent. För regionala resor beräknas bilresandet minska med ca 28 procent och kollektivresandet öka med ca 15 procent. Totalt beräknas vägtrafikarbetet bli ca 19 procent lägre än i trafikverkens prognos.

I en annan studie analyserar SIKa hur olika styrmedel kan bidra till att uppnå olika målnivåer för reduktion av trafikens koldioxidutsläpp. Ett mål om att minska personbilarnas utsläpp med 20 procent till år 2020 kan komma att kräva styrmedel som innebär att trafikarbetet med personbil blir 15–20 procent lägre.

De förändringar av efterfrågan på trafikarbete som blir resultatet av dessa omvärldsscenarioer skulle få mycket stor effekt på behovet av infrastrukturåtgärder och därmed på deras samhällsekonomiska effektivitet. SIKa anser att denna osäkerhet måste beaktas i den fortsatta planeringen.

Alternativgenereringen i inriktningsplaneringen har skett på oklara grunder och inte inkluderat alla möjliga alternativ för måluppfyllnad. Det finns därmed en risk att samhällsekonomiskt mer effektiva åtgärder förbises. Trafikverken kan tillämpa fyrstegsprincipen som ett verktyg för att optimera samhällets totala resursanvändning. Detta är dock inte tillräckligt ur ett trafikslagsövergripande perspektiv, eftersom kostnadsminimering inom respektive sektor inte nödvändigtvis sammanfaller med kostnadsminimering på en övergripande nivå. Fyrstegsprincipen behöver därför tillämpas på en trafikslagsövergripande nivå, vilket SIKa bedömer ställer ett ökat ansvar på berörda myndigheter.

Systemanalyser kräver goda analysverktyg och indata för att ge användbara resultat. I den nuvarande inriktningsplaneringen har SIKa samordnat de kalkylunderlag som trafikverken använt i sina åtgärds kalkyler. Vägverket och Banverket har också samordnat de grundscenarier för transportinfrastrukturen som utgjort baslinjen för analys av åtgärdsförslagen. Dessa samordningsåtgärder har bidragit till förbättrad jämförbarhet mellan beräkningsresultaten.

Använda kalkylvärden och modeller har ändå brister. Bl.a. saknas samhällsekonomiska värderingar av viktiga effekter som t.ex. intrång i natur- och kulturmiljöer samt redovisning av samhällsekonomisk nytta ur jämställdhetsperspektiv.

I den tidiga inriktningsplaneringen kan också konventionella investeringskostnader vara mycket osäkra. Dessa brister kan i väntan på metodutveckling för deras hantering, i kombination med avsaknad av känslighetsanalys, bidra till ökad osäkerhet kring tolkningen av analysresultaten i inriktningsplaneringen och den kommande åtgärdsplaneringen.

En genomgång av de olika till buds stående styrmedlen visar att olika styrmedel används för att styra mot olika mål. Regleringar är främst inriktade till att styra mot målen om god miljö och säker trafik. Planering i dess olika former syftar å sin sida främst till att uppnå målen om regional utveckling, hög transportkvalitet och ett tillgängligt transportsystem. De ekonomiska styrmedlen styr framförallt mot målet om god miljö även om vissa av dem har en styrande effekt på mer än ett mål. Styrmedlens utformning har även olika tidsaspekt då införande av en reglering har en tämligen omedelbar effekt på beteendet, medan planering har en mer långsiktig tidshorisont. Fördelarna med de ekonomiska styrmedlen är att de har en gradvis effekt i takt med att användarna av transportsystemet på olika sätt anpassar sig till de nya förutsättningarna, på det för dem mest kostnadseffektiva sättet.

Det är viktigt för den samhällsekonomiska effektiviteten att kostnaderna för externa effekter, i form av olyckor, miljöeffekter etc. internaliseras fullt ut via ekonomiska styrmedel som t.ex. koldioxidskatt på bränslen eller differentierad kilometerskatt. Det är också viktigt att se sambandet mellan den fysiska planeringen och transportsektorn, dvs. att vi får de res- och transportmönster vi planerar för. SIKAs anser att ekonomiska styrmedel, regleringar och samhällsplanering är verktyg som alla behöver komplettera infrastrukturplaneringen. Då finns en god potential att dessa verktyg, ofta i samverkan med varandra, kan bidra till effektivare målstyrning mot ett samhällsekonomiskt effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem.

I den nuvarande inriktningsplaneringen finns svagheter som medför risk för att behandlade åtgärder inte är optimala ur samhällsekonomisk synvinkel. SIKAs har därför valt att ge några förslag som på kort sikt kan förbättra förutsättningarna för att den fort-

satta planeringsprocessen möter de transportpolitiska målen så bra som möjligt.

Utvecklad kostnads- och nyttoanalys inför åtgärdsplaneringen

- Inkludera trafikslagsövergripande alternativ för måluppfyllnad enligt fyrstegsprincipen
- Inkludera användning av ekonomiska styrmedel och regleringar bland åtgärdsalternativen
- Specificera omvärldsfaktorer, t.ex. klimatanpassning och förväntad BNP-utveckling
- Presentera känslighetsanalyser för osäkra data

Belys fördelningseffekter av åtgärdsförslagen

- Inkomstgrupper och jämställdhet
- Regionala effekter

Inrätta en trafikslagsövergripande ”expertgrupp” för granskning av ”miljardprojektens” beslutsunderlag**Internalisera externa effekter med ekonomiska styrmedel**

- Koldioxidskatt
- Differentierad kilometerskatt

Verka för minskad personbilstrafik i storstäder genom införande av ekonomiska styrmedel i kombination med utveckling av alternativ

- Kollektivtrafik
- Gång & cykel

Inför utformningen av kommande omgångar av den långsiktiga inriktningsplaneringen presenteras ett ramverk för en effektivare process. Några konkreta förslag lämnas, vilka ger inriktningsplaneringen ökad möjlighet att identifiera en kombination av styrmedel och infrastrukturåtgärder som är samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar. Av avgörande betydelse är en förutsättningslös, transparent och trafikslagsövergripande tillämpning av fyrstegsprincipen vid alternativgenereringen. Det är också viktigt med en samlad granskning av hur kalkyler och övrigt beslutsunderlag tas fram, för att säkerställa att beslutsunderlagen är likvärdiga och

transparenta. Det kan innebära inrättandet av en ledningsgrupp med en mer permanent och tydlig organisationsform för den samordnande behandlingen av åtgärdsunderlagen och med representation från t.ex. SIKA, trafikverken och även externa experter.

I en rapport från SIKA år 2008 (2008:4) behandlas planeringsprocessen för transportsektorns infrastruktur med avseende på dess roll och utveckling på senare tid. I rapporten konstateras att den svenska transportpolitiken bygger på att transporter i huvudsak är marknadsstyrda vilket innebär att ett decentraliserat beslutsfattande hos enskilda individer, hushåll och företag bestämmer efterfrågan på transporter och utbudet av olika transportlösningar.

Det finns dock vissa problem när det gäller transportmarknadernas funktionssätt som gör att korrigerande transportpolitiska ingrepp i vissa fall krävs för samhällsekonomisk effektivitet.

Planeringsprocessen för infrastrukturen kan ses som en sådan korrigerande mekanism. Skalfördelar och odelbarheter i infrastrukturen, nätverksekonomi, hantering av stora risker samt transportinfrastrukturens karaktär av så kallad kollektiv vara i vissa fall, gör att en marknadslösning för tillhandahållande av transportsystemens infrastruktur riskerar att leda till både att alltför litet infrastruktur tillhandahålls och till ett ur samhällsekonomisk synpunkt alltför lågt utnyttjande av den infrastruktur som byggs till exempel på grund av monopolprissättning.

Således har vi enligt rapporten av principiella ekonomiska skäl en statlig besluts- och finansieringsroll när det gäller att tillhandahålla den nationella transportinfrastrukturen. Historiskt har staten i stor utsträckning även tagit på sig uppgiften att i egen regi producera infrastrukturen, men producentrollen har successivt försvagats och kan eventuellt komma att avvecklas helt. Oavsett vem som bygger gäller dock att det är långa ledtider för produktionen av transportinfrastruktur och dessa ledtider har tenderat att bli allt längre på senare år till följd av bland annat plan- och miljölagsstiftningens utveckling. Behovet av en långsiktig planering av verksamheten inom denna statliga roll sammanhänger starkt med de långa ledtiderna. Infrastrukturanläggningarnas ofta betydande tekniska livslängd och stora kostnader gör det även nödvändigt att försöka överblicka samhällsutvecklingen under långa tidsperioder, vilket också det leder till krav på en planeringsprocess med ett långsiktigt tidsperspektiv.

Organisatoriskt har den statliga infrastrukturplaneringen hantearats på skiftande sätt under olika skeden. Sjöfartens och luftfartens infrastruktur har först inordnats som biuppgifter inom andra statliga organisationsenheter men har så småningom placerats i särskilda statliga organisationer (affärsverk), där infrastrukturen i princip finansieras genom att avgifter tas ut av användarna. Sedan stora delar av det svenska järnvägsnätet förstatligats under 1930–40-talen hanterades både järnvägsinfrastrukturen och den nationella järnvägstrafiken av ett statligt affärsdrivande verk med monopolrättigheter, nämligen SJ. En särskild organisation för planering, byggande och vidmakthållande av landets järnvägsinfrastruktur, Banverket, tillkom först 1988. Banverket och Vägverket skulle där efter i princip arbeta enligt likartade principer med sina respektive delar av transportinfrastrukturen.

Från 1988 planerades därmed olika delar av den samlade transportinfrastrukturen separat för trafikslagen järnväg, väg, sjöfart och luftfart och den statliga infrastrukturplaneringen formerades kring de nämnda fyra trafikslagen. Sambandet mellan transportmarknaderna och trafikslagen bedömdes initialt vara av mindre betydelse.

Under de senaste decennierna har synen på den statliga infrastrukturplaneringen utvecklats och förskjutits. Detta förändrade synsätt har vuxit fram parallellt med en förändrad syn på statens roll och uppgifter när det gäller transportinfrastrukturen, och därmed på organisationen av statens verksamhet inom området, vilket också har konsekvenser för den samlade statliga planeringsprocessen.

En första viktig förändring är att en syn på trafikslagen som starkt relaterade till varandra har vuxit fram och i sin tur medfört krav på en trafikslagsövergripande planering. Det gäller därför att planeringen kan belysa och skapa förståelse för hur sambandet mellan infrastruktur och trafikering i ett trafikslag påverkar motsvarande förhållanden i andra trafikslag. En andra viktig förändring är att transportefterfrågans beroende av andra delar av transportpolitiken som skatter, avgifter och olika regleringar successivt har kommit att uppmärksammas som en viktig faktor som även den uttryckligen bör beaktas i planeringen. Den senare vidgningen av den statliga infrastrukturplaneringens perspektiv har kommit att kallas integrerad åtgärdsplanering.

Denna utveckling av planeringssystemet speglar en parallell utveckling av den allmänna bilden av transportsektorns problem. Planeringsprocessens roll att korrigera marknadsmisslyckanden när

det gäller skalfördelar, odelbarheter, nätverksfördelar med mera syftade ju närmast till att korrigera för att den rena marknadslösningen skulle ge ett alltför litet utbud av transportmöjligheter till alltför höga priser. Ett annat marknadsmisslyckande, som har att göra med att existerande transportlösningar medför negativa externa effekter har emellertid med tiden fått en allt större vikt. Planeringssystemets huvudaktörer – de statliga trafikverken – har genom det så kallade sektorsansvaret och en utbyggd målstyrning ålagts att också beakta och hantera transportsektorns negativa externa effekter. Planeringssystemet har mot denna bakgrund sedan början på 1990-talet utvecklats till att omfatta också planering inriktad mot transporternas effekter på trafiksäkerhet, miljö och de regionala fördelningseffekterna. Detta har dock skett utan att planeringsaktörerna har fått en nämnvärt utvecklad rådighet över de styrmedel som är kostnadseffektiva i detta sammanhang.

Denna utveckling har byggt in konflikter i ett planeringssystem som i första hand konstruerats med syftet att säkerställa ett optimalt trafikutbud när det gäller tillgänglighet, framkomlighet, kapacitet och trafikanternas generaliserade kostnader. Planeringsaktörerna har därför givits rådighet enbart över de förhållanden och åtgärder som krävs för utvecklingen av utbudet i de ovan nämnda dimensionerna. Kravet på planeringsaktörerna är således att planeringen bör skapa transportmöjligheter men samtidigt begränsa transporternas negativa biverkningar. Då det senare kravet ofta tolkas som mer eller mindre liktydigt med att transporterna i sig bör begränsas uppkommer en besvärande målkonflikt.

Genom de olika roller som statsmakterna tilldelat de statliga myndigheter som deltar i planeringsprocessen blir den därför en arena för konflikter mellan olika statliga organisationer, inte bara om resursfördelning mellan trafikslag och regioner utan också om planeringens egentliga syfte. Målkonflikter, som inte lösts av regering och riksdag, transformeras olösta till en kamp mellan planeringsprocessens aktörer. I spelet på denna arena saknar dock aktörerna själva rådighet över relevanta styrmedel, vilket leder till att planeringsprocessens förutsättningar och utfall kan bli oklart och motsägelsefullt.

Eftersom det i allmänhet finns en genuin strävan hos planeringsprocessens statliga aktörer att komma överens tenderar processen att värka fram en kompromisslösning. För att vara acceptabel för alla parter måste denna lösning ge något till alla motstående huvudintressen – t.ex. att stimulera möjligheterna till transporter

som inte ger upphov till negativa effekter på miljö och hälsa samtidigt som kapacitet tas fram för traditionella transportlösningar där dessa effekter inte nödvändigtvis beaktas.

Föreställningen är således att den inbyggda konflikt som planeringssystemet skall hantera kan lösas genom att man samtidigt gör allt utan att göra någon mera grundläggande avvägning. Man förutsätts planera dels för en förändring av fördelningen av statens resurser mellan nuvarande trafikslag, dels för grundläggande förändringar av teknik och tillgång på tekniska system, dels för ökad kapacitet och framkomlighet.

Det finns flera hakar i detta planeringsuppdrag. Efterfrågan på transporter, som ju enligt de transportpolitiska premisserna bestäms decentraliserat på marknadsmässiga grunder, anpassar sig inte utan vidare till utbudet. Planeringsprocessens aktörer har varken tillgång till relevanta styrmedel för att påverka efterfrågans nivå och fördelning på olika trafiklösningar eller för att påverka egenskaper hos bilparken, flyget, trafikanterna etc. i en riktning som minskar de externa effekterna. Möjligheterna för planeringsprocessens aktörer till satsning på en större roll för cykel, kollektivtrafik och eventuellt nya transportlösningar är starkt begränsade av olika organisatoriska och legala skäl. Planeringsaktörerna måste också avväga alternativ resursanvändning i ett samhällsekonomiskt perspektiv. Lönar sig alternativen vid en samhällsekonomisk nytto-kostnadsanalys? Det har därför flera gånger visat sig att utfallet av denna i viss mening överlastade planeringsprocess är att man prioriterar byggande och underhåll av så mycket väg och järnväg som möjligt medan rörelsen i övriga riktningar huvudsakligen stannar vid önsketänkande och/eller önskemål om olika åtgärder från statsmakternas eller andra aktörers sida.

Visserligen har medvetenheten tidvis varit stor om nödvändigheten av att det finns mekanismer (t.ex. krav på samhällsekonomisk lönsamhet för att säkerställa ”good governance”, insyn/transparens, mera marknadsinslag) i statens planeringsprocess, som håller emot det inflytande på prioritering av särskilda projekt, trafikslag och regioner som utövas av starka särintressen. Den större roll som successivt tycks tilldelas målstyrning och den så kallade fyrstegsprincipen har dock också medfört att även dessa mekanismer tenderar att få en mera oklar roll i den alltmera komplexa och otydliga planeringsprocessen.

Parallellt med den ovan beskrivna utvecklingen av synen på planeringen som en trafikslagsövergripande integrerad åtgärdsplane-

ring har en omfattande och på senare år alltmera intensivt kritisk debatt förts om på vilka grunder de projekt som finansieras av staten skall prioriteras. Kritik har riktats mot t.ex. planeringsprocessens komplexitet och dess krav på resursinsatser, sättet att behandla osäkerhet, trafikmodellernas otillräcklighet och brister när det gäller att analysera den långsiktiga utvecklingen inom transportsektorn och den tillämpade samhällsekonomiska analysens ofullkomlighet som grund för prioriteringar. Också själva arbetsprocessen har utsatts för kritik t.ex. när det gäller legitimitet, trovärdighet, samarbetsklimat och tidsplanering. Det är inte osannolikt att denna kritik till betydande del får sin näring av den överlastning av planeringsprocessen och de inneboende motsättningar som diskuterats ovan.

På senare tid har den så kallade alternativgenereringen kommit att uppmärksammas alltmera. Planerna omfattar ju primärt åtgärder för utveckling och underhåll av nationell och viss regional transportinfrastruktur, men som framgått ovan har åtgärdsarsenalen vidgats genom så kallade sektorsuppgifter. Men vilka åtgärder tas fram och analyseras? Finns mekanismer som säkerställer att de mest relevanta och bästa infrastrukturåtgärderna och andra åtgärder presenteras för de politiska beslutsfattarna? Finns utrymme och realistiska möjligheter till innovation och förnyelse? Eller styrs framtagningen av förslag till åtgärder i alltför hög grad av tradition, särintressen, och den för dagen aktuella debatten?

Mycket talar för att planeringsprocessen i sin nuvarande utformning har stora svårigheter att på ett effektivt och rättvisande sätt utforma, analysera och värdera handlingsalternativ som inte ligger direkt i linje med dess kärnuppgift att planera infrastruktur för etablerade transportsystem. Ett skäl är de brister i trafikverkens rådighet som nämnts ovan beträffande många åtgärder. Ett annat är avgränsningen av de centrala statliga myndigheternas instruktionsmässiga kompetensområden och ansvarsområdenas geografiska avgränsning t.ex. i förhållande till kommuner, landsting/regioner. Det finns många exempel – t.ex. Stockholms trafiksystem – under senare år på hur oklarheten i rollfördelning mellan den statliga och regionala/kommunala nivån har försvårat utvecklingsinsatser. Till svårigheterna för planeringsprocessen att hantera åtgärder utanför kärnområdet bidrar också att efterfrågan på traditionella åtgärder som uppfyller rimliga effektivitetskriterier är långt större än vad som ryms inom tillgängliga resursramar. En annan faktor som ver-

kar i denna riktning är den ovan beskrivna utvidgningen av planeringsprocessens omfattning.

Riksrevisionen

Riksrevisionen har granskat länens arbete med de planer för regional infrastruktur som lämnades till regeringen i augusti 2003. Planeringsramen för länen uppgick till 28,5 miljarder kronor. Syftet med granskningen var att bedöma om statsmakternas direktiv för planeringen hade följts och att identifiera förklaringar till eventuella avvikelser från direktiven.

Granskningen utgick från följande övergripande revisionsfråga:

Sker valet av åtgärder i länens infrastrukturplanering enligt statsmakternas direktiv?

Syftet med granskningen var i första hand att göra en samlad bedömning av huruvida statsmakternas direktiv för planeringen hade följts och att identifiera förklaringar till eventuella avvikelser från direktiven. Syftet var dock inte att rangordna de enskilda länen eller deras planer efter hur väl de enskilda länen har följt direktiven.

Utifrån gjorda iakttagelser under granskningen lämnade Riksrevisionen också synpunkter på den nuvarande uppläggnings av länens infrastrukturplanering. Enligt regeringens direktiv för länens planering skulle utgångspunkten för att upprätta länstransportplanerna vara de transportpolitiska målen. Mer preciserat uttrycktes detta som att

Vägledande för prioriteringar av åtgärder skall vara samhällsekonomisk lönsamhet för föreslagna åtgärder, där hänsyn också tas till hur mycket åtgärderna bidrar till uppfyllelse av de transportpolitiska målen. För att uppnå de transportpolitiska målen skall vid prioritering av åtgärder de mest samhällsekonomiskt lönsamma åtgärderna väljas.

Vidare borde de åtgärder som föreslogs analyseras enligt den s.k. fyrstegsmodellen.

Riksrevisionen granskade för samtliga län såväl remissversioner av planerna som de versioner som lämnades till regeringen. Vidare granskade revisionen processen bakom planerna genom att göra telefonintervjuer med planansvariga i samtliga län samt fallstudier i fem län.

Såväl länsplanerna som processen för att ta fram dessa gav enligt Riksrevisionens bedömning ett ambitiöst intryck. Planerna var i allt väsentligt väl förankrade inom länen och hos berörda myndigheter. Enligt Riksrevisionen var det emellertid oklart på vilka grunder de knappa 30 miljarder kronor som länsens planeringsprocess omfattade verkligen hade prioriterats. Riksrevisionen bedömde dock att länen i vissa viktiga avseenden inte hade följt de krav som ställs i regeringens planeringsdirektiv. Denna bedömning grundades på följande iakttagelser:

- Samhällsekonomisk lönsamhet hade haft begränsad betydelse för prioriteringarna

Generellt sett hade samhällsekonomisk lönsamhet, uttryckt som nettonuvärdekvoter (NNK), haft begränsad betydelse för de prioriteringar som gjordes i länsplanerna. I många planer prioriterades visserligen i huvudsak åtgärder som var samhällsekonomiskt lönsamma. Det går dock för det första inte att se att lönsamheten varit vägledande för att åtgärderna prioriterades in i planerna i förhållande till de åtgärder som lämnats utanför planerna, då underlag för bortprioriterade åtgärder endast redovisades i enstaka fall. För det andra gick det inte att se om NNK varit vägledande för prioriteringen mellan åtgärder i planerna. Iakttagelsen att samhällsekonomisk lönsamhet haft begränsad betydelse hade dessutom förstärkts under de intervjuer som Riksrevisionen genomförde angående processen bakom planerna.

- Effektbedömningarna av delmålet positiv regional utveckling var otydliga

Länen hänvisade ofta till vissa transportpolitiska delmål som styrande för prioriteringen av åtgärder. Särskilt gäller detta målen om positiv regional utveckling, säker trafik och tillgängligt transportsystem. När det gäller delmålet om positiv regional utveckling presenterades inte effekterna på delmålet på ett sådant sätt att de var uppföljningsbara. Det var vidare omtvistat hur dessa effekter skulle mätas, hur stora de var och i vilken utsträckning de redan fångats in av de samhällsekonomiska kalkylmetoderna. Vidare redovisades sällan eventuella konflikter mellan detta och andra delmål i planerna.

- Underlaget för bortprioriterade åtgärder var otillräckligt redovisat

Svårigheten att se vilka kriterier som i praktiken hade varit avgörande för prioriteringarna berodde i stor utsträckning på att ett aktuellt och detaljerat underlagsmaterial i många fall hade tagits fram först efter det att ett urval av åtgärder hade gjorts. Detta förstärkte Riksrevisionens bedömning att samhällsekonomisk lönsamhet hade haft begränsad betydelse för gjorda prioriteringar.

Med ett fåtal undantag saknades information om bortprioriterade åtgärder och när sådan information lämnades var den i allmänhet knapphändig. Vad gällde det standardiserade underlagsmaterial som Vägverket hade levererat för de åtgärder som prioriterats i planerna ansåg emellertid Riksrevisionen att det höll god kvalitet.

- Tillämpningen av fyrstegsmodellen var oklar

Fyrstegsmodellens genomslag i länens planeringsprocess var mycket varierande. Riksrevisionen bedömde utifrån granskningen av plandokumenterna och de genomförda intervjuerna att det i hälften av länen var oklart om modellen alls hade tillämpats. För ytterligare några län framstod det som osäkert om en analys enligt fyrstegsmodellen verkligen hade gjorts före prioriteringen av åtgärder i planerna eller om modellen i stället hade applicerats i efterhand. Samtidigt visade några län att det gick att tillämpa modellens samtliga steg inom ramen för länsplanerna.

Riksrevisionen drog följande slutsatser:

- Länens planering hade i vissa viktiga avseenden skett från andra utgångspunkter än direktivens

Att länen i vissa viktiga avseenden inte hade levt upp till de krav som ställs i planeringsdirektiven berodde enligt Riksrevisionen bl.a. på att länens utgångspunkter för att planera och prioritera delvis hade varit andra än direktivens. Många länsföreträdare menade att de hade en god bild av tillståndet i länens transportsystem, vilka brister som fanns och vilka åtgärder som krävdes för att åtgärda dessa brister – åtgärder som vanligen funnits med länge i diskussionerna. Riksrevisionen bedömde därför att det fanns en risk för att direktiven snarare hade haft betydelse för hur argumentationen för åtgärderna hade utformats, än för vilka åtgärder som egentligen hade prioriterats. Vidare riskerade det underlagsmaterial som hade tagits fram att snarare användas för att bekräfta något som länen redan hade bestämt sig för än som underlag för en förutsättningslös prioritering.

I många län fanns en skepsis mot de samhällsekonomiska kalkylmetoderna, främst beroende på att regionala utvecklingseffekter inte ansågs fångas in i tillräcklig utsträckning. Då ett flertal län särskilt hade betonat just det transportpolitiska delmålet om positiv regional utveckling kunde det ur deras synvinkel te sig naturligt att de samhällsekonomiska kalkylerna blev mindre betydelsefulla. Enligt Riksrevisionen kunde många läns hänvisning till samhällsekonomisk lönsamhet och tillkommande effekter snarast betraktas som bedömningar av regionalekonomisk lönsamhet.

- Direktiven hade i vissa avseenden inte varit tillräckligt tydliga

Det fanns enligt Riksrevisionen inslag i direktiven som kunde vara svåra att hantera i praktiken. Detta gällde exempelvis hur avvägningen mellan de transportpolitiska delmålen skulle gå till. I direktiven gavs heller ingen vägledning till hur eventuella målkonflikter i planeringen skulle hanteras i planerna. Ytterligare en oklarhet i direktiven gällde hur och när fyrstegsmodellen borde användas.

- Frågetecken kring länsplanernas användbarhet som underlag för regeringens beslut

De iakttagelser som Riksrevisionen hade gjort under granskningen reste vissa frågor om länsplanernas användbarhet som underlag för regeringens beslut om definitiva resursramar till länen.

Det underlagsmaterial som Vägverket hade levererat under lärens arbete med länsplanerna var enligt Riksrevisionens bedömning av god kvalitet. Det innebar att bedömningarna i planerna av de föreslagna åtgärdernas samhällsekonomiska lönsamhet samt effekter på flera av de transportpolitiska delmålen var väl belagda.

Den huvudsakliga bristen i länsplanernas effektbedömningar gällde som framgått ovan bedömningarna av de åtgärder som länen framför allt motiverade med att de gav positiva effekter på delmålet positiv regional utveckling. Enligt Riksrevisionen var de analyser som länen presenterat med ett fåtal undantag inte tillräckliga för att kunna bedöma om åtgärderna verkligen gav de effekter som hävdades.

Riksrevisionen lämnade följande rekommendationer:

- Tydliggör planeringsprocessens utgångspunkter

Länens planering skedde enligt Riksrevisionens bedömning från delvis andra utgångspunkter än de som planeringsdirektiven före-

skrev. Direktiven utgick från samhällsekonomisk lönsamhet som primär prioriteringsgrund. Den utgångspunkt som många län använde, med betoning av regionala utvecklingseffekter, var snarare regionalekonomisk. Mot bakgrund av detta fanns det anledning att tydliggöra vilka utgångspunkter som skulle gälla i kommande planeringsprocesser.

- Ställ krav på att målkonflikter vid prioriteringar ska hanteras

Eventuella konflikter mellan olika transportpolitiska mål, i samband med att inriktningen av planerna bestäms eller enskilda åtgärder prioriteras, uppmärksammades sällan i länens planer. Hur eventuella konflikter skulle hanteras omnämndes heller inte i planeringsdirektiven. Det var dock tydligt att sådana konflikter kan förekomma. Regeringen borde i direktiven till kommande planeringsprocesser ställa tydliga krav på att eventuella konflikter mellan olika transportpolitiska mål klarläggs och hanteras i planeringsprocessen.

- De regionala utvecklingseffekterna måste beläggas

Svårigheterna att se på vilka grunder som länen hade bedömt planernas och de enskilda åtgärdernas effekter gällde i huvudsak det transportpolitiska delmålet om positiv regional utveckling. Många åtgärder i länsplanerna motiverades med att de gav positiva effekter på detta delmål. Samtidigt var det omtvistat hur dessa effekter ska mätas, hur stora de var och i vilken utsträckning de redan fångats in av de samhällsekonomiska kalkylmetoderna. Regeringen borde i planeringsdirektiven till kommande planeringsprocesser ställa tydliga krav på att hänvisningar till regionala utvecklingseffekter ska underbyggas med dokumenterade analyser.

- Utveckla gemensamma riktlinjer för när och hur fyrstegsmodellen ska tillämpas

Länens tillämpning av fyrstegsmodellen uppvisade betydande variationer. De olika aktörer som var inblandade i planeringsprocessen hade inte en gemensam bild av hur och när fyrstegsmodellen skulle användas. Enligt Riksrevisionen innebar detta en risk för att modellens tidiga steg endast hanterades översiktligt. Denna risk ökar ju senare i planeringsprocessen fyrstegsmodellen används och ju mer åtskilt de planeringsansvariga myndigheterna arbetar med modellen. Regeringen borde ta initiativ till att gemensamma och

trafiklagsövergripande riktlinjer tas fram i syfte att öka samsynen om hur fyrstegsmodellen ska tillämpas. Ett sådant arbete bör påbörjas så snart som möjligt för att fyrstegsmodellen ska få ett mer substantiellt genomslag i kommande planeringsprocesser.

- Se över den långsiktiga planeringsprocessens uppläggning

De iakttagelser som Riksrevisionen hade gjort i denna granskning reste frågor om den långsiktiga planeringsprocessens nuvarande utformning. De resurser som läggs ned i planeringen såväl i form av antalet inblandade personer som i tid är omfattande. Samtidigt återkommer ofta samma åtgärder i diskussionerna och planerna, något som förefaller vara delvis oberoende av hur direktiven utformas.

Mot bakgrund av detta fanns det enligt Riksrevisionen skäl att överväga om den nuvarande utformningen av den långsiktiga planeringsprocessen var ändamålsenlig. Exempelvis kan frågan ställas om det är nödvändigt att bedriva en omfattande inriktnings- och åtgärdsplanering med samma relativt täta intervall som för närvarande. Ett alternativ skulle kunna vara att genomföra mer omfattande planeringsinsatser med längre intervall än hittills och att genomföra mindre insatser däremellan. Ytterligare ett alternativ skulle kunna vara att överväga förändringar av innehållet i inriktnings- respektive åtgärdsplaneringen. Ett konkret förslag till förändring av planeringsprocessens utformning skulle dock kräva en granskning även av de nationella planeringsprocesserna. Detta låg utanför ramen för denna granskning.

Bilaga till ”Kap. 7 Beskrivning av berörda myndigheter”

Bilagan till avsnitt 7 innehåller en presentation av de olika myndigheterna utifrån deras uppgifter enligt instruktion, myndigheternas ekonomi – omsättning totalt och för de viktigaste verksamhetsområdena, organisation och geografiska säte samt spridning, antalet anställda, styrelse, m.m. samt övriga uppgifter av särskild betydelse.

Vägverket

Vägverkets uppgift

I Vägverkets uppgift ingår ett sektorsansvar för hela vägtransport-systemet. Det innebär att verket ska företräda staten i frågor som gäller vägtransportsystemets miljöpåverkan, trafiksäkerhet, tillgänglighet, kvalitet, framkomlighet, effektivitet samt bidrag till regional utveckling. Ansvaret gäller även väginformatik, fordon, kollektivtrafik, handikappanpassning, jämställdhet, yrkestrafik och tillämpad forsknings-, utvecklings- och demonstrationsverksamhet inom vägtransportsystemet. Sektorsansvaret innebär att Vägverket ska vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Verket ska i sitt arbete ha ett trafikslagsövergripande synsätt.

Som förvaltningsmyndighet ansvarar Vägverket för planering, byggande, drift och underhåll av de statliga vägarna. I denna roll ansvarar Vägverket även för frågor om väganordningar, väghållningsområden, arbetsplaner, statliga bidrag till enskild väghållning, trafikhuvudmän och kommuner, vissa frågor om trafik på väg och i terräng, handikappanpassning av kollektivtrafik, genomförande av prov inom körkorts- och yrkestrafikområdet samt djupstudier av vägtrafikolyckor.

Vägverkets ekonomi

Vägverket har en verksamhetsvolym på 26 miljarder kronor. De största posterna är 8,6 miljarder kronor avseende drift och underhåll, 5,6 miljarder kronor som avser investeringar i nationell plan, 2,5 miljarder kronor som avser investeringar i regional plan.

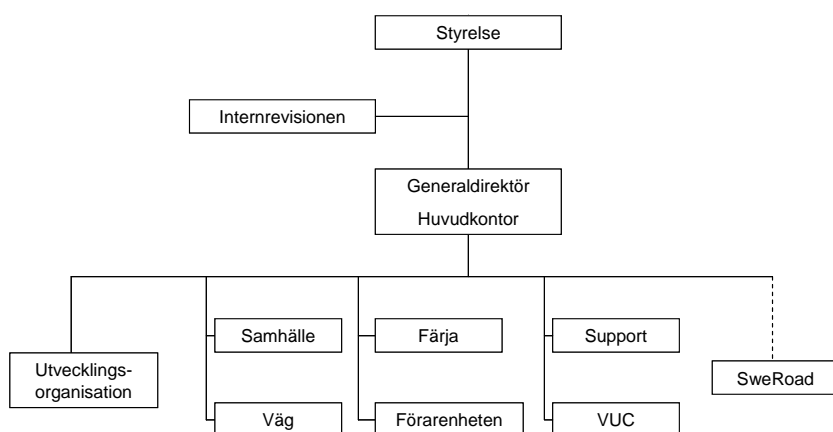
Sektorsuppgifter omsätter 0,6 miljarder kronor och administration 0,8 miljarder kronor.

Vägverkets organisation

Vägverkets huvudkontor är placerat i Borlänge där också ledningen för verksamhetsområdena Samhälle och Väg återfinns. Fasta arbetsplatser finns på ett stort antal orter i hela Sverige men huvudsakligen är regionorterna Luleå, Härnösand, Stockholm, Göteborg, Jönköping och Kristianstad.

Vägverket leds av en styrelse vars ledamöter utses av regeringen. Styrelsen ansvarar för myndighetens verksamhet. Generaldirektören är under styrelsen chef för Vägverket. Generaldirektören ansvarar för och leder den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer. Internrevisionen är styrelsens oberoende funktion för granskning och utvärdering av verksamheten.

Figur 1 Vägverkets organisation 2009



Utgångspunkten för organisationen är att Huvudkontoret fokuserar verksamheten kring ledning, styrning och utveckling och att den operativa verksamheten fördelas på två nationella verksamhetsområden Samhälle och Väg. Regionernas investeringsverksamhet ingår i verksamhetsområde Väg. Verksamhetsområde Samhälle har centralt organiserats i fyra avdelningar – Samhällsutveckling, Trafikant, Drift o underhåll och Nationella tjänster.

Medarbetare

Vägverkets personal uppgår 1 januari 2009 till 3 026 personer vilket är en minskning med 3 567 personer.

Tillsvidareanställda i Vägverket per den 1 januari 2009

Män	Kvinnor	Antal
1 925	1 101	3 026

Vägverket – övrigt

- Den 1 januari 2009 bolagiserades Vägverket Produktion. Det nya bolaget heter Svevia. Samtidigt bolagiserades Vägverket

Konsult som tillsammans med Banverket Projektering bildar bolaget Vectura Consulting AB.

- Förarprovsverksamheten inom Vägverket överfördes år 1993 från Trafiksäkerhetsverket och provverksamheten utförs i egen regi.
- Gemensamma funktioner för Banverket och Vägverket är under uppbyggnad. Senast den 1 januari 2010 bildas gemensamma organisationer för personal- och ekonomiadministrativa verksamheter som då kommer att utföras av Vägverket och för IT-drift och telefoni som kommer att skötas av Banverket.
- Vägverket förvaltar aktier i Swedish National Road Consulting AB (SWEROAD). SWEROAD utför konsulttjänster utanför Sveriges gränser, främst till myndigheter och inom områdena väg-, transport-, trafiksäkerhets- och institutionsuppbyggnad.

Banverket

Banverkets uppgift

Banverket har ett sektorsansvar för järnvägstransportsystemet. Ansvaret omfattar såväl vanlig järnväg som tunnelbana och spårväg. Banverket ska leda och följa upp utvecklingen inom järnvägssektorn och bistår regeringen och riksdagen i järnvägsfrågor, samordnar den lokala, regionala och interregionala järnvägstrafiken samt ger stöd till forskning och utveckling. Banverket ska i denna roll vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga inblandade parter. Banverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås.

Banverket ska ansvara för järnvägen i Sverige. Myndigheten har till uppgift att sköta den statliga järnvägen så att resenärer och gods kommer fram snabbt, säkert och miljövänligt. I detta förvaltningsansvar ingår drift, underhåll, om- och tillbyggnad av järnvägen samt kapacitetstilldelning och trafikledning.

Banverkets ekonomi

Banverket har en verksamhetsvolym på 20,7 miljarder kronor. De största posterna är 5,9 miljarder kronor avseende drift, underhåll och reinvesteringar samt 10,6 miljarder kronor som avser investeringar i nationell plan. Produktion och försäljning till externa kunder uppgår till ca 3,0 miljarder kronor.

Sektorsuppgifter omsätter 0,2 miljarder kronor (exklusive bidrag till Inlandsbanan och Öresundsbrokonsortiet om 0,4 miljarder kronor) och administration 0,7 miljarder kronor.

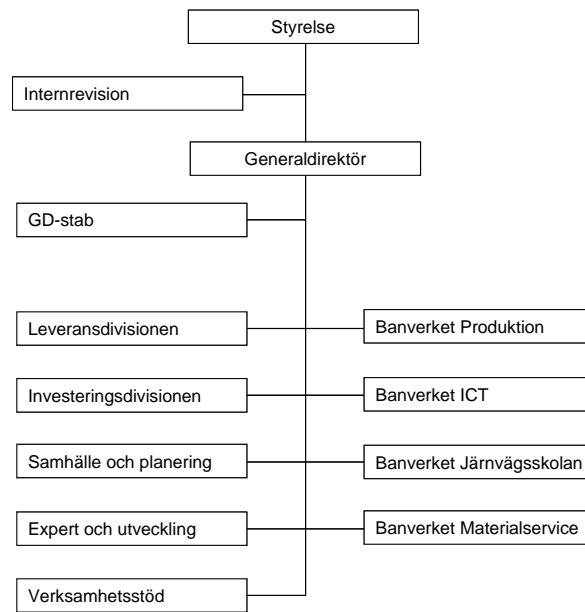
Banverkets organisation

Banverket har verksamhet över hela Sverige. Orter med flest Banverksanställda är Borlänge, Malmö, Göteborg, Sundbyberg, Stockholm, Nässjö, Hallsberg, Norrköping och Ängelholm. Banverkets förvaltande enheter samt Järnvägsskolan, Materialservice och ICT¹ har tillsammans anställda på 106 orter i Sverige. På förvaltande enheter finns sex huvudorter; Luleå, Gävle, Borlänge, Stockholm, Göteborg och Malmö. ICT har flest anställda i Borlänge och Gävle.

Banverket leds av en styrelse vars ledamöter utses av regeringen. Styrelsen ansvarar för myndighetens verksamhet. Generaldirektören är under styrelsen chef för Banverket. Myndigheten har en egen internrevision.

¹ ICT = Banverket ICT är en sammanslagning av Banverket Telenät och Banverket IT.

Figur 2 Banverkets organisation



Banverkets organisation är uppdelad i förvaltande och producerande delar och har funktioner för myndighetsutövning, banhållning, sektorsuppgifter och produktion. Förvaltarorganisationen består av generaldirektörens stab, Leveransdivisionen, Investeringsdivisionen och de tre stödenheterna Samhälle och planering, Expert och utveckling samt Verksamhetsstöd. De producerande enheterna är Banverket Produktion, Banverket Järnvägsskolan och Banverket Materialservice. Banverket ICT är både förvaltande och producerande inom sitt område. Samtliga dessa enheter har eget resultatansvar.

Medarbetare

Banverkets personal uppgår 1 januari 2009 till 3 493 personer exklusive Banverket Produktion som har 3 049 tillsvidareanställda.

Tillsvidareanställda i Banverket per den 1 januari 2009, exklusive Produktion

Män	Kvinnor	Antal
2 335	1 158	3 493

Banverket – övrigt²

- Sedan år 2005 tillhör Sveriges Järnvägsmuseum Banverket.
- Den 1 januari 2009 ombildades Banverket Projektering och Vägverket Konsult till aktiebolaget Vectura Consulting AB.
- En statlig utredning rekommenderar att även Banverket Produktion ombildas till aktiebolag den 1 januari 2010.

LFV – Luftfartsverket

Luftfartsverkets uppgift

LFV är ett statligt affärsverk som äger, driver och utvecklar 16 flygplatser och ansvarar för all flygtrafikledning i Sverige. Verket ska på ett företagsekonomiskt sätt och inom ramen för en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning bidra till att de transportpolitiska målen uppnås.

LFV:s huvuduppgifter är att ansvara för drift och utveckling av

- statens flygplatser för civil luftfart,
- flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart.

² Beträffande samverkan och gemensamma funktioner med Vägverket se avsnitt "Vägverket – övrigt".

LFV verkar särskilt för

- att flygtransportsystemet är tillgängligt för människor med funktionshinder,
- hög punktlighet i den kommersiella luftfarten,
- ökat resande med kollektivtrafik till och från flygplatserna,
- minskad klimat- och miljöpåverkan i fråga om utsläpp till luft och vatten, buller från flygtrafik samt kemikalieanvändning,
- att regelverk och rutiner som verket disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag.

Luffartsverkets ekonomi

LFV är ett avgiftsfinansierat affärsverk med en omsättning på drygt 6,3 miljarder kronor. LFV:s omsättning ökade 2008 med 2 procent. Intäkterna fördelade sig på luftfartsintäkter 4 170 miljoner kronor och övriga rörelseintäkter 2 224 miljoner kronor.

Flyget bär sina egna kostnader och belastar i stort sett inte statsbudgeten. Två tredjedelar av LFV:s intäkter kommer från trafikavgifter och en tredjedel från olika kommersiella marktjänster tjänster på eller omkring flygplatserna. De senare avser parkeringsavgifter, hyresintäkter för lokaler m.m.

Luffartsverkets organisation

LFV är organiserat i tre affärsdrivande divisioner.

Division Stockholm består av flygplatserna Stockholm – Arlanda Airport och Stockholm – Bromma Airport.

Division Flygplatsgruppen består av flygplatserna Göteborg Landvetter Airport, Jönköping Airport, Karlstad Airport, Kiruna Airport, Luleå Airport, Malmö Airport, Ronneby Airport, Skellefteå Airport, Sundsvall Härnösand Airport, Umeå Airport, Visby Airport, Åre Östersund Airport, Ängelholm/Helsingborg Airport och Örnsköldsvik Airport.

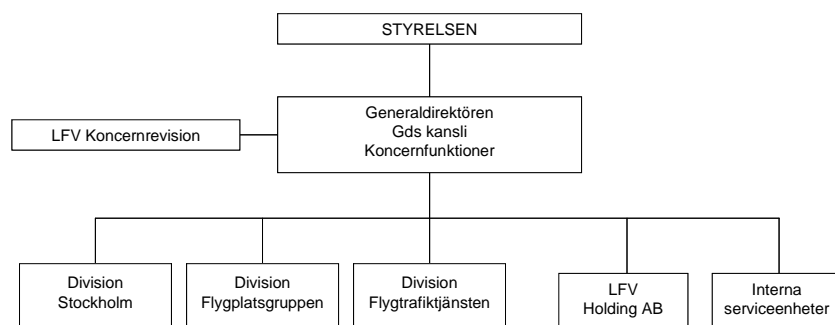
Division Flygtrafiktjänsten (ANS) består av flygtrafikledning, flygbriefing, flygtele och flygväder för civil luftfart. Inom flygtrafiktjänstens verksamhet ryms två kontrollcentraler och flygplats-

och inflygningskontrolltjänst i torn och terminalkontroller på 37 platser.

LFV leds av en styrelse vars ledamöter utses av regeringen. Styrelsen ansvarar för myndighetens verksamhet. Generaldirektören är under styrelsen chef för LFV.

Vid sidan av divisionerna finns serviceenheterna; LFV Support, LFV Teknik, LFV Data och Entry Point North. LFV Holding AB är sammanhållande för bolagsgruppen inom LFV. Swedavia AB är ett helägt dotterbolag som utvecklar, producerar och säljer luftfartskompetens på export samt företräder verket i internationella kommersiella sammanhang.

Figur 3 Luffartsverkets organisation



Medarbetare

Medelantalet anställda i LFV under år 2008 var 3 897.

Män	Kvinnor	Antal
2 475	1 422	3 897

Luffartsverket – övrigt

- En statlig utredning, Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet, SOU 2007:70, har lämnat förslag om att LFV, som i dag är ett affärsverk, ombildas till två fristående

aktiebolag. Ett bolag för flygplatsdrift och ett för flygtrafikledning. Beredning pågår inom Näringsdepartementet.

- I och med riksdagens beslut om det svenska flygplatssystemet med ett basutbud av nationella flygplatser som staten ansvarar kommer antalet LFV-flygplatser sannolikt att fortsätta minska under de kommande åren.

Sjöfartsverket

Sjöfartsverkets uppgift

Sjöfartsverket är en central förvaltningsmyndighet med ett sektorsansvar för sjöfarten. Verksamheten bedrivs som ett statligt affärsverk. Enligt regeringens instruktion ska verksamheten bedrivas med huvudsaklig inriktning på handelssjöfarten men hänsyn ska även tas till fritidsbåtstrafikens, fiskets och marinens intressen. Sjöfartsverket ska verka för att de transportpolitiska målen inom sjöfartsområdet uppfylls på ett kostnadseffektivt sätt.

Huvuduppgiften är att verka för goda förutsättningar för både sjöfarten på Sverige och för svensk sjöfart. I detta ligger bland annat att:

- Identifiera behov av, planera samt tillhandahålla infrastruktur och tjänster för sjöfarten i form av farleder inklusive sjömätning, isbrytning, sjötrafikinformation, sjögeografisk information och lotsning.
- Ansvara för sjöräddningen. Från 2009 ingår även ansvaret för flygräddningen.
- Främja en ekologisk hållbar utveckling av sjöfarten.
- Verka för att hänsyn tas till funktionshindrade personers behov inom sjöfarten och för ett jämställt sjötransportsystem.

Sjöfartsverkets ekonomi

Sjöfartsverkets verksamhet finansieras huvudsakligen med avgifter från sjöfartsnäringen. I instruktionen sägs att verket i affärsverksamheten får ta ut avgifter, besluta om avgifterna storlek och

disponera inkomsterna. Som restriktion för höjning av farledsavgifterna gäller att dessa får öka med högst nettoprisindex räknat från och med år 2004. Farledsavgifterna uppgår till cirka 60 procent av den totala omsättningen.

Omsättningen för 2008 uppgick till drygt 2 miljarder kronor³ varav farledsavgifterna representerar drygt 1 miljarder kronor och lotsavgifterna 0,4 miljarder kronor.

Sjöfartsverkets organisation

Sjöfartsverket har sedan 2001 en organisation som särskiljer verkets sektors- och myndighetsroll från producentrollen och stärker den strategiska ledningsfunktionen. Organisatoriskt är Sjöfartsverket uppdelat på ett huvudkontor i Norrköping med en central administration samt en regional organisation bestående av sex sjötrafikområden och en sjö- och flygräddningscentral i Göteborg. Sjöfartsverket har kontor över hela landet bland annat i Stockholm, Göteborg, Arkö/Vikbolandet, Umeå, Luleå, Södertälje och Trollhättan.

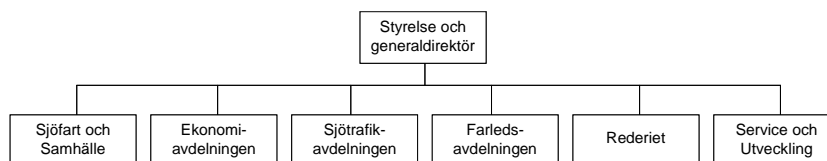
Verksamheten bedrivs i en beställar- och utförarorganisation där avdelningen Sjöfart och Samhälle svarar för beställningar till de producerande enheterna. Den rent utförande verksamheten är uppdelad i två avdelningar. Farledsavdelningen som ansvarar för genomförandet av beslutade infrastrukturåtgärder avseende farleder, isbrytning och sjögeografisk information samt Sjötrafikavdelningen som leder och samordnar sjötrafikområdenas verksamhet avseende lotsning, sjötrafikinformation och sjö- och flygräddning.

Sjöfartsverkets styrelse utses av regeringen och är ansvarig för Sjöfartsverkets verksamhet. Generaldirektören ansvarar för den löpande verksamheten enligt de riktlinjer och beslut som styrelsen fattar.

Organisatoriskt är Sjöfartsverket fördelat på följande avdelningar:

³ Detta är inklusive Sjöfartsinspektionen vars verksamhet överfördes till Transportstyrelsen den 1 januari 2009.

Figur 4 Sjöfartsverkets organisation



Medarbetare

Nedanstående tabell visar antalet anställda vid Sjöfartsverket per den 1 januari 2009.

Män	Kvinnor	Antal
1 043	295	1 338

Sjöfartsverket – övrigt

- Den statliga utredningen, Lotsa rätt! SOU 2007:106, belyser hur ny teknik kan underlätta och effektivisera lotsarbetet samt förutsättningarna att utveckla lotsning från en central i land. En annan fråga som tas upp är förändringar i det förfarande som finns för att få lotsdispens. Vidare görs en analys av den kors-subsvention som finns mellan lotsnings- och farledsavgifter.

Transportstyrelsen

Transportstyrelsen startade sin verksamhet den 1 januari 2009. Verksamheterna vid Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen, Järnvägsstyrelsen, Vägtrafikinspektionen och delar av Vägverket bildar den nya myndigheten. I januari 2010 tillkommer även länsstyrelsernas verksamhet för körkort och yrkestrafik.

Transportstyrelsens uppgift

Transportstyrelsen har till huvuduppgift att svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet. Transport-

styrelsen ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Verksamheten ska särskilt inriktas på att bidra till ett konkurrenskraftigt, miljöpåpassat och säkert transportsystem. Transportstyrelsen har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för den civila luftfarten.

Transportstyrelsen ska utöva tillsyn över samtliga transportslag samt ansvarar för frågor om krav på bland annat infrastruktur, fordon, fartyg och luftfartyg, kompetenskrav och behörigheter m.m.

Transportstyrelsen ska ansvara för register inom områdena järnväg, sjö och väg.

Transportstyrelsen ska ha myndighetsansvar för flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart. Myndigheten ska ansvara för ett krisberedskapssystem för luftburna sjuktransporter samt en beredskap för att, i samråd med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Socialstyrelsen, besluta om och genomföra luftburna sjuktransporter.

Transportstyrelsen ska ansvara för att övervaka att marknaderna för järnvägstjänster, inklusive marknaderna för järnvägstransporter, fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv.

Transportstyrelsens ekonomi

Totalt har Transportstyrelsen en budget på 2 533 miljoner kronor för 2009. Myndigheten kommer att finansieras enligt följande:

- Anslag 44 procent
- Direkt avgift 32 procent
- Avgifter för registerhållning 13 procent
- Myndighetsavgifter 11 procent

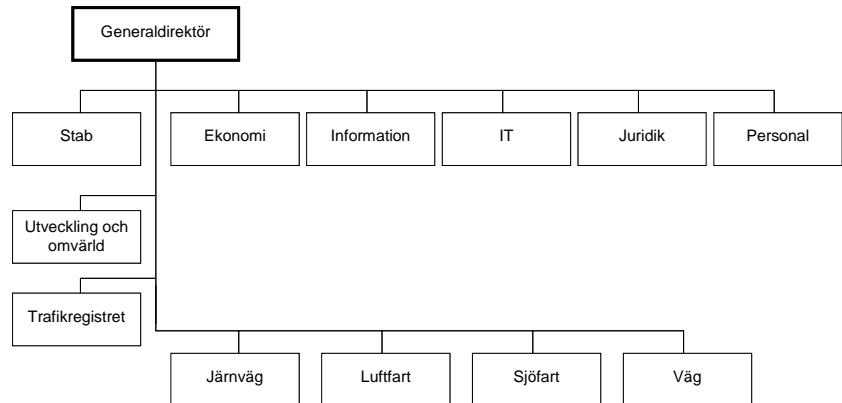
Transportstyrelsens organisation

Transportstyrelsen finns på elva orter i landet. Den största delen av verksamheten finns i Borlänge, Norrköping och Örebro.

Transportstyrelsen leds av en myndighetschef/generaldirektör. Vid myndigheten ska det finnas ett insynsråd som består av högst sju ledamöter. Myndigheten har ingen styrelse.

Transportstyrelsen har sex avdelningar varav fyra representerar var sitt trafikslag. Huvudkontoret med fem avdelningar finns i Norrköping.

Figur 5 Transportstyrelsens organisation



Medarbetare

Nedanstående tabell visar anställda på Transportstyrelsen per den 1 januari 2009.

Män	Kvinnor	Antal
618	581	1 199

Transportstyrelsen – övrigt

- Antalet anställda kommer att stiga när personal från länsstyrelserna tillförs myndigheten 2010.

Rikstrafiken

Rikstrafikens uppgift

Rikstrafiken ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås med fokus på en grundläggande tillgänglighet i den interregionala kollektiva persontrafiken, verka för utveckling och samordning, följa kollektivtrafikens utveckling samt kartlägga brister i den interregionala kollektiva persontrafiken.

Rikstrafiken ska ingå avtal om transportpolitiskt motiverad interregional kollektiv persontrafik, inklusive flygtrafik, som inte upprättas i annan regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift samt linjesjöfart till Gotland.

Rikstrafiken får svara för avtal om transportpolitiskt motiverad interregional kollektiv persontrafik som inte upprätthålls i trafik huvudmännens regi och där det saknas förutsättningar för kommersiell drift.

I de avtal Rikstrafiken svarar för ska behovet av funktionella arbetsmarknadsregioner vägs in.

Rikstrafiken får fatta beslut om att teckna avtal om ny trafik och om villkoren för denna trafik, förändra utbudet samt besluta om att lägga ned trafik, göra insatser för att komplettera trafik och att upphandla viss trafik enligt Järnvägsförordningen

Rikstrafiken ska vidare främja frivilliga samverkanslösningar, verka för att information, tidtabeller och biljettsystem för kollektiv persontrafik samordnas, verka för att handikappanpassningen av kollektiva färdmedel samordnas mellan samtliga trafikslag samt se till att de rutiner som myndigheten disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för företagen.

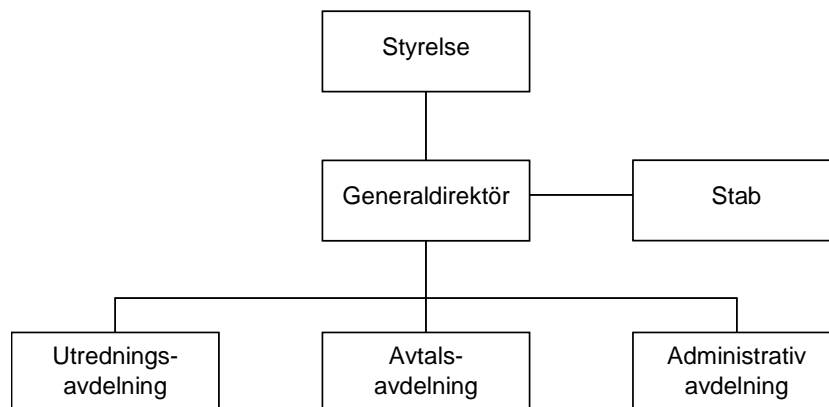
Rikstrafikens ekonomi

Rikstrafiken är anslagsfinansierad och finansieras via två anslag administration 27,7 miljoner kronor och trafikavtal 881 miljoner kronor.

Rikstrafikens organisation

Rikstrafiken har sitt huvudkontor i Sundsvall och ett fåtal fasta arbetsplatser i Stockholm. Rikstrafiken är organiserad enligt följande struktur:

Figur 6 Rikstrafiken Sundsvall



Rikstrafikens styrelse utses av regeringen och är ansvarig för Rikstrafikens verksamhet. Generaldirektören ansvarar för den löpande verksamheten enligt de riktlinjer och beslut som styrelsen fattar. Rikstrafiken består av tre avdelningar; utrednings-, avtals- och administrativa avdelningen samt en till generaldirektören knuten stab. Staben svarar för juridiskt stöd.

Medarbetare

Nedanstående tabell visar anställda vid Rikstrafiken per den 1 januari 2009.

Män	Kvinnor	Antal
11	9	20

Totalt finns 24 tjänster vid myndigheten, varav 3 är under rekrytering och en vakant.

Rikstrafiken – övrigt

- Den statliga utredningen, Konkurrens på spåret SOU 2008:92, s. 182, föreslår att Rikstrafiken upprättar långsiktiga trafikförsörjningsprogram, har en samordnande roll när det gäller trafikförsörjningsprogram som trafikhuvudmännen ska utarbeta och publicera, övertar de fordon som Statens järnvägar för närvarande förvaltar och att Rikstrafiken för uppföljning och utvärdering av avregleringens effekter ska lämna statistik över trafikering, linjer och avtal samt över antal anbud och priser till Transportstyrelsen.

SIKA – Statens institut för kommunikationsanalys

SIKAs uppgift

SIKA ansvarar för övergripande analyser inom kommunikationssystem och för analyser av effekter av åtgärder inom transportsystemen i syfte att uppnå det transportpolitiska målet.

SIKA svarar för att:

- den långsiktiga infrastrukturplaneringen samordnas och genomförs på ett gemensamt underlag,
- metoder för prognoser och planering utvecklas,
- konsekvensbedömningar samt samhällsekonomiska analyser genomförs,
- regelbundna uppföljningar av mål och externa effekter görs,
- regelbundna beskrivningar av nuläge och prognoser utförs,
- riksomfattande undersökningar av transporter och av övriga kommunikationer samordnas.

SIKA är ansvarig för den officiella transportstatistiken och att denna översänds till EU enligt föreskrifter från EU.

SIKAs ekonomi

SIKA är anslagsfinansierad och anslaget för 2009 uppgår till 55 628 tusen kronor.

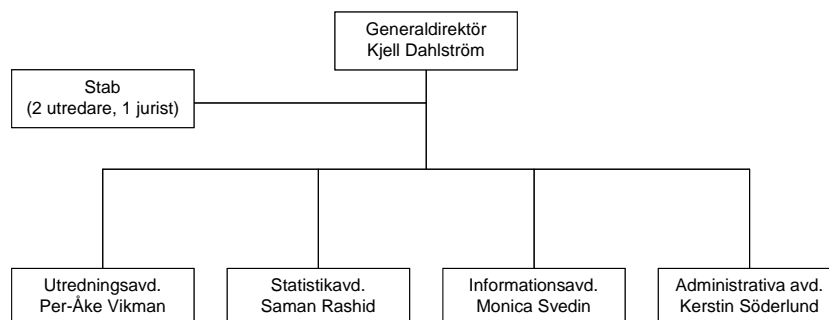
SIKAs organisation

Myndigheten är lokaliserad i Östersund. En mindre verksamhet finns i Stockholm.

SIKA är ett så kallat enrådighetsverk. Myndigheten är en ”forskningsnära” myndighet och har därför ett vetenskapligt expertråd samt ett vetenskapligt råd.

SIKA består av två jämnstora sakavdelningar; dels utredningsavdelningen och dels statistikavdelningen. Därutöver finns även två mindre administrations- och informationsavdelningar.

Figur 7 SIKA Östersund



Medarbetare

Nedanstående tabell visar anställda vid SIKA.

Män	Kvinnor	Antal
19	14	33

SIKA – övrigt

- Under de senaste åren har SIKA omlokiserats från Stockholm till Östersund.

Rederinämnden

Rederinämndens uppgift

Rederinämndens uppgift är att pröva frågor om statligt stöd till svensk sjöfart och följa upp den svenska sjöfartens internationella konkurrenssituation.

Rederinämndens ekonomi

Rederinämndens administrationsanslag uppgår till 1,5 miljoner kronor. Anslaget disponeras av Länsstyrelsen i Västra Götalands län för utbetalning av Rederinämndens administrationskostnader. Nämnden tar årligen ut en avgift på 4 000 kronor för varje fartyg som ansöker om stöd. Nämnden har rätt att disponera intäkter från avgifter.

Rederinämndens organisation

Svenska Skeppshypotekskassan sköter Rederinämndens löpande förvaltning. Skeppshypotekskassan tillhandahåller del av lokal samt personal för ändamålet. Skeppshypotekskassans kontor är beläget i Göteborg. Länsstyrelsen i Västra Götalands län sköter viss administration.

Medarbetare

Nedanstående tabell visar anställda vid Rederinämnden.

Män	Kvinnor	Antal
1	1	2

Statens järnvägars uppgift

Statens järnvägar skall förvalta ingångna leasingavtal med inriktning att avveckla dessa. De nu återstående leasingavtalen omfattar järnvägsfordon och en järnvägsfärja. De leasade järnvägsfordonen hyrs

ut till bolag som bildades ur Statens järnvägar. På samma sätt hyrs den leasade järnvägsfärjan ut till ett externt rederi.

Statens järnvägar skall också förvalta och tillhandahålla järnvägsfordon till av staten genom Rikstrafiken upphandlad trafik. För denna verksamhet har Statens järnvägar ägaransvar för 101 järnvägsfordon; 16 lok, 9 motorvagnar och 76 personvagnar. De fordon som inte utnyttjas för den upphandlade trafiken hyrs ut på marknaden.

Slutligen ansvarar Statens järnvägar för vissa åtaganden, som inte överfördes till bolag, andra myndigheter eller avvecklades i samband med bolagiseringen den 1 januari 2001. Av mer omfattande betydelse är:

- Förvaltningen av avtalet med SL AB beträffande pendeltågstrafiken i Stockholmsområdet.
- Förvaltning av vissa pensionsåtaganden.
- Förvaltning av Statens järnvägars ansvar som tidigare verksamhetsutövare enligt miljöbalken.

Statens järnvägars ekonomi

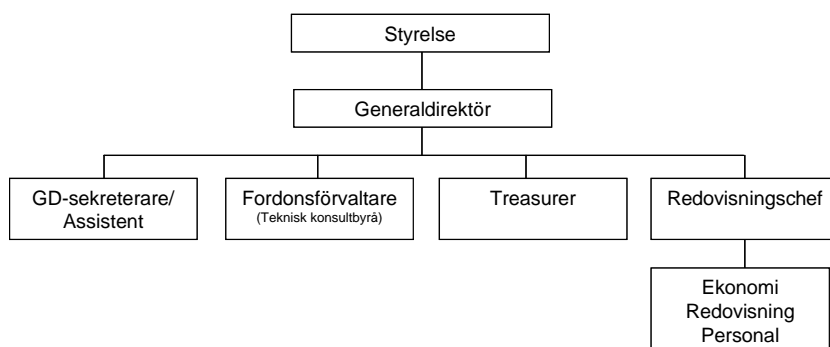
Statens järnvägar är ett affärsverk och finansieras på samma sätt som ett vanligt affärsdrivande bolag, dvs. med externa intäkter. Statens järnvägar har under de senaste åren inte erhållit något anslag för någon del av verksamheten och har heller inte lämnat någon utdelning till statsverket.

År 2008 omsatte verket 186 miljoner kronor och redovisade en vinst på 63 miljoner kronor. Balansomslutningen den 31 december 2008 uppgick till 8 665 miljoner kronor.

Statens järnvägars organisation

Myndigheten är lokaliserad till Stockholm.

Figur 8 Statens järnvägars organisation



Statens järnvägar leds av en styrelse. Myndighetschefen är generaldirektör.

Förvaltningen av järnvägsfordonen upprätthålls av en upphandlad teknisk konsultorganisation. Verket har ingen egen jurist utan har ett upphandlat avtal med en större advokatbyrå. Verket har också avtal med tidigare anställd, nu pensionerad, personal, som stöd inom främst personal- och ekonomiområdena. Verkets löneadministration sköts av Kammarkollegiet.

Medarbetare

Nedanstående tabell visar anställda vid Statens järnvägar.

Män	Kvinnor	Antal
4	2	6

Därtill kommer elva personer som har en för arbetsgivaren inte uppsägningsbar bottenjänst vid verket, men som är tjänstlediga och arbetar vid andra företag.

Statens järnvägar – övrigt

Dagens Statens järnvägar fick sin nuvarande form när huvuddelen av affärsverkets verksamhet den 1 januari 2001 överfördes till sex självständiga bolag. En successiv avveckling av den verksamhet som finns kvar i Statens järnvägar pågår.

Kartläggning av jämförbara
länders organisationer, styrning och
långsiktiga planering inom
transportområdet

Innehåll

Inledning.....	281
1 Norge.....	281
1.1 Norges nationella transportplan (NTP)	282
1.2 Luftfart	283
1.3 Sjöfart	284
1.4 Järnväg.....	285
1.5 Väg.....	285
2 Danmark.....	286
2.1 Luftfart	287
2.2 Sjöfart	288
2.3 Järnväg.....	288
2.4 Väg.....	290
3 Finland.....	291
3.1 Omorganisation av myndighetsstrukturen.....	291
3.2 Luftfart	292
3.3 Sjöfart	293
3.4 Järnväg.....	294
3.5 Väg.....	295
4 Storbritannien	296
4.1 Departement for Transport, DfT	296
4.2 Luftfart	298
4.3 Sjöfart	299
4.4 Järnväg.....	300
4.5 Väg.....	301
5 Frankrike	302
5.1 Luftfart	303
5.2 Sjöfart	304
5.3 Järnväg.....	305
5.4 Väg.....	307
6 Schweiz	308
6.1 Järnväg.....	308

Inledning

I de nordiska länderna och även på den europeiska kontinenten har förändringar skett inom transport-området avseende organisation, styrning och planering. I föreliggande sammanställning görs en redovisning av förhållandena i Norge, Finland, Danmark, England, Frankrike och Schweiz (järnväg).

Följande frågor belyses i sammanställningen:

- organisationen av verksamhet,
- politisk styrning på nationell respektive regional nivå,
- verksamhetens relation till trafikutövarna,
- långsiktig planering
- regionalt inflytande över planering och infrastrukturinvesteringar etc. samt
- ev. åtgärder för att uppnå trafikslagsövergripande synsätt.

Utöver detta redovisas även länderspecifika förhållanden som kan vara av betydelse.

1 Norge

Särskilt att notera när det gäller Norge:

- Norge har en trafikslagsövergripande plan "Nasjonal Transportplan" (NTP), med en tidshorisont på 10 år. Uppdatering sker vart fjärde år. Planen har ett tydligt nationellt perspektiv, men regionerna är med i planeringen. Planeringsmetoden kräver väl utarbetade samverkansplaner.
- Efter det att NTP beslutats tar transportmyndigheterna fram ett handlingsprogram för respektive trafikslag. Handlingsprogrammet beskriver NTP i en mer detaljerad form och omfattar primärt de första fyra åren.
- Transportmyndigheter och bolag ligger under flera olika departement.

- Avinor AS är ett statligt helägt aktiebolag som ansvarar för planering av civil luftfartsinfrastruktur. Bolaget utövar även flygtrafiktjänster.
- Kystverket (kustverket) är myndighet inom sjöfarten som deltar aktivt i arbetet med framtagandet av den nationella transportplanen NTP tillsammans med övriga transportmyndigheter. Myndigheten är avgiftsfinansierad.
- Norge har en egen myndighet för det norska skeppsregistret.
- På vägområdet är produktionsdelen organiserad som ett eget statligt bolag; Mesta AS.

Det norska Transport- och Kommunikationsdepartementet (Samferdselsdepartementet) ansvarar för transportområdet avseende vägar och järnvägar samt civil luftfart, medan Sjöfarten lyder under Närings- och handelsdepartementet och Fiskeri- och kustdepartementet.

1.1 Norges nationella transportplan (NTP)

NTP är en samlad strategi- och åtgärdsplan för de fyra trafikslagen: järnväg, väg, sjöfart och luft. Planen har en tidshorisont på 10 år (nuvarande plan gäller för perioden 2006–2015) och uppdateras vart fjärde år. Planen beslutas av Stortinget. Innan beslut fattas, men även innan och under planeringsarbetet har fylkeskommunene¹ möjlighet att uttala sig om förslagen. I tre planeringsomgångar har trafikverken gemensamt tagit fram en nationell transportplan; nu senast för perioden 2010–2019. Den nationella transportplanen innehåller drift, underhåll och investeringar i väg, järnväg, sjötransport och lufttransport. Dessutom behandlas transportsystemet och sektorsuppgifter.

Efter beslut av Stortinget utarbetar transportmyndigheterna var för sig handlingsprogram där planen konkretiseras. Transport- og samferdelskomiteen uttalar sig om planen och denna redogörelse behandlas av Stortinget tillsammans med planen. Samferdselsdepartementet ger ramarna för transportmyndigheternas arbete med den nationella transportplanen och handlingsprogram genom

¹ Motsvarar de svenska länen.

direktiv för planeringen. Direktiven innehåller även de ekonomiska ramarna samt mål.

Myndigheternas arbete med NTP är sedan projektorganiserat och leds av en styrgrupp med generaldirektörerna för myndigheterna och koncernchefen för Avinor. Det konkreta arbetet styrs och leds av en projektgrupp. Den regionala medverkan i planeringen består i att ta fram underlag. Att nå fram till ett önskat trafikslagsövergripande synsätt kräver väl utarbetade samverkansplaner.

1.2 Luftfart

Inom Transport- och Kommunikationsdepartementet finns en civil luftfartssektion som ansvarar för det generella ramverket för civil luftfart, dvs. regelverket, det statliga ägandet i Avinor AS, styrning av Luftfartstilsynet, utredning av olyckor och övriga luftfartsrelaterade frågor.

År 2000 delegerade departementet ansvaret för den civila luftfarten till Luftfartstilsynet (Civil Aviation Authority). Luftfartstilsynet är nationell tillsynsmyndighet och har i uppgift att bidra med ökad säkerhet, information, normer, föreskrifter, ansvara för certifiering, samt utöva tillsyn och kontroll över samtliga aktörer inom luftfarten. Tilsynet är Norges representant i internationella sammanhang. Myndigheten har cirka 145 anställda och styrs av en generaldirektör. Huvudkontoret ligger i Bodø.

Avinor AS är sedan 2003 ett statligt helägt aktiebolag som ansvarar för planering, utövande och upprätthållande av civil luftfartsinfrastruktur. Bolaget är självfinansierat, men är underställt Transport- och Kommunikationsdepartementet. Avinor AS äger 46 flygplatser varav 12 samägs med norska Försvarmakten, övriga fyra flygplatser är privatägda. Avinor AS utövar även flygtrafiktjänst vid flygplatser samt i tre kontrollcentraler. Det finns tre flygplatsdivisioner; stora flygplatser², mellanstora flygplatser³ och regionala flygplatser⁴, som styrs av en chef (director). Avinor AS äger även dotterbolag, såsom Oslo Lufthavn AS (OSL), som driver

² Bergen Airport, Bodø Airport, Stavanger Airport, Trondheim Airport, Tromsø Airport.

³ Alta Airport, Bardufoss Airport, Harstad/Narvik Airport, Haugesund Airport, Kirkenes Airport, Kristiansand Airport, Kristiansund Airport, Lakselv Airport, Molde Airport (AFIS-personal), Svalbard Airport (AFIS-personal), Ålesund Airport.

⁴ 29 flygplatser uppdelade i fyra regioner med AFIS-personal som ansvarar för flygtrafiktjänsten.

huvudflygplatsen Gardermoen. Andra bolag är Avinors Parkering-sanlegg AS (ansvarar för parkeringen på Avinors flygplatser), Flesland Eiendom AS (hotellägare av Clarion Hotel Bergen), Værnes Eiendom AS (uppbyggnad av hotell i Værnes).

Den norska regeringen har nyligen presenterat sin strategi⁵ för den civila luftfarten. Det är en fristående strategi som sedan ska tjäna som underlag för NTP, som omfattar samtliga transportområden.

1.3 Sjöfart

Sjøfartsdirektoratet (Sjøfartsverket) under Närings- och handelsdepartementet har som uppgift att bidra till hög sjösäkerhet. När det gäller miljöfrågor lyder myndigheten i detta avseende under Miljödepartementet.

Skipsregistrene (norska skeppsregistret) är en myndighet under Närings- och handelsdepartementet. Det överordnade målet för registret är att vara ett konkurrenskraftigt och attraktivt register för både norska och utländska redare.

Kystverket (kustverket) under Fiskeri- och kustdepartementet, är en myndighet med uppgifter inom områdena sjötransporter, sjösäkerhet, hamnar och beredskap för oljeutsläpp till sjöss. Kystverket leds av kustdirektören vid huvudkontoret i Ålesund och består av fem regioner. Vid regionerna bedrivs det operativa arbetet med lotsning, farleder och utmärkning. Kystverket Rederi fungerar som en intern entreprenör med sina elva arbetsfartyg. Kystverket är avgiftsfinansierat och tar ut fyra olika avgifter för sin verksamhet, nämligen kustavgift, lotsavgift, säkerhetsavgift och avgift för hamnsäkerhet.

När det gäller arbetet med NTP deltar Kystverket aktivt tillsammans med trafikmyndigheterna Statens vegvesen, Jernbaneverket och Avinor i utarbetandet av underlag. Kystverket har tillsammans med de övriga trafikverken tagit fram stamnätsutredningar för land- och sjötransporter. Rapporterna har en tidshorisont fram mot 2040 och utgör ett underlagsdokument för arbetet med den nationella transportplanen för perioden 2010–2019.

⁵ Rapport "Strategi for norsk luftfart", http://www.regjeringen.no/upload/SD/Vedlegg/Luftfart/strategi_norsk_luftfart/Luftfartsstrategi.pdf

1.4 Järnväg

Jernbaneverket är sedan 1996 ansvarig myndighet för järnvägsinfrastrukturen. Myndigheten har ansvar för drift, förvaltning och investeringar och verksamheten är uppdelad på tre divisioner, *Banedivisionen*, *Utbyggingsdivisionen* och *Trafikdivisionen*. Jernbaneverket leds av en generaldirektör som rapporterar direkt till det ansvariga statsrådet på departementet. Någon egen styrelse finns inte. Myndigheten är anslagsfinansierad. Jernbaneverket har ansvaret för den överordnade strategiutvecklingen och infrastrukturplaneringen. I detta ingår bl.a. ansvaret för arbetet med NTP avseende järnväg. Myndigheten har en regional organisation som tillvaratar de regionala intressena i planeringsprocessen, men det finns ett tydligt nationellt perspektiv i planeringen.

Tågoperatörerna, och då i första hand NSB⁶ och Cargonet som är de största operatörerna, har möjlighet att komma med synpunkter om hur de anser att järnvägsnätet bör utvecklas. Detta sker genom remissförfarande.

Statens jernbanetilsyn är sedan 1996 en självständig myndighet under Samferdselsdepartementet. Statens jernbanetilsyn är nationell tillsynsmyndighet och finansieras med statliga anslag.

Efter det att NTP beslutats i Stortinget tar Jernbaneverket fram ett handlingsprogram för järnvägen. Handlingsprogrammet beskriver NTP i en detaljerad form och omfattar de första fyra åren. Utarbetandet av handlingsprogrammet sker i dialog med fylkeskommunene och Statens Vegvesen m.fl.

1.5 Väg

Statens vegvesen är den myndighet som i Norge har ansvar för planläggning, byggande, drift och underhåll av riks- och fylkesvägnätet, samt tillsyn av trafikanter och fordon. Det offentliga vägnätet i Norge uppgår till 93 000 km, varav de statliga vägarna utgör 27 400 km. Från år 2010 blir de flesta övriga riksvägar, som i dagsläget ingår i det statliga vägnätet, fylkeskommunala. Detta innebär att statens vägnät minskar till omkring 10 000 km. Statens vegvesen ligger under Transport- och Kommunikationsdepartementet (Samferdselsdepartementet). Produktionsdelen är organiserad som ett eget statlig bolag; Mesta AS. Statens vegvesen är indelat i ett

⁶ Norges Stadsbaner AS.

huvudkontor, Vegdirektoratet, samt fem regionvegkontor. Under regionvegkontoren finns distriktsvegkontor.

Efter det att NTP beslutats i Stortinget tar Statens vegvesen fram ett handlingsprogram för Vegvesenets hela verksamheten. Handlingsprogrammet fastställs av Statens vegvesen.

Anslagen till drift, underhåll och investering är årliga och bestäms för varje år i den statliga budgetprocessen. Den fysiska planeringen är omfattande och tidskrävande. För projekt som beräknas kosta mer än 500 miljoner norska kronor ska det genomföras en konceptvalutredning som ska kvalitetssäkras av en fristående konsult och godkännas av regeringen. Därefter kan den fysiska planeringen starta. För att kunna bygga en väg krävs planering enligt PBL. Det krävs normalt först en konsekvensutredning och en kommundelplan och därefter en detaljplan, som godkänns av kommunen. Detta gäller både i stad och på landsbygd.

2 Danmark

Särskilt att notera när det gäller Danmark:

- En infrastrukturkommission har inrättats med uppdrag att arbeta trafikslagsövergripande.
- Trafikavtal och resultatkontrakt används inom transportverksamheten.
- "Avtal om trafik 5 november 2003" gäller till 2012 och omfattar såväl väg som järnvägsinvesteringar.
- Till skillnad från Avinor (Norge) och Finavia (Finland) finns inte Danmarks flygplatser och flygtrafiktjänst i samma organisation.
- Jernbaneverket är en infrastrukturförvaltare som saknar eget planeringsansvar och som arbetar under stark kontroll från departementet.
- Ansvaret för den långsiktiga järnvägs infrastrukturplaneringen ligger hos Trafikstyrelsen.
- Trafikstyrelsen projekterar åtgärder och Banedanmark svarar för utförande.
- Arbetet regleras genom kontrakt/avtal mellan parterna.

- Vejdirektoratet Danmark har inte någon fastlagd process för hur den långsiktiga vägplaneringen ska ske. I stället har man löpande planeringsberedskap och framtagande av investeringsplaner och politiska avtal görs vid behov.

Danska Transportministeriet ansvarar för regeringens transportpolitik och leds av transportministern som har helhetsansvaret för transportpolitiken inom regeringen. Transportministeriet är uppdelat i ett antal kontor.

2.1 Luftfart

Statens Luftfartsvæsen (SLV) är tillsynsmyndighet med uppgift att skapa en säker, effektiv och gemensam luftfart, främst genom nordiskt samarbete. SLV äger den statliga flygplatsen Bornholm. Myndigheten finansieras till övervägande del genom avgifter och är sedan 1986 en egen affärsenhet inom det danska departementet, som styr dess verksamhet till stora delar. Myndigheten har ca 260 anställda med huvudkontor i Köpenhamn.

Det finns nio flygplatser i Danmark, varav en ägs av staten/SLV⁷, fyra av kommuner och två har privata majoritetsägare. För flygtrafiktjänsten ansvarar den statliga affärsenheten Naviair som är direkt underställd Transportministeriet och finansieras med avgifter från brukarna. Staten har inga avkastningskrav på Naviair. Naviair separerades från tillsynsmyndigheten (SLV) 2001.

Den långsiktiga planeringen: Transportministeriet har tagit fram en rapport om dansk luftfart fram till 2015. Sammanfattningsvis kan sägas att rapporten beskriver de utmaningar som den danska luftfarten står inför inom de närmaste tio åren, analys av utvecklingstendenser samt möjligheter, visioner, målsättningar och strategier för luftfarten.

⁷ Bornholm.

2.2 Sjöfart

Det finns tre olika myndigheter med uppgifter på sjöfartsområdet. Under Forsvarsministeriet sorterar Farvandsvæsenet och Søværnets Operative Kommando och under Økonomi- og erhvervsministeriet finns Søfartsstyrelsen. I huvudsak ligger operativa uppgifter och uppgifter som hör till infrastrukturen på de båda förstnämnda myndigheterna medan sjöfartsinspektion, utbildningsfrågor och sjöfartspolitiska frågor hanteras av Søfartsstyrelsen.

Farvandsvæsenet medverkar till en säker navigation i farvattnen runt Danmark, Färöarna och Grönland med följande huvuduppgifter: myndighetsutövning och utgivning av nautiska publikationer, navigationssystem och utmärkning, sjöräddningstjänst under ledning av Søværnets Operative Kommando, lotsning samt hydrografi och oceanografi. Omsättningen har för 2007 budgeterats till cirka 250 miljoner danska kronor och belastar helt statsbudgeten. Vid sidan av detta ligger lotsningen, som är avgiftsfinansierad och alltså inte påverkar statsbudgeten, med cirka 270 miljoner danska kronor.

Søværnets Operative Kommando är en del av den danska marinen och har inom sjöfartsområdet följande uppgifter: sjöövervakning och sjötrafikinformation, sjöräddningstjänst- och ledning, havsmiljöövervakning och bekämpning av föroreningar till sjöss samt isbrytning.

Søfartsstyrelsen har sjöfartsnäringen och dess ramvillkor samt fartyget och besättningen som utgångspunkt för sitt arbete. Styrelsen har ansvar för följande uppgifter: danska fartygs byggande, utrustning och drift, skeppsregistrering, flaggstats- och hamnstatskontroll av fartyg, sjöfolksutbildning, sjöolycksutredningar samt sjöfartspolitiska frågor. Kostnaderna för 2006 uppgick till cirka 160 miljoner danska kronor, varav 30 miljoner täcktes med avgifter och återstoden cirka 130 miljoner var anslag. Antalet anställda uppgick till drygt 200 personer.

2.3 Järnväg

Banedanmark⁸ är den myndighet som är ansvarig för statens järnvägar i Danmark. Myndigheten saknar eget planeringsansvar och arbetar under stark kontroll från departementet. Ansvaret för den

⁸ Motsvarar Banverket men utan ansvar för den långsiktiga infrastruktur planeringen.

långsiktiga infrastrukturplaneringen ligger hos Trafikstyrelsen⁹ som är en nationell säkerhetsmyndighet. Banedanmark ägs av staten och hör under Transportministeriet. Verksamheten leds av en styrelse och en direktion. Danska staten finansierar verksamheten genom årliga anslag. Banedanmark består av fyra avdelningar: avdelningen för trafikstyrning, förnyelseavdelningen, avdelningen för teknisk planläggning och ”entreprenörsavdelningen”. Diskussioner pågår om att bolagisera ”entreprenörsavdelningen” och en uppgörelse kan väntas inom kort.

Den långsiktiga planeringen sköts av Trafikstyrelsen i samarbete med departementet. I planlägningsansvaret ryms planering av olika åtgärder för hur järnvägen kan byggas ut eller förbättras, ofta med hänsyn tagen till andra transportformer, och där respektive åtgärd ska utföras i projektform. Arbetet sker efter en väl utarbetad planeringsprocess där Trafikstyrelsen projekterar åtgärden för att sedan lämna projektet vidare till Banedanmark för utförande. Arbetets utförande regleras genom tydliga kontrakt mellan parterna.

På det statliga nätet finns två huvudoperatörer, dels DSB (90 % av trafiken) och dels ARRIVA. Relationen mellan infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag regleras i specifika operatörskontrakt.

Även Banedanmark arbetar utifrån ett Trafikavtal som upprättats med Folketinget och som omfattar perioden 2007–2014. Avtalet reglerar förnyelsen på det danska järnvägsnätet och syftar i huvudsak till att förbättra signalsystemet men innehåller även insatser på spår och perrongområden. Mellan Banedanmark och Transportministeriet finns ett Resultatkontrakt som avspeglar trafikavtalet (se ovan). Kontraktet revideras en gång per år och går ut på att försäkra sig om att Banedanmark kan genomföra det som ligger i uppdraget utifrån det årliga anslaget. Något regionalt inflytande att tala om finns inte, men inte heller något direkt behov.

Nyligen har den danska regeringen tillsatt en infrastrukturkommission med uppdrag att arbeta trafikslagsövergripande.

⁹ Motsvarar det ansvar som den nybildade Transportstyrelsen har inkl. infrastrukturplanering.

2.4 Väg

Vejdirektoratet är den myndighet i Danmark som har ansvaret för "stasvejnettet" (se nedan). Det totala allmänna vägnätet i Danmark utgör ca 72 000 km och administreras av staten och kommunerna. Ca 24 000 km är så kallade privata "vanliga" vägar (fællesveje). De överordnade vägarna, inklusive europavägarna och de flesta primär vägarna, samlades i och med kommunreformen i staten (statsvejnettet) och är Vejdirektoratets ansvar. De lokala vägarna förvaltas av kommunerna. Det statliga vägnätet utgör ca 5 procent av det totala offentliga vägnätet, men omkring 45 procent av den totala trafiken går på detta vägnät.

Vejdirektoratet ligger under Transportministeriet och har en decentraliserad organisationsstruktur med sex lokala så kallade Vejcentre. Varje Vejcentre har en central koordinerande roll i det regionala och lokala trafiksäkerhetsarbetet. Vejcentren behandlar en rad olika väg- och trafikrelaterade uppgifter bland annat samarbete med kommuner i samband med planeringsuppgifter, myndighetsuppgifter, mindre byggprojekt m.m.

Vejdirektoratet Danmark har inte någon fastlagd process för hur den långsiktiga planeringen ska ske utan har i stället löpande planeringsberedskap och framtagande av investeringsplaner och politiska avtal görs vid behov. Med investeringsplaner menas större politiska avtal om genomförandet av eller utarbetande av beslutsunderlag för en rad konkreta trafikinvesteringar som en del i ett totalt paket. Det första avtalet fastställdes 2001. I avtalet ingår genomförande av totalt elva projekt varav nio vägprojekt och två järnvägsprojekt med en kostnad på ca 5,3 miljarder danska kronor. Avtalet omfattar projekt under perioden 2001–2010.

Under 2003 ingicks "Avtal om trafik 5 november 2003", ett avtal om en investeringsplan för hela trafikområdet fram till 2012. Bakom avtalet fanns ett omfattande analysarbete, t.ex. samhälls-ekonomiska analyser av ett antal projekt. Huvudpunkter i investeringsplanen var: Nya järnvägsinvesteringar på 1,1 miljarder danska kronor och nya väginvesteringar för 3,4 miljarder danska kronor. Ett antal projekt har övertagits från länen i samband med reformen av kommunerna. På vägområdet är Vejdirektoratet ansvarigt för genomförandet av hela byggprocessen. Större infrastrukturprojekt brukar normalt gå igenom fem faser. Beslutsprocessen om ett specifikt infrastrukturprojekt beslutas i varje steg och inne-

fattar bl.a. en MKB-studie. Det formella beslutet (anlägslov) om inrättande av ett väg- eller järnvägsprojekt fattas i Folketinget .

3 Finland

Särskilt att notera när det gäller Finland:

- En omfattande omorganisering av myndighetsstrukturen inom transportområdet pågår – från sex myndigheter till två.
- Finland kommer att ta fram en trafikslagsövergripande plan. Tills vidare sker trafikslagens planering sektorsvis.
- Finavia är ett affärsverk med ansvar för både flygplats- och flygtrafiktjänster.
- Avsikt finns att bolagisera Sjöfartsverkets produktionsenhet till i början av år 2010.
- Finlands geografiska läge innebär omfattande kontakter mot Ryssland. Detta medför att arbetet med att genomföra EU-direktiv inte alltid passar den finska situationen.

3.1 Omorganisation av myndighetsstrukturen

I Finland pågår en omfattande omorganisering av myndighetsstrukturen inom transportområdet. Besluten om inriktningen för den framtida myndighetsstrukturen är fattade. Nu pågår ett beredningsarbete inför genomförandet. Statens trafikförvaltning ska förnyas så att antalet myndigheter minskar från sex myndigheter till två. Enligt planerna inleder de nya myndigheterna sin verksamhet 2010. Av de nya myndigheterna ska den ena sköta ärenden kring trafikleder och den andra ärenden kring trafiksäkerhetsfrågorna.

- Trafikledsmyndigheten kommer att bestå av Banförvaltningscentralen och trafikledsfunktionerna från Vägförvaltningen och Sjöfartsverket.
- Till trafiksäkerhetsmyndigheten hör Fordonsförvaltningscentralen, Järnvägsverket och Luftfartsförvaltningen samt säkerhetsfunktionerna från Vägförvaltningen och Sjöfartsverket.

Genom att samla förvaltningen i större enheter förväntar sig Kommunikationsministeriet förbättringar i effektiviteten. Hopslagningen gör det också lättare att nå målen för produktiviteten. I utredningsarbetet beaktar man även de förändringar som är på gång inom statens regionala förvaltning.

När det gäller trafikslagsövergripande synsätt ligger Finland således i startgroparna för att komma igång med en ny organisation inom transportverksamheten och en ny kombinerad transportmyndighet.

Specifikt för Finland är landets geografiska läge som innebär mycket omfattande kontakter mot Ryssland. Detta medför att t.ex. arbetet med att genomföra EU-direktiv inte alltid passar den finska situationen då dessa är mer anpassade efter situationen i Centraleuropa.

Den finska regeringen är uppdelad i elva olika ministerier där Kommunikationsministeriet är ansvarigt för transportfrågor. Kommunikationsministeriet består av tre avdelningar: trafikpolitiska avdelningen, kommunikationspolitiska avdelningen och allmänna avdelningen.

3.2 Luftfart

Finlands nationella tillsynsmyndighet (Ilmailuhallinto, på svenska "Luftfartsförvaltningen") etablerades 2006. Myndigheten ansvarar för upprätthållande, utveckling och övervakning av flygsäkerheten i Finland, utfärdande av flygsäkerhetsnormer, beviljande av tillstånd och certifikat, upprätthållande av register, övervakning av luftfartsverksamheten samt deltagande i internationellt samarbete. Luftfartsföretagstiftningen genomgick en stor reform 2005–2006. Tillsynsmyndigheten är en myndighet under Kommunikationsministeriet och styrs av en generaldirektör. Myndigheten finansieras i huvudsak genom avgifter.

Finavia bildades som ett fristående affärsverk med ansvar för säkra och internationellt konkurrenskraftiga flygplats- och flygtrafiktjänster. Finavia ägs av staten och är finansierat via avgifter från brukarna. Finavia äger 25 av landets 27 flygplaster samt bedriver flygtrafiktjänst på de egna flygplasterna. Finavia har 1 753 anställda varav 244 är operativ personal.¹⁰ Finavia äger även dotterbolag¹¹. Affärsverket är uppdelat på fem olika affärsområden/divisioner.

¹⁰ ACE Benchmarking Report 2006.

Den långsiktiga planeringen: Det finska Kommunikationsministeriet har tagit fram riktlinjer för trafikpolitiken fram till 2020. Redogörelsen som överlämnades till riksdagen innehåller bl.a. lägesbeskrivning av nuvarande närings- och klimatpolitik, kollektivtrafik (inklusive gång och cykeltrafik) trafiksäkerheten, transportmarknad och trafikinätet samt riktlinjer för en långsiktig trafikpolitik. ("Nätverksprincipen bidrar till den regionala utvecklingen i landet.")

3.3 Sjöfart

Sjöfartsverket är den samlande myndigheten för sjöfart och sjösäkerhet i Finland och lyder under Kommunikationsministeriet. Sjöfartsverket svarar för säkerheten inom sjötrafiken, farledshållningen och sjökartläggningen, skärgårdens förbindelsefartygsservice samt myndighetsuppgifterna inom isbrytningsområdet. Dessutom svarar Sjöfartsverket för sjötrafikledningen och myndighetsuppgifterna inom lotsningen. Avsikt finns att bolagisera Sjöfartsverkets produktionsenhet till i början av år 2010.

Den operativa lotsningsverksamheten hanteras sedan 2004 av det statliga affärsverket Lotsverket (Finnpilot). Den operativa isbrytningen hanteras av det statliga rederiverket Finstaship.

Angående sjösäkerheten ansvarar Sjöfartsverket för säkerhetsfrågor avseende fartyg, fritidsbåtar och sjöfartsskyddet i Finland. Genom inspektioner och besiktningar ser man till att fartyg som seglar i finska farvatten och de hamnar de anlöper uppfyller gällande krav. Sjöfartsverket främjar även sjösäkerheten genom att delta i lagberedningen. Vidare underhåller och utvecklar myndigheten det finska farledsnätverket samt samlar in djupinformation genom sjömätning. Inom vintersjöfarten fungerar Sjöfartsverket som myndighet och beställare av isbrytjänster. Angående sjötrafikledningen ansvarar Sjöfartsverket för den marina transporttelematiken, fartygstrafikservicen (VTS) samt rapporterings- och trafiksepareringssystemen i de finska farvattnen. Också säkerhets- och kustradioverksamheten sköts av Sjöfartsverket.

¹¹ Airpro Oy, Lentoasemakiinteistö Oy (uthyrning av lokaler), IP-Kiinteistö Oy (skötsel av den fasta egendom som Finavia övertagit av försvarsmakten), samt ett antal fastighetsbolag; Kiinteistö Oy Lentäjantie 1, Kiinteistö Oy Lentäjantie 3 och Kiinteistö Oy Turun Lentorahti.

Sjöfartsverket har närmare 800 anställda runt om i Finland och har en omsättning på ungefär 100 miljoner euro. Verksamheten finansieras genom anslag och farledsavgifter. År 2004 genomfördes omorganisationen som innebar att två statliga affärsverk bildades: Rederiverket Finstaship (400 anställda, 40 miljoner euro i omsättning) och Lotsverket Finnpilot (500 anställda, 60 miljoner euro i omsättning). Rederiverket Finstaship övertog de isbrytare som tidigare ägdes av Sjöfartsverket.

3.4 Järnväg

Banförvaltningscentralen (RHK) ansvarar för järnvägsnätet i Finland. RHK är ett expert- och beställande organ som ansvarar för bannätets underhåll, utveckling och säkerhet samt övervakar och styr järnvägstrafiken. RHKs viktigaste uppgifter är planering av banhållningen, byggande och underhåll av bannätet, fördelning av bankapaciteten samt trafikstyrning. Myndigheten är underställt kommunikationsministeriet. Verksamheten är indelad i fyra avdelningar: trafiksystemsavdelningen, investeringsavdelningen, bannätsavdelningen och den administrativa avdelningen. RHK ansvarar inför egen styrelse och verksamheten leds av en överdirektör. Medlen för banhållningen kommer huvudsakligen från den statliga budgeten samt i form av banavgifter, som trafikföretagen betalar för användningen av bannätet. RHK köper av utomstående företag in banunderhålls- och byggnadstjänster samt tjänster för fastighetsunderhåll och trafikstyrning. Övervakningen av trafiken sköts av RHK:s Trafikcentral.

RHK gör upp planer för att utveckla bannät och underhålla trafikförhållanden. Finland har ett svagt regionalt perspektiv. Det finska systemet är som helhet fortfarande ett centralt styrt system. Den långsiktiga planeringen definieras i ”Järnvägstrafik 2030” som är den nu gällande långsiktiga planen. Till planen finns också regeringens riktlinjer för trafikpolitiken.

Relationen med trafikutövare får belysas genom följande händelse: Finlands premiärminister ingrep och tvingade det statligt ägda bolaget (operatören) VR-Group¹² att köpa tjugo nya sovvagnar, något som innebar att såväl styrelseordförande som VD för bolaget avgick med omedelbar verkan.

¹² VR Aktiebolag, ägs till 100 % av finska staten och är den enda trafikutövaren på det finska nätet.

3.5 Väg

Det totala vägnätet i Finland är 454 000 km. Enskilda vägar utgör 350 000 km och det kommunala väg- och gatunätet är 26 000 km. Vägförvaltningen ansvarar för landsvägsnätet, på 78 000 km.

Vägförvaltningen är en expertmyndighet som lyder under Kommunikationsministeriet och som svarar för väghållningen i fråga om landsvägar. Vägförvaltningen består av ett huvudkontor och tolv resultatenheter. Statsrådet utnämner vägförvaltningens direktion och generaldirektör. Den överordnade transportplanläggningen i Finland sköts av Kommunikationsministeriet. Huvudansvaret ligger hos den trafikpolitiska avdelningen. Trafikslagens planering sker tills vidare sektorsvis.

Väghållningsplaneringen indelas tidsmässigt i: långsiktig planering (15–25 år) inom olika väghållningsområden, fyraårig verksamhets- och ekonomiplanering samt utarbetande av budgetförslag för det kommande året med tanke på riksdagsbehandlingen.

Den långsiktiga planeringen styrs av trafikpolitiska riktlinjer, som utgör ramar för den verksamhets- och ekonomiplan för väghållningen som anpassas efter andra ministeriers planer. Med utgångspunkt från de ekonomiska ramarna ställer kommunikationsministeriet årligen upp resultatmål för Vägförvaltningen. Vägförvaltningen svarar för den strategiska planeringen av väghållningen. Planeringen förverkligas av expertenhetens väghållningsplanering, med huvudfrågorna; trafiksystem, väghållning, effektivitet, kundrelationer och trafikteknik. Huvudkontoret har helhetsansvaret för planeringen, under ledning av väghållningsdirektören. Planeringsprocessens processägare ansvarar för processens utveckling och samordning.

År 2000 gjordes den strategiska planen ”Riktlinjer för väghållningen 2015”. En mer långsiktig trafikpolitik togs som centralt mål år 2008 med tidshorisonten 2020. Syftet med den långsiktiga väginfrastrukturplaneringen är att definiera målen för servicenivå, vägnät och transportsystem. Den långsiktiga planeringen har inte bindande karaktär.

Planeringen av vägprojekt innehåller följande faser: preliminära utredningar, utredningsplanering, utarbetande av vägplanen och konstruktionsplanering. Vägprojekteringen leds och upphandlas av planeringsprocessen i vägdistriktet. Processen är nära kopplad till den övriga samhällsplaneringen.

4 Storbritannien

Särskilt att notera när det gäller Storbritannien:

- Storbritanniens transportdepartement (Departement for Transport, DfT) har en tung roll i planerings- och strategiarbetet.
- Ett starkt regionalt ”tänk” finns i planeringen, även om direkt politisk makt saknas.
- ”The 10 Year Plan for Transport” är en 10-årig plan som omfattar alla trafikslag. ”The Future of Transport” är en konkretisering av planen.
- Det finns en särskild kollektivtrafikmyndighet för London.
- Liksom i Danmark är tillhandahållandet av flygplatser och flygtrafiktjänster åtskilt i Storbritannien och det är olika aktörer som har ansvaret.
- Storbritannien är det enda landet i Europa som har en konkurrensutsatt marknad för flygtrafiktjänster.
- Network Rail finansierar infrastrukturinvesteringar även med banavgifter.
- Highways Agency jobbar bl.a. med ett program för vägförbättringar, bättre hantering av vägarbeten och bättre information till bilisterna.
- Highways Agency involverar medborgarna i planeringen – även kringboende, cyklister etc.
- Regionala transportstrategierna är viktiga dokument i planeringen.
- Finansiering av vägprojekt via privata partnerskap tillsammans med offentliga medel förekommer.
- Kontrakt för uppdrag mellan myndigheter används.

4.1 Departement for Transport, DfT

Storbritanniens Transportdepartement (Departement for Transport, DfT) är ansvarig för transportfrågor och bildades för att ge

fokus på genomförandet av regeringens transportstrategi. Departementet har sju avdelningar¹³ som styr ett stort antal myndigheter.¹⁴ Myndigheterna under DfT har en central roll i att genomföra regeringens prioriteringar och tjänster inom transportområdet.

DfT har utvecklat fyra strategiska målsättningar:

- att stödja ekonomisk tillväxt och förbättra produktiviteten,
- att minska miljöpåverkan,
- att stärka trafiksäkerhet och security,
- att öka tillgängligheten till arbete, tjänster och sociala nätverk.

DfT skapar ett strategiskt ramverk för transporter genom att nyttja en mix av reglering, upphandling, ekonomiskt stöd och incitament för att kunna erbjuda transportlösningar. DfT arbetar med en rad olika partners, där den privata sektorn är ansvarig för huvuddelen av transporttjänsterna. DfT är huvudansvarig för det strategiska vägnätet genom Highways Agency och är sedan 2006 direkt ansvarig för franchiseverksamheten inom järnvägen.

DfT publicerade år 2000 sin Tioårsplan för transporter ("the 10 Year Plan for Transport"). "The Future of Transport", år 2004, uppdaterar denna investeringsram, belyser de faktorer som kommer att forma resande och transporter under de närmaste trettio åren och innehåller en strategi för ett modernt, effektivt och hållbart transportsystem uppbackat av ihållande höga investeringsnivåer under de närmaste 15 åren. Planen omfattar alla trafikslag.

DfT arbetar med EG-Kommissionen, International Civil Aviation Organisation (ICAO) och International Maritime Organisation (IMO) som är ansvariga för en större andel av det internationella regelverket inom transportområdet. DfT har också bilaterala relationer med en rad olika länder.

¹³ Driving Standards Agency (DSA), Driver and Vehicle Licensing Agency (DVLA), Vehicle Certification Agency (VCA), Vehicle and Operator Services Agency (VOSA), Highways Agency (HA), Maritime and Coastguard Agency (MCA), Government Car and Despatch Agency (GCDA).

¹⁴ Civil Aviation Authority, Trinity House Lighthouse Service, Traffic Commissioners and Deputies, Standing Advisory Committee for Trunk Road Assessment (SACTRA), Railway Heritage Committee (RHC), Passenger Focus, Northern Lighthouse Board, Disabled Person's Transport Advisory Committee, Commission for Integrated Transport, British Transport Police Authority (BTP Authority), BRB (Residuary) Ltd.

4.2 Luftfart

Regeringens långsiktiga planering är att utveckla ett ramverk som ska maximera de välgörande aspekterna av luftfarten och minimera de negativa effekterna. År 2003 gav departementet ut "The Future of Air Transport – White Paper and the Civil Aviation Bill", som är det strategiska ramverket för utvecklingen av luftfarten inom de närmaste 30 åren. I korthet innefattar den långsiktiga strategin:

- en reduktion av luftfartens påverkan på miljön
- bibehållande av den höga standarden, samt förbättring av säkerheten och identifiering av framtida hot
- främjande av utveckling av regionala flygplatser och flygtrafiktjänster¹⁵

Departementet jobbar intensivt med strategin och de kortsiktiga målsättningarna i nära samarbete med såväl Civil Aviation Authority (CAA) och NATS.

Civil Aviation Authority (CAA) är den brittiska tillsynsmyndigheten på luftfartsområdet. Departementet är ansvarigt för att utarbeta det ramverk som CAA ska tillämpa och utnämner bl.a. styrelseordförande i CAA, dess revisorer, utger årliga rapporter m.m. CAA, bildades 1972 som en självständig specialist på luftfartsfrågor, normer, tillsyn, samt utövande av flygtrafiktjänster. Sedan 2001 är CAA en ren myndighet som är såväl funktionellt som institutionellt separerad från leverantören.

CAA:s uppgifter består av följande huvuduppgifter:

- att utfärda regelverk, policies, standards
- att reglera flygplatser, flygtrafiktjänsten och flygbolag samt ge råd och utfärda policies ur ett ekonomiskt perspektiv.
- att utfärda luftrumsföreskrifter och ansvara för luftrumspanering.
- att representera kundernas intressen, främst passagerar- och konsumentskyddsfrågor, försäkringsfrågor m.m.

¹⁵ The Future of Air Transport (Summary), <http://www.dft.gov.uk/about/strategy/whitepapers/air/summary/thefutureofairtransportsummarya>

CAA finansieras genom avgifter och har cirka 1 000 anställda, varav 800 arbetar med säkerhetsregleringar. CAA har sitt huvudsäte i London samt flera regionala kontor över landet.¹⁶

Storbritannien har 69 flygplatser varav 50 drivs i bolagsform, en hel del privata, en del samägs med offentliga aktörer. De största flygplatsoperatörerna är British Airport Authority (BAA)¹⁷, och Manchester Airport Group. De resterande statliga flygplatserna finns samtliga i Skottland.

Flygtrafiktjänsten tillhandahålls av NATS i 16 torn¹⁸ (varav ett i utlandet) och tre kontrollcentraler i Storbritannien. Storbritannien är det enda landet i Europa som än så länge har en konkurrensutsatt marknad för flygtrafiktjänster. NATS är ett aktiebolag, som ägs till 49 % (med en så kallad "golden share" som ger vetorätt i vissa frågor) av staten och till 51 % av privata aktörer. NATS har två helägda dotterbolag. Bolaget har 5 189 anställda och huvudkontoret i London.¹⁹

4.3 Sjöfart

För sjöfartsfrågorna svarar Maritime and Coastguard Agency (MCA). Därutöver finns en särskild organisation, Trinity House, som ansvarar för fyrar, utmärkning och andra navigationshjälpmedel i brittiska farvatten och på Gibraltar.

MCA (tillsynsmyndighet) ansvarar för beredskap dygnet runt för sjöräddning, reglering och inspektion av fartyg för att öka sjösäkerheten och förebygga förorening från fartyg, begränsa effekterna av inträffade utsläpp samt arbeta för ett brittiskt kvalitetsregister. Organisatoriskt bedrivs den operativa verksamheten i tre regioner, nämligen Skottland och Nordirland, Wales och västra England samt östra England. Huvudkontoret ligger i Southampton.

De totala kostnaderna under budgetåret 2006/07 uppgick till 133 miljoner pund, varav 12 miljoner utgjorde egna inkomster. Resterande 121 miljoner pund finansierades av skattemedel. Antalet anställda uppgick till 1 200 personer.

¹⁶ <http://www.caa.co.uk/default.aspx?catid=286&pagetype=90&pageid=796>

¹⁷ Driver Heathrow och Gatwick.

¹⁸ Aberdeen, Belfast International, Birmingham, Bristol, Cardiff, Edinburgh, Farnborough, Gibraltar, Glasgow, London Gatwick, London Heathrow, London Stansted, London City, London Luton, Manchester, Southampton.

¹⁹ ACE Benchmarking Report 2006.

Trinity House är en särskild organisation som har till uppgift att tillhandahålla pålitliga och kostnadseffektiva navigationshjälpmedel i form av fyrar, bojar och DGPS-stationer för positionsbestämning. De tjänster som tillhandahålls finansieras med fyravgifter som betalas av handelssjöfarten på de brittiska öarna och som baseras på fartygens storlek. Avgiften, som tas ut högst sju gånger per år, är maximerad till 12 250 pund per resa och går in till den allmänna fonden, som står under överinseende av DfT.

4.4 Järnväg

Association of train operating companies (ATOC) är en organisation för järnvägsföretagen och Office of rail regulations (ORR) ansvarar för att utforma och reglera kontrakten mellan järnvägsföretag och Network Rail. ORR reglerar även ansvarsförhållandet mellan regeringen och Network Rail.

Network Rail är den organisation som ansvarar för järnvägsinfrastrukturen och är också den myndighet som fördelar tillstånd att använda spåret till respektive järnvägsföretag. Verksamheten leds av en styrelse och en Chief Executive. Staten finansierar verksamheten genom anslag men Network Rail får även medel till infrastrukturinvesteringar via banavgifter.

Department of transport (Dft) svarar för den strategiska planeringen och regeringen arbetar på mycket lång sikt (30 år eller mer). Ansvar för planeringen på kortare sikt (10 år) ligger på Network Rail som utarbetar planer i dialog med andra intressenter, regionala myndigheter och järnvägsföretag. (Network Rail's Business plan). Diskussioner pågår med järnvägsindustrin och en uppdaterad plan kommer att presenteras i mars 2009. På infrastrukturhållaren vilar även ansvaret för att sätta upp strategiska mål samt att lägga planer för samtliga linjer i järnvägssystemet.

Relationer med trafikutövare regleras i form av specificerade kontrakt. Ett starkt regionalt tänk finns i planeringsprocessen även om den direkta politiska makten saknas. Regionala myndigheter är i dag fria att både handla upp den trafik de behöver och genomföra önskade investeringar, under förutsättning att de har ekonomiska möjligheter.

4.5 Väg

De viktigaste verkställande organen inom vägområdet, förutom Department for Transport är: Highways Agency som har ansvar för att förvalta de större vägarna i England samt underhåll och förbättring av det strategiska vägnätet. De har även en viktig roll i framtagandet av regeringens tioåriga plan för transporter (Ten Year Plan for Transport). Scottish Executives, Welsh Executives och Northern Ireland Roads Service tar ansvar för större vägar inom sina respektive geografiska områden och rapporterar till respektive regional församling (assemblies). "Transport for London" ansvarar för centrala arteriella (main arterial) vägar i London. Lokala myndigheter (Local Authorities) sköter lokala vägar i sitt eget område.

Det strategiska vägnätet omfattar 9 380 km motorvägar och riksvägar i England, där över 170 miljarder fordon/km resor görs varje år. Highways Agency förvaltar några av de mest trafikerade vägarna, över 8 000 kilometer väg (5 000 miles) och myndigheten spelar en avgörande roll för att upprätthålla flödet av varor och tjänster i hela Storbritannien.

Det finns många sätt på vilka Highways Agency försöker att förbättra Englands vägar. Det främsta syftet är att förbättra säkerheten och tillförlitligheten och minska trängseln genom ett program för vägförbättringar, bättre hantering av vägarbeten och ge bättre information till bilisterna. Dessutom arbetar myndigheten med att skydda miljön. En viktig del har varit att involvera allmänheten i utvecklingen av nya planer oavsett om de är förare eller fotgängare eller de bara råkar bo i närheten av en motorväg eller riksväg. Highways Agency har ansvaret för projekt i "Targeted Programme of Improvements"²⁰ som syftar till att åtgärda säkerhets- och trängsel problem på motorvägar och riksvägar. Finansiering av projekt via privata partnerskap tillsammans med offentliga medel förekommer. Highways Agency leds av en styrelse och verksamheten är indelad i åtta affärsområden.

För övriga vägar, utom motorvägar och riksvägar²¹, ligger ansvaret hos den lokala motorvägsmyndigheten – som vanligtvis är landstinget (county council) även om de kan ge vissa verkställande funktioner till distriktet (district council).

Situationen i London är på annat sätt på grund av förekomsten av en folkvald borgmästare (Mayor) och skapandet av Transport

²⁰ Projekt över 5 miljoner pund.

²¹ All purpose trunk roads.

for London (TfL), som är det ansvariga organet för alla typer av kollektivtrafik i London. TfL förvaltar ett 580 km nät av större vägar, alla Londons 4 600 trafikljus och reglerar taxi m.m.

Väginvesteringar ingår i tioårsplanen för transporter ("the 10 Year Plan for Transport"). The Future of Transport, 2004, uppdaterar denna investeringsram, belyser de faktorer som kommer att forma resande och transporter under de närmaste trettio åren och innehåller en strategi för ett modernt, effektivt och hållbart transportsystem uppbackat av ihållande höga investeringsnivåer under de närmaste 15 åren. Planen omfattar alla trafikslag. För varje sträcka på det strategiska vägnätet (Strategic Road Network) finns en underhållsstrategi (Route management strategy) som innehåller förslag för sträckorna.

England är uppdelat i nio regioner med ansvarar för att utarbeta en regional transportstrategi. De regionala transportstrategierna är en viktig del i planeringen av transportsystemet i Storbritannien. England är indelat i cirka 80 lokala myndigheter. Det finns två typer av lokala myndigheter; landsting (county councils) och administrativa enheter (unitary authorities). Vägar som inte ingår i det strategiska vägnätet är de lokala myndigheternas ansvar och dessa finansieras även på lokal nivå med skattemedel. För projekt över 5 miljoner pund krävs ett godkännande av Department for Transport och som också kan ge ytterligare finansiering.

5 Frankrike

Särskilt att notera när det gäller Frankrike:

- Frankrike har en trafikslagsövergripande plan.
- Flygplatser och flygtrafiktjänsten finns i separata organisationer.
- Réseau Ferré de France (RRF motsvarar Banverket) finansierar infrastrukturinvesteringar även med banavgifter.
- SNCF är den största (och äldsta) tågoperatören som tillika har som uppgift att ansvara för drift och underhåll på uppdrag av RRF.
- Frankrike räknar med att uppnå en full konkurrenssituation inom persontrafiken på järnväg under 2011.

- Ett starkt regionalt "tänk" finns i planeringen, även om direkt politisk makt saknas.
- 2003 legaliserades den långsiktiga infrastrukturplanen (avser tiden t.o.m. 2025) med avseende på järnväg, hamnar, floder och sjöfart.
- Sedan oktober 2005 är det möjligt med privat finansiering av investeringsåtgärder inom järnvägen.

5.1 Luftfart

Under det franska Transportministeriet finns det ansvariga direktoratet för civil luftfart, (Direction Générale de l'Aviation Civile, DGAC). DGAC leds av en generaldirektör och dennes stab med ansvar för samtliga myndigheter²² för den civila luftfarten.²³ År 2005 genomgick DGAC en stor reform som innebar en funktionell delning av tillsyns/säkerhetsenheten (Directorate for Safety Control, DCS) och den operativa flygtrafiktjänstenheten (Air Navigation Services Directorate, DSNA). Stödverksamheter, såsom ekonomifrågor, tekniska och strategiska frågor etc. finns i egna separata enheter.

Den franska tillsynsmyndigheten DCS är en del av det franska departementet. Den utgör en enhet i DGAC och styrs direkt av ministeriet, dvs. enbart funktionellt separerad från den utövande leverantören (DSNA) av flygtrafiktjänst. DCS är ansvarigt för inspektion och certifiering, av operatörer, tekniska undersökningar m.m. inom den civila luftfarten. DCS utför dessa myndighetsuppgifter med hjälp av decentraliserade regionala avdelningar för civil luftfart.

DSNA är den franska leverantören för flygtrafiktjänst med 7 500 anställda och leds av en generaldirektör. Kärnan i DSNA:s verksamhet är Operation Department och Technical Department. Den förstnämnda har till uppgift att utöva flygtrafiktjänst i de fem

²² Department for Strategic & Technical Affairs (DAST), Department for Economic Regulation (DRE), Department for Aeronautical Programmes and Co-operation (DPAC), Inspections and Safety Department (DCS), Civil Aviation Technical Department (STAC) samt Air Navigation Services Department (DSNA). DGAC har även ansvaret för Communications Department, the Flight Inspection Office (OCV) och Air Transport Police (GTA)

²³ DGAC – the new organisation, http://www.hcaa-eleng.gr/publications/pdf_en/DGAC_Brochure_gb_final.pdf

kontrollcentraler och 81 torn som finns i landet.²⁴ Dessa var tidigare en del av DACs, men är i dag separerade i 11 regionala flygtrafiktjänstcentra (SNAs). Den tekniska avdelningen inom DSNA är ansvarig för utveckling och säkerställande av utrustning för flygtrafikledningen. Den genomför även studier och forskning för framtida flygtrafikledningssystem.²⁵

I fråga om flygplatserna i Frankrike ägs även dessa till största delen av staten och regleras i övrigt starkt av ministeriet. Staten har dock upplåtit driften av de 85 flygplatser som finns i Frankrike till regionala och lokala offentliga aktörer, exempelvis kommuner m.fl. Undantag är flygplatserna i Paris-området som drivs av flygplatsbolaget ADP (delvis privatägt bolag).²⁶

5.2 Sjöfart

Sjöfartsdirektoratet (The Directorate for Maritime Affairs) är en del av Generaldirektoratet för infrastruktur, transport och havet som i sin tur styrs av Ministry for Ecology, Energy, Sustainable Development and Town and Country Planning. Ministeriet är ansvarigt för att förbereda och genomföra Frankrikes maritima politik. Sjöfartsdirektoratet har fem huvudsakliga ansvarsområden: sjösäkerhet och security, sjömän och utbildning, sjöfartsaktiviteter – geografiska enheter, fritidsbåtsfrågor samt handelsflottan. Huvudkontoret har 250 anställda, varav 150 i Paris. Därutöver finns fyra subdirektorat samt verksamhet för hälsovård för sjömän, utbildning och dokumentation.

- *Subdirektoratet för sjösäkerhet* arbetar med sjösäkerhetsfrågor, security, organiserar och kontrollerar sjöräddningsorganisationen, fartygsinspektionsverksamheten samt verksamheten med sjösäkerhetsanordningar. I subdirektoratet förbereds och införs lagstiftning som organiserar sjöfarten.
- *Subdirektoratet för sjömän och sjöfartsutbildning* hanterar arbetsrättsliga frågor och inspektioner, följer sjömännens karriärmöjligheter och utbildningsprogram samt sjöfartsutbildning.

²⁴ Kontrollcentralerna finns i Athis-Mons, Brest, Reims, Bordeaux och Aix-en-Provence.

²⁵ DGAC – the new organisation, http://www.hcaa-eleng.gr/publications/pdf_en/DGAC_Brochure_gb_final.pdf

²⁶ SOU 2007:70.

- *Subdirektoratet för kust- och havsaktiviteter* ansvarar för budgetpolitiken, kontrollerar maritima aktiviteter som fiske och fritidsbåtliv samt sköter ett nätverk av maritima tjänster längs kusten.
- *Subdirektoratet för maritima informationssystem* bistår alla franska maritima tjänster med informationssystem och nätverk samt bedriver konsultverksamhet och tekniskt bistånd. Samlar in och organiserar statistik om handelsflottan, sjömän, fiske och sjötrafik samt monitorerar internationella informationssystemprojekt såsom SIRENAC (hamnstatskontroll) och EQUASIS.

Vid sidan av den centrala organisationen finns 1 750 personer anställda vid lokala avdelningar och i serviceorganisationen. Det finns bland annat sju regionala sjöräddningscentraler samt två sjöräddningscentraler i Franska Polynesien respektive Nya Kaledonien. 16 fartygsinspektionscentraler finns också inom organisationen. Dessa bedriver flaggstatskontroll och hamnstatskontroll.

5.3 Järnväg

Regeringens uppdrag avseende järnvägen består i att definiera hur järnvägsnätet ska vara uppbyggt, att ge tillstånd till stora investeringsåtgärder, att bidra med medel, att säkra tillvägagångssätt för och implementering av nya projekt men också att utforma regler rörande säkerheten på spåren. Regeringen kontrollera också att inte RFFs budget ”skenar iväg”.

Réseau Ferré de France (RFF) är den franska motsvarigheten till Banverket och har tillsammans med Société Nationale des Chemins de Fer (SNCF)²⁷ ägar- och utvecklingsansvar för den franska järnvägsinfrastrukturen. RFF är även ansvariga för den verksamhet som rör trafikfrågor, drift och underhåll. RFF är ett kommersiellt samhällsägt bolag, där staten finansierar verksamheten genom anslag. RFF får även medel till infrastrukturinvesteringar via banavgifter. Regeringen definierar strategiska mål för verksamheten, sätter ramar för underhållsbehov samt upprättar regler för säkerheten på spåret.

Vid slutet av år 2007 fanns sju tågoperatörer på den franska persontrafikmarknaden varav SNCF är den största (och äldsta).

²⁷ Integrerat bolag för trafik och produktionsapparat för infrastruktur. Har på uppdrag av RFF ansvar för drift och underhåll.

Operatörerna betalar banavgifter till RFF. Frankrike räknar med att uppnå en full konkurrenssituation inom persontrafiken under 2011. SNCFs uppdrag handlar i huvudsak om ansvar för aktiviteter på spåret men har på uppdrag av RFF även ansvar för drift och underhåll.

Den långsiktiga planeringen utfördes av "Comités Interministériel d'Aménagement et de Compétitivité des Territoires" (CIACT)²⁸, under ledning av premiärministern. I december 2003 legaliserades den långsiktiga infrastrukturplanen med avseende på järnväg, hamnar, floder och sjöfart. Planen omfattar tidsperioden t.o.m. 2025. CIACT är sedan oktober 2005 ersatt med CIADT – Comités Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire. I enlighet med ett beslut i oktober 2005 i CIADT är det nu möjligt med privat finansiering för investeringsåtgärder.

De olika regionerna har ansvar för att själva definiera egna regionala planer som följer de nationella direktiven och kan genom att ansöka om tilläggsbidrag påverka och påskynda åtgärder. Den regionala planeringen kan användas för att säkra det regionala inflytandet över planeringen och därmed t.ex. bidra till regionförstoringar. Regionerna har ett stort inflytande över finansieringen av infrastrukturutvecklingen.

När det gäller trafikslagsövergripande synsätt diskuteras just nu i den franska senaten²⁹ en nyligen införd förändring i regelverket. Diskussionen rör vilka förutsättningar som krävs för framtagandet av den kommande National Transport's Infrastructure Scheme. Syftet är att säkra samverkan mellan olika trafikslag, att definiera nya strategier rörande underhåll, moderniseringsbehov, support och utvecklingsbehov m.m., allt inom en 15 års period. Syftet är även att främja överflyttningen från vägtransporter till mer miljövänliga trafikslag så att fordonsutsläpp och emissioner kan minska.

²⁸ CIACT är sedan oktober 2005 ersatt med CIADT - Comités Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire.

²⁹ Article no. 15, during the *Grenelle de l'environnement*.

5.4 Väg

Ministeriet för transport och infrastruktur har det övergripande ansvaret för regelverk och administrativ kontroll av transporter och infrastrukturoperatörer i Frankrike. Detta innebär att man anger inriktningen för transportpolitiken och beslutar hur man ska fördela statliga medel för transporter.

Vägmyndigheten var tills nyligen organiserad på samma sätt som de politiska nivåerna men består nu av 11 interregionala vägdirktorat. Nivån på delegering varierar med uppgifterna, t.ex. väg-tullar på motorvägar är den minst delegerade sektorn och vägunderhåll de mest delegerade sektorerna.

Vid ministeriet för transport och infrastruktur finns ett verkställande organ som ansvarar för byggande, underhåll och förbättring av det nationella vägnätet i Frankrike. Det nationella vägnätet omfattar alla motorvägar och riksvägar. Frankrike består av 22 regioner, 100 län och 36 000 kommuner. Län och kommuner hanterar sina egna nät (340 000 km respektive 600 000 km).

Planeringen sker på olika nivåer. Strategisk infrastrukturplanering administreras av den nationella nivån med hjälp från ministeriet som t.ex. ger bidrag till nya projekt och finansierar icke-tullbelagda motorvägar. Regionerna ansvarar för fysisk planering, regional utveckling och för finansiering av t.ex. vägprojekt som är av intresse för regionen. Lokala myndigheter är informerade om nationella beslut om investeringar (och intentioner) av ministeriet.

Regionala ministerietjänster är en viktig del av planerings- och programmeringsystemet i Frankrike. Kontraktplaner (5–7 år) upprättas med regionerna (inom ett 10–15 års perspektiv) och hanterar undersökningar av strategiska och stora vägprojekt (t.ex. korridorer). Den nationella transportstrategiska planen är en avsiktsförklaring och ett komplement till den fysiska planerings/programmeringsstrategin. Relationen till de regionala transportstrategierna är multimodala studier.

En viktig omfattning av intermodalitet utförs enligt ett särskilt planeringssystem som innefattar kommuner (andra lokala myndigheter som landsting och regioner): territoriella konsekvenssystem. Regeringens lokala representanter, lokala myndigheter, stadstrafikkompetenser är inblandade med tekniskt stöd från offentliga eller privata designavdelningar. Territoriella överensstämmande projekt är riktlinjer för all lokal politisk planering, som urban

mobilitetsplan. Målet att främja mjuka transportslag (promenad, kollektivtrafik, cykel) före användning av bil är lagligen grundad.

6 Schweiz

Särskilt att notera när det gäller järnvägen i Schweiz:

- Schweizerische Bundesbahnen (SBB) har ansvar för infrastrukturen på järnväg och bedriva trafik.
- SBB beslutar själva om åtgärder under 10 000 000 francs.
- Kantonerna har faktisk politisk makt att påverka när det gäller järnväg och infrastruktur.

6.1 Järnväg

I Schweiz är det Schweizerische Bundesbahnen (SBB) som har ansvar för infrastrukturen på järnväg och som tillika utför trafik.

SBB är ett aktiebolag som ägs av staten och består av en avdelning för persontrafik, ett aktiebolag för godstrafik, en avdelning för infrastruktur samt en avdelning för fastigheter (stationshus etc.). När det gäller infrastrukturen ansvarar SBB för nybyggnationer samt drift och underhåll. Underhållsverksamheten styrs numera centralt. Infrastrukturen är finansiellt separerad från övrig verksamhet och regleras genom ett särskilt direktiv.

Den långsiktiga planen omfattar både transporter och infrastruktur. Planeringen utförs av SBB i nära samarbete med trafikministeriet Federal Office of Transportation (FOT). FOT levererar den färdiga planen till parlamentet som fattar beslut.

Finansiellt arbetar SBB utifrån dels ett fyraårigt kontrakt ”*the multi annual contract*” och dels utifrån en överenskommelse som innebär att SBB själva beslutar om investeringar under en summa på 10 000 000 francs. Investeringar över detta belopp kräver separata beslut på politisk nivå.

Det enda större bolaget som utövar trafik är SBB och bolaget arbetar i nära samarbete med FOT. SBB har regelbundet återkommande möten med FOT och ansvarig minister.

I Schweiz har regionerna (Kantonerna) genom den schweiziska tvåkammarriksdagen politisk makt att påverka den egna situationen även när det gäller järnväg och infrastruktur.

Ett trafikslagsövergripande synsätt sker till följd av förändrade regelverk mer än av faktiska behov. I Schweiz hävdar man från departementets sida att detta inte är något som händer av sig självt.

I Schweiz gör man ingen skillnad mellan lång- respektive kort-siktig planering. Huvudkriteriet är hur man finansierar den planerade åtgärden. Den schweiziska järnvägstrafiken har i likhet med många andra europeiska länder nått kapacitetstaket.

Intressentanalys

Konsultföretaget Sann & Partners har på uppdrag av utredningen genomfört under januari och februari 2009 en intressentanalys för att fånga intressenternas syn på transportsystemet i dagsläget, dess problem och tänkbara lösningar. Sammantaget har ett trettiotal intervjuer genomförts med företrädare för riksdagsförvaltningen, kommuner, regioner, industrier, varuägare, transportörer och rese-närer.

Sammanfattning

De intervjuades syn på transportsystemet i dagsläget

- Flertalet intervjuade anser att det svenska myndighetssystemet i stort fungerar väl i dag, men också att det finns kända och angelägna utmaningar som måste hanteras.
- Kompetensen är god i myndigheter och verk, vilka generellt anses vara professionella expertmyndigheter och de har ett gott förtroendekapital.
- Man finner det vara relativt enkelt att komma i kontakt med myndigheterna i dagsläget – de har blivit allt mer utåtriktade. Särskilt Vägverket får beröm både när det gäller regional närvaro och kunskap och när det gäller hur de driver sektorsfrågor.
- Vissa påtalar att Sjöfartsverket och Banverket är mindre extro-verta – emellertid varierar omdömena om Banverket i denna fråga. Systemen anses dock vara relativt slutna fortfarande och verksamheterna starkt sektorsinriktade.
- Man återkommer också till en attitydpotential – om myndig-heterna bara tydligare kunde definiera sin tillväxtpolitiska

betydelse och mindre utgöra en mer passiv infrastrukturförvaltare.

De intervjuades syn på de största problemen

- Det huvudproblem som framkommer bland de nationella aktörerna är det faktum att hela planeringen sker i stuprör, med myndigheter som ”superoptimerar” sina egna transportslag.
- Detta leder till att den ena handen inte vet vad den andra gör, och att helhetsperspektivet går förlorat. Detta påtalas särskilt av varuägare, knutpunktsansvariga och andra noder i systemet.
- Det statliga planeringssystemet får besk kritik – både från riksdagsförvaltningen, regioner och näringslivets representanter. Det uppfattas som felkonstruerat för modern tid, för detaljerat och långsiktigt, för inflexibelt på mellanlång sikt och så ändras ju ändå alltid förutsättningarna över tid.
- Samplanering mellan trafikslagen efterfrågas starkt från alla håll. Flygplatser, hamnar och terminaler och andra knutpunkter uppfattar stora svårigheter i dagens system.
- Flera påtalar dock att det finns en rad andra restriktioner och byråkratiska regleringar som begränsar ett effektivt utnyttjande av hela systemet – t.ex. rätten att överklaga beslut och den handläggningstid som följer på sådana ärenden.
- Rollfördelningen är i vissa fall fortfarande oklar mellan regionförbund och länsstyrelser, kommuner och de stora myndigheterna. Också oklart vem som ska driva frågor vid gränserna mellan regioner och grannländer.
- Utvärderingssystemet anses både svagt och alltför mekaniskt/ekonomiskt inriktat i nuvarande system, liksom ansvarsutkrävandet för t.ex. kostnadsöverskridanden.
- Man påtalar också bristen på samsyn i kalkylmodeller, i samhällsekonomisk kalkylering m.m.

De intervjuades syn på lösningar

I princip samtliga anser att ett mer trafikslagövergripande synsätt vore att föredra.

- Planeringssystemet behöver förnyas totalt sett, göras mer dynamiskt och med lämpligare tidshorisonter. Det bör också vara trafikslagsövergripande.
- De flesta intervjuade ser inte att en sammanslagning av trafikverken skulle lösa de problem som finns. Skälen är bl.a.:
 - Oro för att den sammanslagna myndigheten skulle bli stor – ett mycket stort stuprör och ett mycket mäktigt verk! Risk för att intressenterna inte får komma till tals.
 - Få eller tveksamma synergier i huvudprocesserna, så som de intervjuade uppfattar det. Ospecifikt vad man vinner?
 - Oro för vilken av de uppfattade olika kulturerna som blir ledande i det nya – Vägverkets öppna och utåtriktade kultur, eller Banverkets mer introverta. Hur skulle dessutom de övriga kulturerna integreras med de två bjässarna?
 - En sådan stor myndighet kommer att få flera hierarkiska nivåer – hur hantera dem? Divisioner som stuprör i stupröret?
- Däremot är i stort sett samtliga intervjuade positiva till en samlad planeringsfunktion och planeringsprocess.
- Många av de intervjuade med inblick i Regeringskansliets organisation och kompetens anser också att det behöver förstärkas och professionaliseras för att kunna vara en bra motpart till de allt mer professionella myndigheterna.
- Flertalet är emellertid starkt kritiska till att Regeringskansliet skulle byggas ut för att bli den nya planeringsfunktionen. Man vill hellre se styrsystem och incitamentsmodeller som ger aktörerna möjlighet att interagera på mer flexibla och marknadsnära sätt. Några förespråkar en politiskt förankrad planeringsfunktion kopplad till Riksdagen.

Så här tycker representanterna från kommuner, regioner, myndigheter samt riksdagsförvaltningen

Samtliga tillfrågade känner till utredningen och uppskattar att bli tillfrågade. På regional nivå har representanterna ett mycket stort engagemang i infrastruktur- och transportfrågorna och de tillfrågade välkomnar unisont ett mer trafikslagsövergripande och helst tillväxtorienterat synsätt.

Om transportsystemet i allmänhet

De flesta ser stora, men också naturliga, utmaningar i att fortsätta utveckla transportsystemet. De byggstenar som nämns är planeringssystemet (där det finns en bred samsyn kring behovet av ett trafikövergripande synsätt), rollfördelningen nationellt, regionalt och lokalt, samverkan mellan regioner och ett kunskapsunderlag som tar hänsyn till mer än modellbaserad samhällsekonomisk nytta. Klimatfrågan nämns också som en stor och gemensam utmaning.

Några tar upp regeringens roll och betydelsen av att i större utsträckning aktivt agera inom infrastrukturområdet som ett led i regionförstoringsarbetet. "Trafikverken är i samverkanssamarhang bra på att leverera inom ramen för sina egna områden, men de saknar det gemensamma och tillväxtperspektivet."

En återkommande fundering är vilka problem som är "trafikverkens fel". Ett par personer tar upp att de största problemen egentligen handlar om att det "nästan finns ett individuellt veto på den nationella planeringen" i och med juridiska och privatpersoners rätt att överklaga ärenden och hur dessa fall sedan hanteras. Många av de flaskhalsar och förseningar i systemen som finns skulle, enligt dessa personer, kunna byggas bort genom ett system som i större utsträckning liknar de som finns i de nordiska grannländerna och genom mer effektiv hantering. "Trots att det finns förankrade nationella stråkontressen, gör sig dessa inte synliga. Det finns en obalans i systemet!"

På en femgradig skala anses det transportpolitiska systemet som helhet ligga på mellan 3 och 4 och vad gäller de enskilda trafikverken hamnar Vägverket på 4 medan Banverket ges en 3:a.

Om Vägverket

Vägverket uppfattas av de flesta som en professionell expertmyndighet och som det verk som kommit längst när det gäller att samverka kring trafikslagsövergripande lösningar, att uppfylla sin sektorsroll samt att föra en tämligen lyhörd och kundorienterad diskussion med regionala och lokala intressenter. De har också tagit sig an ”extrauppgifter” på ett engagerat och professionellt sätt. Ett exempel på detta är samarbetet vid gränsen mellan Sverige och Finland, där Vägverket upplevs ha fungerat avsevärt bättre än övriga trafikverk. Fortfarande finns dock, hävdar flera, problem med ensidigt sektorstänkande med fokus på det egna trafikslaget, inte minst i förhållande till Banverket. ”I skuggan av pågående utredningar”, menar någon, ”pågår revirbevakningen i större utsträckning än någonsin”.

En annan synpunkt som framkommer är att Vägverket i stor utsträckning uppfattas som tjänstemannastyr, präglad av ”en systemteoretisk världsbild från KTH” och onödigt omständligt och byråkratiskt. Några tar upp att det tagit lång tid för Vägverket att förstå den nya regionala organisationen i Sverige och att förhålla sig till nya samtalspartners.

Ytterligare synpunkter som relaterar till tjänstemannastyre är plötsliga och icke förankrade förändringar i prioriteringar från Vägverkets sida. ”Hur förhåller sig regionens prioriteringar till verkets?”

Någon tar upp att Vägverket på senare tid lidit av många omorganisationer och personalomsättning, vilket påverkat det långsiktiga arbetet.

Om Banverket

Banverket jämförs med Vägverket och uppfattas generellt inte som riktigt lika framgångsrikt eller framåtsträvande. Planeringsunderlagen håller inte samma kvalitet som Vägverkets, man har haft sämre kontroll över medlen och man har under åren brustit i kontinuitet och skiftat i åsikter. Några uppfattar att Banverket under senare tid tagit flera steg framåt när det gäller dialogen med intressenter, framför allt på regional nivå. En regionföreträdare säger dock att Banverket i dag är ”riktigt skakigt, förmodligen på

grund av de många organisatoriska förändringarna”. ”Var är de? De har tappat all regional organisation, kompetens och känsla!”

Någon tycker att järnvägsoperatörernas misslyckanden med förseningar och tågproblem spiller över på upplevelsen av Banverket.

Banverket uppfattas inte vara proaktivt eller lösningsinriktat när det gäller förbindelser över landets gränser.

En kommunal företrädare ger en alternativ bild och säger att det är lätt att samarbeta med Banverket, som har en tydlig nationell roll och ett centralt ansvar. Verksamheten spelar en viktig roll i nuvarande utvecklingskede med upprustning av banor och satsningar på kombiterminaler m.m.

Om Luftfartsstyrelsen/Transportstyrelsen

Någon regional och en kommunal företrädare anger att det är svårt att hitta rätt motparter hos den centrala förvaltningen för att föra samtal om den regionala nivån. ”Det är så uppenbart att de lokala, regionala och nationella nivåerna inte pratar med varandra!” Ofta löses dock frågorna på tjänstemannanivå och någon lyfter fram dialogen med tidigare Luftfartsstyrelsen som föredömlig på tjänstemannanivå. Flera personer tar upp betydelsen av trafikslagsövergripande samordning när det gäller flygplatsernas tillgänglighet.

Om Sjöfartsverket

Någon tycker att kontakterna på operativ nivå fungerar bra, men en annan person säger att Sjöfartsverkets funktionssätt är ”en katastrof”. ”De deltar inte alls aktivt i den övergripande planeringen och i den mån de ändå gör det har de ingen som helst regional förankring”.

Om den regionala nivån

Att fler av frågorna i dag kan hanteras på den regionala nivån uppfattas generellt som en stor fördel. Det som förs fram som ett problem är att samarbetet över regiongränserna ofta haltar, inte minst då organisationerna skiljer sig åt och ett regionförbund måste tala med en länsstyrelse. Flera tar upp Mälardalsregionen som ett exempel på en sådan situation. I andra fall verkar samarbetet mellan

regionerna fungera väl på tjänstemannanivå, men inte vara särskilt väl politiskt förankrat.

Någon tar upp frågan om regionernas roll visavi trafikverkens. ”Ska regionförbundet vara en ersättare för Vägverket eller en politisk organisation?” ”Finns det över huvud taget något handlingsutrymme för politisk ödesbestämd urbanisering?” Någon annan tar upp att det ska bli intressant att följa regionernas utveckling ”från kravmaskiner i samband med deras ökade egna ansvar”. En tredje menar att de regionala och politiskt förankrade prioriteringarna omkullkastats av teknokraterna på trafikverken. ”Samhällsvetarna som arbetar med regional utveckling och ingenjörerna på trafikverken talar helt olika språk”.

En annan utmaning som nämns av de flesta är att bibehålla och utveckla den regionala kompetensen hos de centrala verken. ”Det går inte att föra en vettig diskussion om ingen känner till våra vägar, järnvägar och hamnar”.

De viktigaste frågorna framöver kan i ett regionperspektiv sammanfattas som:

- Att skapa organisatoriska förutsättningar för en helhetsyn på transportlösningar
- Att stärka det regionala politiska inflytandet, liksom det nationella, i förhållande till ”tjänstemannastyret”

Någon tar vidare upp att de övergripande samhällsekonomiska bedömningar som görs och som styr trafikverkens agerande inte anpassats till de nya regionernas roller och till bredare politiska visioner. ”Vi måste få trafikverken att förstå att situationen är en annan i dag”.

Om den kommunala nivån

”Kommunerna bjuder Vägverket på lunch och diskuterar vägfrågor – men är det samhällsekonomiskt effektivt? Regionen måste ta på sig att vara kommunernas region, men samtidigt måste de regionala prioriteringarna gå före den lokala nivån”.

Någon kommunföreträdare saknar det tidigare systemet då man hade direktkontakt med t.ex. Vägverket. ”Som liten kommun blir man lätt bortglömd i det regionala perspektivet”.

Om dagens planeringssystem och framtida behov

Vägverket uppfattas som den klart mest drivande parten. Flera av de tillfrågade anser att sjöfarts- och luftfartsfrågor får alltför liten plats i dagens planeringssystem. Det verkar också finnas en försiktighet när det gäller att göra prioriteringar på nationell nivå inom dessa trafikslag. "Varje hamn i Sverige har ju en nationell roll" säger en person, som anser att en samlad planeringsfunktion skulle stärka förutsättningarna att göra riktiga prioriteringar. Även andra tar upp vikten av att utnyttja vattnen i större utsträckning och införliva de frågorna i planeringen.

När det gäller planeringshorisonterna anser flera att de är för långa. Bättre vore att anpassa planeringen till mandatperioderna för att stärka den politiska kopplingen eller i vart fall korta ner planeringsperioderna. "Att ta steg från långtidsplanering till mer av navigering skulle vara otroligt positivt!"

En nästan förvånansvärt samstämmig uppfattning är att planeringen i alltför stor utsträckning präglas av kvantitativt analyserande och för lite kvalitativt. Denna synpunkt ligger nära önskemålet om en tydligare politisk förankring av planeringen. "Fler faktorer än de som ryms i nettonuvärdesmodellen måste styra våra investeringar".

Även inom ramen för denna frågeställning lyfts vikten av regional kompetens fram. "Om det regionala perspektivet försvinner gör en samlad funktion större skada än nytta".

Om en ny planeringsfunktion skulle inrättas anser de flesta att ett självständigt organ skulle vara mer effektivt än en utbyggnad av departementet (vilket dock också behövs, tycker de flesta). En sådan funktion behöver muskler för att förhindra att trafikverken ska fortsätta gå direkt till departementet. Någon uttrycker att det dock kan finnas en politisk rädsla för att skapa ett starkt planeringsorgan.

Riksdagens roll bör särskilt diskuteras och kanske stärkas. I dag får den säga ja eller nej bara till riktlinjer, vilket hämmar engagemanget. Någon anser att om en samlad planeringsfunktion ska inrättas, bör den vara kopplad till riksdagen för att få parlamentarisk förankring.

"Organisation och tydliga uppgifter är viktiga förutsättningar för att implementera planeringen, men systemen måste matas tydligare med politiska insikter och visioner".

Om departementet

Flera anser att Näringsdepartementet gör ett gott arbete både på politisk och på tjänstemannanivå. Många anser dock att departementet bör utvidgas och fler arbeta med transport- och infrastrukturfrågor. De är i dag för få, i synnerhet för få med gedigen erfarenhet och det märks tydligt när enskilda personer slutar.

De transportpolitiska målen anses vara ”förvisso bra, men alltför allmänna för att fungera som styrmedel”. Ingen kan ställa sig emot dem.

Om dagens organisation av trafikverken

De flesta anser att det trafikslagsövergripande synsättet ännu inte präglar verksamheten trots att det talats om det länge. Trafikverken tenderar att ”knuffa kostnader mellan varandra” och spenderar alltför mycket tid med att planera och diskutera i förhållande till att sen till att få saker gjorda.

Om eventuell sammanslagning av trafikverken

Många hoppas på samordningsfördelar i det fall Vägverket och Banverket skulle slås samman, men i stort sett samtliga ser också risker med en sammanslagning. Motiven till det senare är tveksamhet kring huruvida stora myndigheter är bättre lämpade än andra att lösa problem – ”det kommer ändå att utvecklas separata funktioner”, att organisations- och kulturfrågorna i sig ska ta för mycket kraft från utvecklingen av verksamheten eller att det regionala perspektivet ska tappas bort. Regeringens förmåga att styra ett trafikslagsövergripande verk ifrågasätts också.

Någon anser att det finns kulturellerade risker och att det kan vara svårt att få ut synergier av Väg- respektive Banverkets organisationskultur. ”Deras respektive kärnverksamheter – exklusive planeringen – ligger mycket långt ifrån varandra, och därmed deras kultur och nödvändiga fokus”.

”Det viktigaste är att få till en gemensam planeringsfunktion med ett trafikslagsövergripande synsätt, jag ser inga fördelar med ett gigantiskt trafikverk i övrigt”.

Ytterligare några röster:

- ”Vi måste nog gå den vägen för att uppnå helhetssyn”
- ”I den bästa av världar trollar man bort reviren, men troligare är att man flyttar dem”
- ”Det är väldigt viktigt att ett stort verk inte förlorar den regionala kunskapen och förankringen – det är nog den största risken med en sammanslagning”
- ”Det kan nog vara bra givet att det är Vägverkets erfarenhet och kompetens som får dominera verksamheten”.

Utvärderingsfunktion

Att utvärdering är viktigt finns det en samstämmighet kring, men när det gäller hur systemet fungerar i dag går meningarna isär. Medan de flesta anser att både utvärderings- och analysfunktioner behöver utvecklas och förstärkas, endera genom ett starkare SIKA eller fler konkurrerande funktioner, anser andra att systemet redan i dag präglas av alltför många aktörer som analyserar och utvärderar.

Flera personer tar upp, vilket också nämnts under andra rubriker ovan, att de ekonomiska kalkyler som görs i dag måste kompletteras med mer kvalitativa analyser. ”SIKA har en övertro på ekonomiska kalkyler. De avvägningar som måste komma in har med utbildningssystemet, arbetsmarknaden och den lokala och regionala samhällsplaneringen att göra”. I detta sammanhang nämns också att de förhandsbedömningar som görs måste anpassas till regionaliseringen.

”Vi i regionerna ropar efter kunskapsunderlag, t.ex. vägdata-baser, kartunderlag m.m. och måste ständigt anlita konsulter”.

”När det gäller utvärderingar så är det regeringen som måste beställa dem”. ”Gör om SIKA!” ”SIKA är för svårt, akademiskt och byråkratiskt och har dessutom lidit av utflyttningen till Östersund.”

”Se till att utvärderingsfunktionen kopplar tydligt till planeringsprocessen”

Så här tycker intresseorganisationerna

Hur fungerar infrastrukturens organisation allmänt sett?

Samtliga känner till utredningen och välkomnar initiativet. Man tycker att systemet i det stora hela fungerar nöjaktigt, att dialogen är konstruktiv och att såväl verk som departement är befolkade av kompetent och välmotiverad personal. Detta uppskattas eftersom Sverige med sin geografiska position kräver en mycket välfungerande infrastruktur för att vara internationellt konkurrenskraftigt. Då behoven av utveckling och förbättring är såväl ständiga som oändliga kräver detta en myndighetsmässig samordning. Många upplever resursbrist och anser att det finns risk för att de investeringar som görs inte görs tillräckligt bra och att underhållet generellt sett är eftersatt.

De upplevda problemen har att göra med bristande samordning och ”myndigheternas upplevda superoptimering av det egna trafikslaget”. Man ser att alla verk vill stödja och utveckla sitt eget revir. ”De slåss om pengarna utifrån sina egna silos”. Detta anses skapa en konflikt mellan politiska mål och verkens mål. Flera tar upp att systemet är förvånansvärt beroende av enskilda individer och tycker att intrycken av verken i stor utsträckning beror på vilka kontaktpersoner man har.

Även departementet ses som fraktionerat. Man anser allmänt att departementet, trots sin kompetens och samarbetsvilja är underbemannat och svagt relativt verken.

Ett par personer tar upp det faktum att verksamheten ständigt på ett eller annat sätt är under utredning – ”de får akta sig så att inte trafikverken helt och hållet sysselsätter sig med att förhålla sig till och anpassa sig efter nya utredningar”.

Verken

Samtliga verk upplevs som kompetenta och positiva att samarbeta med. De ”tyngsta” verken, Vägverket och Banverket, upplevs som mer tungfotade och svårarbetade än de mer kundorienterade Luftfartsverket och Sjöfartsverket. Speciellt Vägverket upplevs av någon som ”tungt och med många stridiga viljor”. Några representanter är dock mer negativa till Sjöfartsverket – ”de tänker väldigt litet på näringen och svenska behov”. Man är avvaktande till Transportstyrelsen som ju är helt nybildad.

Ord som ”allt bättre dialog” och ”går åt rätt håll” eller ”behöver dock ytterligare kundorienteras” är frekventa.

På en femgradig skala torde medelvärdet av hur verken upplevs fungera ligga närmare fyra (där 5 är max).

Planeringen

Planeringen av den statliga infrastrukturen upplevs som det egentliga problemet. ”När politiska händelser blåser bort viktiga och sedan länge planerade projekt känns planeringsarbetet som onödigt och demotiverande”.

”Om nya objekt skall in i planen borde det vara med nya pengar”

Det ganska omfattande och tidskrävande planeringsarbetet upplevs ofta som överkört av politiska hänsyn.

Systemet behöver förenklas och verklighetsanpassas anser man. Detta uppger flera vara huvudproblemet – inte organisationen runt verksamheten.

Planeringens tidshorisont upplevs också som problematisk. En större flexibilitet och snabbare anpassning till ändrade förhållanden vore önskvärt. Man upplever vidare att staten har goda resurser och stort intresse för den ”långa horisonten”, men begränsat intresse för taktiska, mer omedelbara frågor. Någon uttryckte det som ”att ska man prata om långsiktig transportpolitik kommer det lätt 100 personer, men gäller det rangerandet i Haparanda så kommer ingen!”

Någon föreslår att man borde införa en investeringsbudget med möjlighet till 20 års avskrivningstid. Detta skulle avsevärt underlätta genomförandet av stora objekt och minska finansieringsproblematik och beslutsvånda.

Vad upplever man som sitt problem?

De problem man upplever sig ha är förstås mer centrerade runt den egna situationen än runt statens eller verkens övergripande organisation. Någon vill ”bygga mer”, en annan vill få bort alla flaskhalsar, en tredje upplever svårigheter med ”att få fokus på gods”.

Näringslivets transportråd har skrivit en 7-punkts skrivelse där bl.a. ett trafikslagsövergripande, kundorienterat synsätt och ett enklare planeringssystem efterlyses.

Organisationsfrågorna

Principen att planera infrastrukturen trafikslagsövergripande möter stor genklang. Alla anser att samordning och helhetssyn är av godo. "Hamnar kräver vägar" etc. Några anser att departementsnivån är för svag i dag och behöver förstärkas. Bildandet av Transportstyrelsen upplevs som ett riktigt grepp.

En samlad planering och en samlad utvärdering anses som vetligt och önskvärt. "Bra att ta tag i detta, så man ser hela transportkedjorna". "En samlad planeringsfunktion måste föras med både muskler och kompetens". "Utvärdering är viktigt, men politiskt ointressant och bör därför ses över", säger en person – "Det vore toppen med en nationell utvärderingsfunktion med ett samhälleligt, inte bara ett statligt perspektiv", säger en annan.

Man är mer skeptisk till en eventuell sammanslagning av trafikverken. Man uttrycker farhågor beträffande svårigheter vid hopslagningar och storleken på ett samlat verk. "Får inte bli för stort, får inte bli stuprör inom verksamheten". "Man måste akta sig för att slå sönder det som fungerar bra".

Samtidigt ser man fördelen med den samlade synen och kompetensen. Någon tycker att man "kunde slå ihop planeringen och bolagisera resten".

Så här tycker representanter för direkta användare, t.ex. operatörer och varuägare

Flera har utifrån ett affärsmässigt perspektiv tagit upp betydelsen av ett extra väl fungerande transportsystem med tanke på Sveriges geografiska läge och behovet av att kompensera för det. Just detta perspektiv är det flera personer som saknar både i regeringens övergripande politik och hos trafikverken. Några anser att all fokus hamnar på de problem transporterna orsakar, till exempel buller och trängsel, i stället för på de möjligheter som det utgör. Någon tar också upp att det talas alldeles lite om godstransporter – "politiken är helt inriktad på persontransporter – godset röstar inte". En

annan övergripande synpunkt är att systemet präglas av ”mycket kunskap på djupet, men nästan ingen på bredden”. ”Vi var ledande på logistik på 1970-talet, men nu ligger vi inte längre i framkant”.

Hur fungerar kontakterna med verken allmänt sett ?

Här finns en splittrad bild, beroende på med vilka man samverkar med och beroende på den egna rollen. I stora drag tycker de flesta att samarbetet fungerar väl, även om man har specifika synpunkter och efterlyser mer av helhetssyn.

En person med stor internationell utblick säger till exempel att de svenska trafikverken (liksom de norska) är ”relativt fyrkantiga, rigida och armlängdshållsbenägna, dvs. mer byråkratiska än exempelvis Danmark och EU-kommissionen, som ser kunden snarare som en resurs”.

Flera uppger dock spontant att man tycker samarbetet blir allt bättre och att trafikverkens representanter är tillmötesgående och intresserade.

Företrädare för hamnar menar att farlederna fungerar bra, men att vissa problem uppstår när godset ska lämna hamnen på endera väg eller järnväg. Om kapaciteten i de svenska hamnarna ska öka förutsätter det att landtransporterna fungerar och att problemen inte ständigt uppfattas som ”någon annans”.

Privata aktörer, menar någon, stöter ibland på problem som delvis beror på att regelverken fortfarande är anpassade till staten som ägare.

Några menar att medan verkens kärnverksamhet sköts på ett tillfredsställande sätt saknas i stor utsträckning en bredare kompetens kring logistik, både vad avser behoven och de reella kostnaderna för denna. I detta sammanhang nämner också någon bristen på vision – vad är det egentligen vi vill uppnå i Sverige? De transportpolitiska målen är mest fokuserade på att undanröja de problem som transporter orsakar.

Någon säger att det finns en risk med trafikverken storlek – ”De är så stora att de inte behöver kunden, eller bry sig om vem som är kund. Det blir bara regeringen som är kund”.

Vägverket

Vägverket uppfattas mestadels som professionellt:

- ” Mycket bättre dialog, mindre byråkratiska, vi får gehör för våra behov”
- ” På uppåtgående”
- ”Har regionala regelbundna möten 2 ggr om året, – fungerar bra”.

Det finns dock också problem och en undran om hur man orkar – ”Det måste vara ett elände att vara GD för Vägverket – hur ska de kunna planera om politiken ideligen prioriterar om?” Någon beskriver som exempel en planerad påfart som plötsligt försvunnit från planeringen till förmån för någon annan investering, ”då fanns det ingen kommunikation, olycksfall i arbetet, annars allt bättre”.

Banverket

Åsikterna om Banverket varierar. Flera tycker att verket på senare tid engagerat sig i trafikslagsövergripande frågor och att den gemensamma planeringsprocessen med Vägverket varit bra hittills. Andra tar upp att det ibland kan vara svårt att få förståelse för regionalt eller lokalt specifika järnvägsfrågor. Ytterligare ett par personer tycker att det är svårt att komma någon vart över huvud taget med Banverket och att verksamheten präglas av ”gammalmodigt tänkande”.

- ”Banverket är myndighet, produktionsmyndighet och leverantör. Måste arbeta med kortare tidshorisont och bli mer kundorienterade”.
- ”Beror på frågorna, – driftfrågor, -byggprojekt, –infrastrukturplaner. Bäst på bygg”.
- ”Mycket resonerande, men föga resultat”

Några funderar på om Banverket fungerar bättre utan regional organisation. ”Det verkar så, men jag vet inte?”

Transportstyrelsen

- ”För ny för att kunna uttala mig om funktionssättet”.
- ”Miljöfrågor, sakfrågor. Ej längre operativt samarbete. Fungerar.”
- ”Bra myndighet, inga konflikter.”

Luftfartsverket

- Avgiftsfrågor . Måste sänkas då flygindustrin är i kris! Goda relationer runt flygplatsfrågor. Fungerar mycket bra.
- Samarbetar väl med deras konsulter.

De upplevda problem som har med luftfart att göra handlar snarast om kopplingen mellan flygplatser och väg- eller järnvägsnät, där en bättre dialog mellan trafikslagets representanter efterfrågas.

Sjöfartsverket

Sjöfartsverket uppfattas, i jämförelse med de övriga, som ett tämligen passivt verk, som inte fullt ut engagerat sig i planeringsverksamheten och som inte har ett utvecklat affärstänkande. ”Norrköping känns längre bort från resten av landet än Borlänge”, säger någon. Redarna uppfattas ha stort inflytande och vara starka aktörer. Någon tycker att verket borde arbeta strategiskt med farledsavgifterna och se till att svenska farleder är internationellt konkurrenskraftiga. Redarna å sin sida uppfattar verket som slutet och byråkratiskt.

Någon tar upp att arbetet med strategiska hamnar är bra och att verket allmänt sett är bra att ha att göra med, andra att det saknas en utvecklad hamnpolitik, vilket skulle behövas med tanke på den strategiska resurs som dessa utgör. ”Myndigheterna kan faktiskt styra vilken internationell trafik vi får”, säger någon med hänvisning till att 75–80 % av trafiken utförs av utländska redare.

Planeringen

- ”Planeringen måste snabbas upp, frys treårsplaner! Verkligheten förändras så snabbt att nya förutsättningar innebär merarbete till ingen nytta!”
- ”Planerna blir orealistiska”
- ”Skapa nya arbetsformer, minska ryckigheten!”

Ovanstående är citat, men kan stå som en allmän beskrivning av de generella attityderna. Någon tar upp att regeringen styr med penningmedel, men inte är tydliga med vad som ska uppnås och varför, andra anser att statens roll huvudsakligen bör innebära medelstildelning, i övrigt kan man låta verken sköta verksamheten. Rollfördelningen mellan departement och verk är otydlig för några.

Någon anser att staten gör ett bra jobb och inte drar åt olika håll, som t.ex. kommissionen, medan en annan anser att samordning och kommunikation brister.

”Man måste ha mycket tålamod på grund av de långa puckarna, miljöprövningar etc.” Personerna på departementet upplevs som kompetenta, även om det är Finansdepartementet som ytterst upplevs styra. ”Tyvärr finns det alltid för lite pengar”.

Regionalt verkar det fungera mycket olika beroende på var man befinner sig. Flera tycker att samordningen är både systematisk och välfungerande, medan några inte ser någon regional samordning alls. Vägverket verkar vara det verk som upplevs ligga längst fram här.

Vad upplever man som problem?

Problemupplevelserna dikteras av den konkreta verksamheten och varierar därför självklart beroende på denna, – några exempel:

- ”EU och Sverige tolkar regler olika, skapar dissonans och problem”
- ”Behov och finansiering stämmer inte!”
- ”Kan bli för mycket problematiseringar. Personberoende! Vägverket håller på med ”mycket”.
- ”LFV:s avgifter för höga!”

- ”Eftersatt underhåll på spår och vägar”
- ”Planeringen!”
- ”För lite resurser till mycket lönsamma projekt!”
- ”All fokus är på persontrafiken”.

Organisationsfrågorna

Här har man delade meningar. Allt ifrån ” Det är bra ju mindre staten lägger sig i” till ”Det behövs mer kompetens och expertis på departementsnivå”.

Någon besvärar sig av diskrepansen i regional närvaro mellan Vägverket och Banverket. Vad gäller trafikslagsövergripande planering är man eniga om att behovet av en sådan är både uppenbart och mycket stort. Verken upplevs i dag snarast som konkurrerande. Idéerna kring formerna för detta varierar från att låta Transportstyrelsen få ansvaret till att framför allt satsa på regional samordning. Frågan känns synnerligen angelägen för flera.

Utvärdering är vidare en fråga som är angelägen för många. Eftersom de flesta upplever de egna behoven som relevanta och angelägna är de intresserade av en ”objektiv utvärdering” som avspeglas i prioriteringarna.

Någon anser att det är avgörande att utvärderingsfunktionen är självständig, någon annan att detta mycket väl kan göras inom respektive verk. ”Bolag kan ju utvärdera vad de gör.”

Ytterligare någon är skeptisk till huruvida resultaten skulle komma att användas. ”Det är ändå inte där avgörandet sker, det är politiska händelser som styr”.

Från flygsidan välkomnar man objektivitet, då flyget ”förfördelas på osakliga grunder,

- bra med resursallokering på lika villkor ”.

En eventuell sammanslagning av Vägverket och Banverket möter olika reaktioner:

- ”Bra med helhet, kanske stärker man gemensam målbild och vettig planeringsperiod”
- ”Ser inga fördelar”
- ”Bra med ”one-stop”, men för stort, farligt!”

- ”Svårt att göra. Komplicerat. Blir ju ändå avdelningar inom helheten.”
- ”Bra med helhetsbild, matchar branschen, – men det är ett stort jobb som kräver starkt ledarskap och innebär risk för förlamning.”
- ”Den regionala nivån är mest viktig och angelägen”
- ”Det kan kanske gå om man tänker i processer, men frågan är då vilka som är de viktigaste processerna. Är trafiksäkerhet en till exempel?”

Någon tar upp att om verk ska slås samman är det viktigt att även Sjöfartsverket inkluderas så att det blir ett genuint helhetsperspektiv.