

RIKSDAGENS TRAFIKUTSKOTT

Trafikutskottet har under år 2003 genomfört en utvärderings- och uppföljningsstudie om riksdagens roll i den långsiktiga infrastrukturplaneringen. Syftet med studien har varit att skapa ett fördjupat beslutsunderlag inför riksdagens förväntade ställningstagande våren 2004 till den långsiktiga planeringen av vägar och järnvägar för perioden 2004–2015.

Följande rapport redovisar det material som sammanställts inom ramen för projektet.

Inledningsvis redovisas en översiktlig beskrivning av nuvarande process för infrastrukturplaneringen av vägar och järnvägar samt en översiktlig beskrivning av andra länders planeringsprocess för infrastruktur. Efter denna beskrivande del redovisar olika forskare utifrån sina respektive utgångspunkter sin syn på riksdagens roll i planerings- och uppföljningsarbetet.

Studierna inleds med en statsvetenskaplig analys av Fil.dr Helena Wockelberg om riksdagens roll i planering och uppföljning av vägar och järnvägar benämnd *Beslut under resans gång*. Därefter redovisas den samhällsekonomiska studien *Riksdagens roll i infrastrukturplaneringen* av professor Lars Hultkrantz och Fil.dr Jan-Eric Nilsson. Sista forskarstudien *Transportpolitik och planering* är utformad utifrån ett nationalekonomiskt perspektiv och författad av professor Lars-Göran Mattsson.

Avslutningsvis redovisas stenografiska minnesanteckningar från den offentliga utfrågning som trafikutskottet arrangerade den 13 november 2003 om riksdagens roll i samband med planeringen av vägar och järnvägar.

Eftersom underlaget bedöms ha ett allmänt intresse publiceras det i rapportserien Utredningar från riksdagen.

Stockholm 2004-03-08

Claes Roxbergh
Ordförande

/Göran Nyström
Kanslichef

ISSN 1104-6414

ISBN 91-85050-40-7

Riksdagens internttryckeri, Stockholm, 2004

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning.....	5
Riksdagens inflytande över väg- och järnvägsplaneringen	9
Bakgrund och syfte	9
Projektets avgränsning och uppläggning.....	10
Beskrivning av planeringssystemet för vägar och järnvägar.....	11
1 Bakgrund.....	11
2 Väg- och järnvägssystemets omfattning.....	11
3 Grundläggande transportpolitiska principer	12
4 Planeringssystemets utveckling.....	13
4.1 Planeringsperioden 1991–2000	15
4.2 Planeringsperioden 1994–2003	15
4.3 Planeringsperioden 1998–2007	16
4.4 Planeringsperioden 2004–2015	17
4.5 Andra planeringsformer	17
5 Ansvarsfördelning.....	18
5.1 Riksdagen.....	18
5.2 Regeringen	18
5.3 Banverket	19
5.4 Vägverket	19
5.5 Länsstyrelserna.....	20
5.6 SIK A	21
6 Infrastrukturplaneringens två etapper.....	21
6.1 Inriktningsplaneringen	22
6.2 Åtgärdsplaneringen	25
7 Planeringens genomförande	28
8 Uppföljning och utvärdering	29
9 EU:s transportpolitik och Transeuropean Network	30
Planerings- och uppföljningsprocessen för vägar och järnvägar i några länder.....	32
1 Inledning	32
1.1 Syfte	32
1.2 Genomförande.....	32
2 Parlamentens roll i planeringsprocessen	33
2.1 Sammanfattning	33
2.2 Kort beskrivning av parlamentens roll i några länder.....	35
3 Parlamentens roll i finansiering av vägar och järnvägar.....	37
3.1 Sammanfattning	37
3.2 Kort beskrivning av parlamentens roll i några länder.....	37
4 Parlamentens roll i uppföljning och utvärdering	39
4.1 Sammanfattning	39
4.2 Kort beskrivning av parlamentens roll i några länder.....	39

Beslut under resans gång	41
En statsvetenskaplig analys av riksdagens roll i planering och uppföljning av vägar och järnvägar	41
Sammanfattning.....	42
1. Inledning.....	44
1.1 Studiens syfte.....	44
1.2 Riksdagens roll i den parlamentariska demokratin	44
1.3 Att studera riksdagens roll i planering och uppföljning.....	45
2. Resultat.....	48
2.1 Formellt och faktiskt styrelseskick	48
2.2 Några övergripande problem	50
2.3 Riksdagens beslut om transportpolitikens mål och ramar.....	52
2.4 Incitamenten	57
2.5 Uppföljning av beslut om vägar och järnvägar	63
3. Slutsatser och rekommendationer	65
3.1 ”Är” och ”bör” skiljer sig åt	65
3.2 Riksdagen, målen och ramarna.....	65
3.3 Incitamentsstrukturen	67
3.4 Riksdagen och uppföljningen	67
3.5 Och framtiden?	68
Källförteckning.....	69
Riksdagens roll i infrastrukturplaneringen.....	73
1 Bakgrund	75
2 Infrastrukturplaneringens grundläggande frågor	75
2.1 Dagens process	76
2.2 Infrastrukturplaneringens uppgifter	77
3 Infrastrukturplaneringens förutsättningar	78
3.1 Styrkepositioner inom svensk offentlig sektor	79
3.2 Den svaga kontrolltraditionen.....	81
3.3 Den komplexa målbilden	85
4 Vilka är dagens problem?	86
4.1 Spelregler och intressegrupper	86
4.2 En dåligt fungerande planeringsprocess	88
4.3 Överinvesteringar	93
4.4 Felaktig balans mellan investeringar och andra styrmedel	96
5 Riksdagens roll i infrastrukturplaneringen	97
5.1 Riksdagens roll	98
5.2 Tänkbara reformer	98
Referenser.....	103
Transportpolitik och planering.....	105
1 Inledning.....	106
2 Olika planeringsfilosofier	106
3 Strukturen i de transportpolitiska målen.....	113
4 Valet av kriterium för att välja åtgärder i infrastrukturplaneringen.....	116

5 Problem med dagens infrastrukturplanering	121
6 Hur skulle infrastrukturplaneringen kunna förändras?	123
7 Några ytterligare frågor	126
Offentlig utfrågning om riksdagens roll i samband med planering av vägar och järnvägar	129
<i>Bilaga 1</i>	
Frågor till andra länders parlament	167
<i>Bilaga 2</i>	
Sammanställning av planerings- och uppföljningsprocessen i olika länder	171
<i>Bilaga 3</i>	
Frågeunderlag till intervjuer med nuvarande och tidigare ledamöter av riksdagens trafikutskott	209
<i>Bilaga 4</i>	
Frågeunderlag till intervjuer med statliga tjänstemän på det transportpolitiska området	213

Riksdagens inflytande över väg- och järnvägsplaneringen

Bakgrund och syfte

Trafikutskottet har den 21 januari 2003 beslutat att genomföra ett uppföljnings- och utvärderingsprojekt om riksdagens roll i samband med planering av vägar och järnvägar.

En bakgrund för trafikutskottets initiativ är den omfattande diskussion som sedan länge förts i olika forum om planeringssystemets effektivitet, legitimitet och relevans. Riksdagen har härvid bl.a. under en följd av år understrukt vikten av att planeringen av investeringar för transporternas infrastruktur samordnas. Riksdagen har också begärt att regeringen skall vidta åtgärder så att riksdagens inflytande över investeringsplaneringen kan stärkas. Mot bakgrund av riksdagens ställningstaganden har planeringssystemet successivt reformerats i syfte att få bl.a. en ökad helhetssyn. Ett syfte med föreliggande projekt har därför varit att utvärdera nuvarande planeringssystem i förhållande till tidigare riksdagsbeslut.

Trafikutskottet har vidare i olika sammanhang tillmätt investeringsplaneringen i vägar och järnvägar en stor betydelse för möjligheterna att uppnå ett hållbart transportsystem liksom för den fortsatta samhällsutvecklingen. Även statsfinansiellt svarar investeringarna i trafikens infrastruktur för betydande resursanspråk. Som exempel kan nämnas att planeringsramen för den nu pågående planeringsperioden 2004–2015 för investeringar och underhåll av i huvudsak vägar och järnvägar uppgår till 365 miljarder kronor. Ett mer allmänt syfte med utvärderingsprojektet har därmed varit att granska den demokratiska förankringen och riksdagens inflytande i investeringsplaneringen för att säkra planeringssystemets legitimitet.

När det gäller valet av tidpunkt för studien kan nämnas att regeringen har aviserat att man under våren 2004 avser att för riksdagen redovisa en skrivelse avseende infrastrukturplaneringen av vägar och järnvägar för perioden 2004–2015. Studien har därmed även tillkommit i syfte att ge trafikutskottet ett fördjupat beslutsunderlag inför den kommande behandlingen av infrastrukturplaneringen våren 2004.

I sammanhanget kan nämnas att riksdagen i juni 2001 (2000/01:RS1, KU23) beslutat att bl.a. godkänna riksdagsstyrelsens förslag om ett tillägg i riksdagsordningen (4 kap. 16 §) som föreskriver att utskotten skall följa upp och utvärdera riksdagsbeslut. Trafikutskottet har mot denna bakgrund under senare år lagt en ökad vikt vid att följa upp och utvärdera olika riksdagsbeslut. Dessa insatser har kommit till uttryck genom bl.a. utfrågningar, studiebesök, inhämtande av faktaunderlag, förslag om tillkännagivanden till riksdagen om särskilda utredningar samt förslag till Riksdagens revisorer om granskningsprojekt. Föreliggande uppföljningsstudie är det första projekt som trafikutskottet i egen regi har genomfört. Projektet har finansierats delvis genom de resurser som avsatts för revisionsliknande insatser i riksdagen.

Projektets avgränsning och uppläggning

Granskningen har avgränsats till att omfatta det statliga planeringssystemet för infrastrukturen på väg- och järnvägsområdet med inriktning på riksdagens roll. När det gäller investeringar och underhåll på sjöfarts- och luftfartsområdet planeras och finansieras detta delvis utifrån andra förutsättningar.

Studien har letts från trafikutskottets kansli och utförts främst av olika forskare samt – när det gäller vissa kartläggningsdelar – av tjänstemän inom riksdagsförvaltningen. Trafikutskottet har successivt informerats om arbetets fortskridande men har inte behandlat de förslag som redovisats av berörda forskare. Det betyder att respektive författare själv svarar för framlagda synpunkter och förslag.

Projektet har delats in i tre delar. I delprojekt ett görs en översiktlig beskrivning av nuvarande process för infrastrukturplaneringen av vägar och järnvägar. En beskrivning har dessutom skett av planeringsförutsättningarna för internationella förbindelser genom Transeuropean Network. Kartläggningen redovisas i promemorian Beskrivning av planeringssystemet för vägar och järnvägar.

I delprojekt två görs en översiktlig beskrivning av andra länders planeringsprocess för infrastruktur med inriktning på den parlamentariska behandlingen. Projektet har i huvudsak utförts genom en enkätundersökning till ett flertal länder. Kompletterande information har därutöver insamlats för vissa länder.

Delprojekt tre är indelat i tre deluppdrag med artiklar av forskare. Gemensamt för uppdragen är att de inriktats på att ge en analytisk behandling av riksdagens inflytande i processen med utgångspunkt från vad som kan anses vara rimligt utifrån:

- riksdagens inflytande utifrån demokratiska utgångspunkter
- författningar och andra instrument som styr svensk offentlig sektor
- praktiska avvägningar
- samordning med ekonomisk planering

Beskrivning av planeringssystemet för vägar och järnvägar

1 Bakgrund

Trafikutskottet har den 21 januari 2003 beslutat genomföra ett uppföljnings- och utvärderingsprojekt om riksdagens roll i samband med planering av vägar och järnvägar. Projektet har avgränsats till att omfatta det statliga planeringssystemet för infrastrukturen på väg- och järnvägsområdet. Som bakgrund till projektet redovisas i föreliggande promemoria en översiktlig kartläggning av det statliga planeringssystemet för vidmakthållande och investeringar i vägar och järnvägar.

I syfte att ge en så aktuell beskrivning som möjligt har behandlingen koncentrerats till den nu pågående planeringsprocessen för perioden 2004–2015. För att ge en mer täckande kartläggning av planeringsprocessen och beskriva hur den förverkligas och följs upp har därutöver en kort återblick skett från tidigare planeringsperioder. Med tanke på planeringssystemetets komplexitet och omfattning har framställningen koncentrerats främst till riksdagens del i planeringsprocessen. Avslutningsvis redovisas vidare vissa uppgifter om det arbete som pågår inom EU för utveckling av Transeuropean Network (TEN-T).

2 Väg- och järnvägssystemets omfattning

Landets vägar och järnvägar har successivt byggts upp och svarar i dag för en omfattande infrastruktur av stor ekonomisk och samhällelig betydelse. Utbyggnaden av infrastrukturen liksom underhållet av vägar och järnvägar finansieras till största delen med skattemedel. År 2003 används i runda tal 22 miljarder kronor av statsbudgeten till infrastrukturen på väg- och järnvägsområdet. Satsningarna fördelar sig på ca 15 miljarder kronor till vägnätet och ca 7 miljarder kronor till järnvägsnätet. På vägområdet används ca 6 miljarder för drift och underhåll medan på järnvägsområdet ca 3 miljarder kronor används för infrastrukturens vidmakthållande. Härutöver finansieras ett antal större investeringsprojekt med s.k. alternativ finansiering som innebär bl.a. att återspeglning på statsbudgeten utsträcks över en längre tidsperiod.

Totalt omfattar det svenska vägnätet drygt 138 000 km allmänna vägar. Härtill finns det 75 000 km enskilda vägar med statsbidrag samt ett omfattande nät av enskilda vägar utan statsbidrag. Huvuddelen av trafikarbetet utförs på det statliga vägnätet. Staten ansvarar för det allmänna vägnätet på landsbygden och för de övergripande trafiklederna i tätorterna. Kommunerna har ansvar för den lokala väghållningen i tätorterna.

Det statliga vägnätet är indelat efter strategisk betydelse i följande tre grupper:

- Det nationella stamvägnätet, som har utpekats av riksdagen som det vägnät som har strategisk betydelse för landets fortsatta välfärdsutveckling. Detta vägnät omfattar samtliga Europavägar och några riksvägar.
- Regionala vägar, som ingår i det vägnät som Vägverket anser ha strategisk betydelse för utvecklingen i respektive region.
- Lokala vägar, som är de vägar som varken tillhör det nationella stamvägnätet eller är regionala.

Det svenska järnvägsnätet omfattar ca 17 000 spårkilometer, varav drygt 80 % tillhör statens spåranslagningar. Andelen av det statliga bannätet som tillåter 25 tons axellast är drygt 18 % och andelen som tillåter största lastprofil är drygt 14 %. Andelen av banlängden med dubbelspår är 29 % och den elektrifierade delen är 68 %. Det statliga järnvägsnätet består av:

- Stomnätet, som är det järnvägsnät som SJ innehar trafikeringsrätten för när det gäller den interregionala persontrafiken. Stomnätet omfattar drygt 60 % av statens spåranslagningar.
- Länsjärnvägar, som har stor betydelse för den lokala och regionala persontrafiken. De länstrafikansvariga innehar trafikeringsrätten för persontrafiken på detta nät. Länsjärnvägarna utgör drygt en tredjedel av statens spåranslagningar.
- Kapillära banor, som vissa mindre banor som industri- och hamnspår kallas.
- Inlandsbanan, vars banlängd är 1 053 km, tillhör inte längre statens spåranslagningar. Banan ägs av staten men nyttjanderätten innehåller Inlandsbanan AB, som ägs av de 15 kommunerna längs banan.

3 Grundläggande transportpolitiska principer

En utgångspunkt för åtgärder i trafikens infrastruktur är de av riksdagen fastlagda transportpolitiska målen. Ungefär en gång per decennium, senast under riksdagsåret 1997/98, har riksdagen fattat ett s.k. transportpolitiskt beslut. I de transportpolitiska besluten har riksdagen fattat beslut om transportpolitiska mål samt transportpolitiska principer, medel och rollfördelning.

Våren 1998 fastställde riksdagen utgångspunkter och mål för transportpolitiken (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:266). Vissa kompletteringar har därefter gjorts genom beslut hösten 2001 (prop. 2001/02:20, bet. 2001/02:TU2, rskr. 2001/02:126). Målhierarkin är utformad genom dels ett *övergripande mål* med ett antal *delmål* som anger ambitionen på lång sikt och beslutas av riksdagen, dels *etappmål* som anger lämpliga steg på väg mot de långsiktiga målen och beslutas av regeringen. Etappmål har än så länge formulerats endast för vissa av delmålen. Delmålen bryts i sin tur ned av regeringen till specifika *verksamhetsmål* och *resultatindikatorer* för vart och ett av de olika verksamhetsområdena.

Det övergripande transportpolitiska målet är att säkerställa en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medbor-

garna och näringslivet i hela landet. Delmålen inom transportpolitiken är att inom ramen för en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning bidra till följande:

- Ett tillgängligt transportsystem, där transportsystemet utformas så att medborgarna och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses.
- En hög transportkvalitet, där transportsystemets utformning och funktion medger en hög transportkvalitet för medborgarna och näringslivet.
- En säker trafik, där det långsiktiga målet för trafiksäkerheten skall vara att ingen dödas eller allvarligt skadas till följd av trafikolyckor inom transportsystemet. Transportsystemets utformning och funktion skall anpassas till de krav som följer av detta.
- En god miljö, där transportsystemets utformning och funktion anpassas till krav på god och hälsosam livsmiljö för alla, där natur- och kulturmiljö skyddas mot skador och där en god hushållning med mark, vatten, energi och andra naturresurser främjas.
- En positiv regional utveckling, där transportsystemet främjar en positiv regional utveckling genom att dels utjämna skillnader i möjligheterna för olika delar av landet att utvecklas, dels motverka nackdelar av långa transportavstånd.
- Ett jämställt transportsystem, där transportsystemet är utformat så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov. Kvinnor och män skall ges samma möjligheter att påverka transportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning och deras värderingar skall tillmätas samma vikt.

En framträdande transportpolitisk princip för planeringen av trafikens infrastruktur är att nå bästa samhällsnytta inom givna ekonomiska ramar. För att kunna räkna på samhällsnyttan görs samhällsekonomiska kalkyler. I den samhällsekonomiska kalkylen försöker man beräkna kostnader och nyttor som uppkommer på grund av en viss åtgärd. Man räknar då också in s.k. externa effekter som normalt inte värderas i kronor och ören, t.ex. förändringar i restider, utsläpp till miljön och olycksrisker. I den samhällsekonomiska kalkylen försöker man beräkna vilken nytta en viss investering gör under sin ekonomiska livstid, dvs. under en period på upp till 60 år. Lönsamheten mäts som s.k. nettonuvärdeskvot, NNK.

4 Planeringssystemets utveckling

Staten har sedan lång tid engagerat sig i utvecklingen av landets infrastruktur. En bred politisk enighet har därvid funnits om att trafikens infrastruktur inte helt kan överlämnas till marknadskrafterna utan att det behövs vissa statliga insatser. Däremot har olika uppfattningar rått om vilken grad av statligt engagemang som är önskvärt och vilka former detta engagemang skall ta sig.

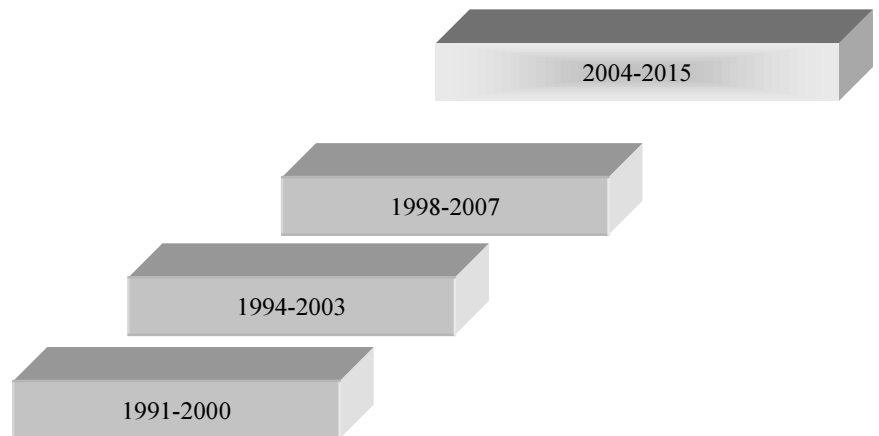
Ett grundläggande argument för det statliga engagemanget har varit infrastrukturens betydelse för välfärdsutvecklingen och en långsiktig ekonomisk tillväxt. Historiskt har dessutom infrastrukturens centrala roll för landets

beredskap spelat en roll för trafiksystemets utformning. Ett viktigt skäl för statligt engagemang har vidare varit infrastrukturens betydelse för den regionala utvecklingen och inkomstfördelningen. Under senare år har trafiksystemets följder för miljö- och trafiksäkerhetsfrågor och utgångspunkten att skapa ett hållbart transportsystem fått en alltmer ökad betydelse i investeringsplaneringen.

Bland tidiga historiska exempel på statlig investeringsplanering kan nämnas utbyggnaden av Göta Kanal och anläggandet av järnvägens stambanor. Det var dock först i slutet av 1960-talet som en mer modern och systematisk utveckling mot en mer långsiktig infrastrukturplanering inleddes i och med att Vägverket bildades år 1967. Den första planen som fastlades var Vägplan 70¹ och fram till mitten på 1980-talet reviderades planen vart femte år, den kom sedan att följa mandatperioderna.

Inom järnvägsområdet planerades och genomfördes baninvesteringar under huvuddelen av 1900-talet av affärsverket Statens järnvägar efter främst företagsekonomiska grunder. SJ tilldelades exempelvis i ordinarie anslag under 1980-talet mellan 700 och 800 miljoner konor årligen för i huvudsak reinvesteringar i infrastrukturen. Det var först genom 1988 års transportpolitiska beslut då Banverket² inrättades som en övergång skedde till ett samhällsekonomiskt synsätt på järnvägsnätet. Detta innebar samtidigt att det skapades förutsättningar för en mellan trafikgrenarna samordnad investeringsplanering i huvudsak efter de mönster som utbildats inom vägplaneringen.

Under 1990-talet har tre tioårsplaner tagits fram, nämligen för perioderna 1991–2000, 1994–2003 och 1998–2007. Den statliga planeringen av investeringar i vägar och järnvägar sker rullande med en normal revidering vart fjärde år. Den nu pågående planeringsprocessen avser tidsperioden 2004–2015.



Figur 1. Planeringsperioder för infrastrukturplaneringen på väg- och järnvägsområdet.

¹ SOU 1969:56

² Prop 1987/88:50, bet. 1987/88:TU20, rskr. 1987/88:29

4.1 Planeringsperioden 1991–2000

Enligt 1988 års transportpolitiska beslut uppdrog regeringen åt Vägverket och Banverket att upprätta en långsiktig investeringsplan för perioden 1991–2000 med följande planeringsramar:

Planeringsramar för perioden 1991–2000

Ändamål	Miljarder kronor
Investeringar i riksvägar	13,0
Investeringar i stomjärnvägar	10,0
Investeringar i länstrafikanläggningar	8,7
Totalt	31,7

Mot bakgrund av uppdraget utarbetade Vägverket en riksvägplan efter tre steg. Först genomfördes en samlad analys av vilka krav som ställs på hela transportsystemet år 2000 och vilken roll de olika transportmedlen skall spela. Därefter upprättades prioriterade objektslistor och slutligen togs ett förslag till riksvägplan fram inom den fastlagda ramen. Banverkets förslag till stomnätsplan upprättades efter en utveckling och anpassning av den metodik som använts av Vägverket. Underlagsmaterialet granskades och utvärderades mot ett enhetligt trafikprognosmaterial. Systemsyn tillämpades i utvärderingen av olika objekt.

4.2 Planeringsperioden 1994–2003

För planeringsperioden 1994–2003 fastlades en långsiktig plan för utbyggnaden av landets väg- och järnvägsnät på totalt 88 miljarder kronor. Härtill kom 10 miljarder kronor för redan beslutade men ännu ej finansierade infrastrukturinvesteringar.

Planeringsramar för perioden 1994–2003

Ändamål	Miljarder kronor
Investeringar i stomjärnvägar	32
Investeringar i riksvägar	40
Investeringar i länstrafikanläggningar	9
Bärighetsåtgärder på vägar	7
Totalt	88

Källa: Prop. 1992/93:176, bet. 1992/93:TU35

I samband med riksdagsbehandlingen fastlades att medlen för investeringarna liksom tidigare skulle anslas över anslag på statsbudgeten och inte som föreslogs i den aktuella propositionen genom att lån togs upp i Riksgäldskontoret.

4.3 Planeringsperioden 1998–2007

Planeringsprocessen för perioden 1998–2007 hade sin grund i riksdagens beslut våren 1994 (prop. 1993/94:100, bet. 1993/94:TU16, rskr. 1993/94:154). På förslag av trafikutskottet begärde riksdagen att en kommission skulle tillsättas för att utarbeta en nationell plan för kommunikationerna i Sverige. Syftet var bl.a. att stärka det politiska inflytandet över infrastrukturplaneringen. Riksdagen menade att alla trafikslag, inte bara vägar och järnvägar, måste integreras i planeringsprocessen samt att avvägningar mellan olika trafikslag måste göras utifrån politiska överväganden³.

Regeringen tillkallade i december 1994 en parlamentarisk kommitté. Kommittén, som tog namnet Kommunikationskommittén, hade två huvuduppgifter. Den skulle dels lägga fram ett förslag till inriktning av infrastrukturinvesteringarna för åren 1998–2007, dels utarbeta underlag för ett nytt transportpolitiskt beslut. Kommitténs arbete låg bl.a. till grund för regeringens proposition Infrastruktur för framtida transporter (prop. 1996/97:53). Inriktningen innebär att åtgärderna i infrastrukturen under åren 1998–2007 skulle

- bidra till tillväxt och sysselsättning i alla delar av landet
- leda till förbättrad transportkvalitet genom förbättrad befintlig infrastruktur
- öka infrastrukturens miljöanpassning
- minska störningar från trafikbuller
- utformas med utgångspunkt i högsta ambition för trafiksäkerheten.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag om en planeringsram på 190 miljarder kronor för att förverkliga inriktningen under planeringsperioden. Ramen skulle i första hand användas till investeringar i nationell och regional transportinfrastruktur samt drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar.

Planeringsramar för perioden 1998–2007

Ändamål	Miljarder kronor
Investeringar i nationella stamvägar	30,5
Investeringar i stamjärnvägar	36,0
Investeringar i regional transportinfrastruktur	32,0
Drift och underhåll av statliga vägar	56,0
Drift och underhåll av statliga järnvägar	27,0
Kompletterande åtgärder inom miljö- och trafiksäkerhet	8,5
Totalt	190,0

Källa: Prop. 1996/97:53, bet. 1996/97:TU7, rskr. 1996/97:174

³ Liknande synpunkter framfördes redan 1992 i samband med riksdagens behandling av Riksdagens revisorers förslag om samordnad investeringsplanering för transporter (förs. 1991/92:18, bet. 1991/92:TU22, rskr. 1991/92:333 och 334).

4.4 Planeringsperioden 2004–2015

Startpunkten för den nu pågående planeringsperioden har senarelagts från ursprungligen förutsatt 2002 till 2004. Som framgår av nedanstående sammanställning har planeringsperioden vidare utsträckts från tidigare tio år till tolv år. Vidare gäller att även sådan infrastruktur som inte finansieras med anslag skall ingå i planeringsramen. En närmare beskrivning av pågående planeringsprocess redovisas under avsnitt 6.

Planeringsramar för perioden 2004–2015

Ändamål	Miljarder kronor
Drift och underhåll av statliga vägar	87
Drift och underhåll av statliga järnvägar	38
Tjälsäkring, bärighet och rekonstruktion av vägar	17
Sektorsuppgifter	8
Järnvägsinvesteringar	100
Nationella väginvesteringar	39
Regional infrastruktur	30
Kapitalkostnader	45
Totalt	364

Källa: Prop. 2001/02:20, bet.2001/02:TU2

4.5 Andra planeringsformer

Parallellt med de investeringar som ingått i den rullande tioåriga planeringsprocessen har omfattande investeringar skett i andra former. I början på 1990-talet fanns en särskild infrastrukturfond (DELFIN) för delfinansiering av investeringar i järnvägar, vägar och kollektivtrafikanläggningar. Under planeringsperioden 1998–2007 planerades vidare investeringar för ytterligare ca 50 miljarder kronor under samma period. Dessa investeringar avsågs inte finansieras med anslag och ingick därför inte i den av riksdagen beslutade planeringsramen.

Till projekten med alternativ finansiering hör vidare bl.a. Öresundsförbindelsen med anslutningar, Arlandabanan, Botniabanan samt projekt inom ramen för det s.k. Dennispaketet och Göteborgsöverenskommelsen.

5 Ansvarsfördelning

5.1 Riksdagen

Trafikutskottet har behandlat riksdagens roll i planeringsprocessen i betänkande 2001/02:TU2. Utskottet pekar där på att riksdagens roll i första hand bör vara att ange övergripande mål och riktlinjer för planeringen, fastställa finansiella ramar, säkerställa en god kontroll av statens finanser och skapa förutsättningar för en effektiv organisation för att förvalta avsatta resurser. Enligt utskottet betyder det att vilka åtgärder som skall genomföras och när de skall ske främst bör bestämmas inom ramen för trafikverkens och länens långsiktiga planering med utgångspunkt från riksdagens beslut med anledning av infrastrukturpropositionen. Riksdagen skall också se till att regeringen återrappporterar i vilken grad insatta resurser har bidragit till uppfyllelsen av fastlagda mål.

I samband med att utskottet behandlade regeringens skrivelse om de långsiktiga investeringsplanerna för trafikens infrastruktur⁴ behandlades även riksdagens roll i infrastrukturplaneringen. Av betänkandet framgår att det, efter införandet av mål- och resultatstyrning i statsförvaltningen, enligt trafikutskottet inte är riksdagens främsta uppgift att ta ställning till enskilda infrastrukturprojekt eller andra enskilda åtgärder. Investeringar i trafikens infrastruktur förutsätts i stället behandlas inom ramen för den normala infrastrukturplaneringen. Förutsätts särskild finansiering genom t.ex. garantiåtaganden krävs dock att frågan underställs riksdagens prövning. Inget hindrar heller att riksdagen gör mer preciserade ställningstaganden i enskilda frågor. Det kan gälla delar av infrastrukturen, som t.ex. det enskilda vägnätet eller särskilda investeringar som är av väsentlig betydelse för trafiksystemets effektivitet eller som kräver särskilda finansieringslösningar.

5.2 Regeringen

Regeringen har en strategisk roll för utbyggnaden och vidmakthållandet av trafikens infrastruktur. Under både inriktnings- och åtgärdsplaneringen utgör regeringens beredning av planeringen en stor del av arbetet. Därtill kommer det årliga budgetarbetet i vilket regeringen genom budgetpropositionen lämnar förslag på medelstilldelning. Regeringens ansvar i planeringsprocessen är att inför varje planeringsomgång samt inför varje nytt budgetår lägga fram en proposition. Propositionen har föregåtts av ett omfattande beredningsarbete där regeringen har inhämtat underlag från bl.a. olika myndigheter. I propositionen redovisar regeringen ett förslag till inriktning av den fortsatta planeringen av transportinfrastrukturen. Förslagen omfattar normalt mål, ekonomiska ramar, planeringskriterier och ansvarsfördelning i den kommande planeringsprocessen. I den årliga budgetprocessen lägger regeringen fram en

⁴ Skr. 1998/99:8, bet. 1998/99:TU5, rskr. 1998/99:150

budgetproposition som bl.a. innehåller förslag till medelstillelning. Efter riksdagens behandling av propositionen verkställer regeringen beslutet och formulerar regleringsbrev till berörda myndigheter. I regleringsbrevet framgår vilka mål som myndigheten skall uppnå samt hur mycket medel den har till sitt förfogande. Direktivet kan innehålla särskilda instruktioner för hur verksamheten skall genomföras.

När myndigheterna, på grundval av planeringsdirektiven, lämnar sina förslag till åtgärdsplanering är det regeringens tur att bearbeta underlaget. Därefter fastställer regeringen åtgärdsplaneringen.

5.3 Banverket

Banverket har som central förvaltningsmyndighet ett samlat ansvar, sektorsansvar, för hela järnvägstransportsystemet. Banverket skall verka för att de transportpolitiska målen uppnås och verket skall inom ramen för sitt sektorsansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Banverket skall leda och följa upp utvecklingen inom järnvägssektorn samt bistå regering och riksdag i frågor som berör hela järnvägstransportsystemet. I mars varje år skall Banverket lämna en redovisning, analys och utvärdering av utvecklingen inom de områden som omfattas av verkets sektorsansvar till regeringen.⁵

Inför inriktningsplaneringen skall Banverket upprätta en *banhållningsplan* till ledning vid fördelning av medel för investeringar, drift och underhåll av stomjärnvägar, sektorsåtgärder samt vissa statsbidrag. Planen skall upprättas främst utifrån övergripande behov av järnvägstransporter för hela landet. Planen skall avse tolv år och förnyas vart fjärde år om inte regeringen föreskriver annat. I banhållningsplanen skall bl.a. anges den inriktning på investeringar som är nödvändig för att nå de transportpolitiska målen samt inriktningen på drifts- och underhållsåtgärder på stomjärnvägsnätet. Den skall även innehålla uppgifter om förväntad medelstillelning till respektive stråk på stomjärnvägsnätet och en särskild uppgift om förväntat statsbidrag. Vidare skall det framgå vilka nyinvesteringsobjekt som behöver utföras under planperioden för att uppnå den fastlagda inriktningen för respektive stråk samt kostnaderna för dessa objekt. Banhållningsplanen fastställs sedan av regeringen.⁶

5.4 Vägverket

Vägverket har som central förvaltningsmyndighet ett samlat ansvar, sektorsansvar, för hela vägtransportsystemet. Vägverket skall verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Vägverket skall inom ramen för sitt sektorsansvar

⁵ Se vidare förordning (1998:1392) med instruktion för Banverket.

⁶ Se vidare förordning (1989:67) om plan för stomjärnvägar.

vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Vägverket ansvarar för planering, byggande och drift av de statliga vägarna.⁷

Inför inriktningsplaneringen skall Vägverket upprätta en nationell *väghållningsplan* till ledning vid fördelning av medel för nyinvesteringar, förbättringsåtgärder och drift av statliga vägar samt sektorsåtgärder. Planen skall bl.a. ange ett rikstäckande nät av riksvägar av särskild betydelse (stamvägnätet) och förslag till standard på detta vägnät, den inriktning på nyinvesteringar och förbättringsåtgärder på stamvägnätet som är nödvändig för att nå de transportpolitiska målen, inriktningen på åtgärder för tjälsäkring, bärighet och rekonstruktion på det statliga vägnätet, inriktningen på drifts- och underhållsåtgärder på det statliga vägnätet samt en bedömning som innefattar redovisning av inverkan på de transportpolitiska målen. Den nationella väghållningsplanen skall avse tolv år. Planen skall förnyas vart fjärde år om inte regeringen i det enskilda fallet beslutar något annat. Den nationella väghållningsplanen fastställs sedan av regeringen.⁸

5.5 Länsstyrelserna

Vid beredningen har länsstyrelsen ansvaret för samordning av åtgärdsförslagen så att dessa, med hänsyn till de regionala förutsättningarna, bidrar till att uppnå de transportpolitiska målen. Trafikverken skall bistå länsstyrelserna när länsplan upprättas samt lämna underlag till länsplanen. Underlaget skall avse gällande nationella planeringsförutsättningar och ange inriktningsmål inom respektive trafikslag samt vilka särskilda regionala aspekter som bör beaktas. Vägverket och Banverket skall därutöver lämna förslag till vilka regionala infrastrukturobjekt som bör genomföras samt lämna en redovisning av objektens beräknade kostnader. Länsstyrelsen skall också begära in förslag om objekt som bör genomföras i länet från bl.a. kommuner, landstinget och andra berörda myndigheter. Länsplanen fastställs av länsstyrelsen. Till ledning vid fördelning av medel för nyinvesteringar och förbättringsåtgärder skall länsstyrelsen upprätta en *länsplan* för länet. Länsplanen skall avse tolv år och förnyas vart fjärde år om inte regeringen beslutar något annat. Länsplanen skall upprättas med hänsyn till de samlade transportbehoven inom en region och bl.a. avse statliga vägar som inte ingår i stamvägnätet och sådana anläggningar för vilka statsbidrag kan lämnas.

I länsplanen skall anges standard på anläggningarna, den inriktning på investeringar och förbättringsåtgärder på dessa anläggningar som är nödvändig för att nå de transportpolitiska målen, redovisning av de större objekt som beräknas bli utförda under planens giltighetstid, redovisning av åtgärdernas beräknade kostnader, redovisning av beräknade årliga bidrag för olika ända-

⁷ Se vidare förordning (1997:652) med instruktion för Vägverket.

⁸ Se vidare förordning (1997:262) om nationell väghållningsplan.

mål samt en bedömning som innefattar redovisning av inverkan på de transportpolitiska målen.

Vägverket och Banverket skall fortlöpande underrätta länsstyrelserna om genomförandet av åtgärderna i länsplanen samt årligen till regeringen redovisa hur de fastställda länsplanerna genomförts. Redovisningen sker regionvis och innefattar genomförda åtgärder, uppnådda effekter, hur de nationella inriktningsmålen har uppfyllts, kostnader och anslagsförbrukning.⁹

5.6 SIKÄ

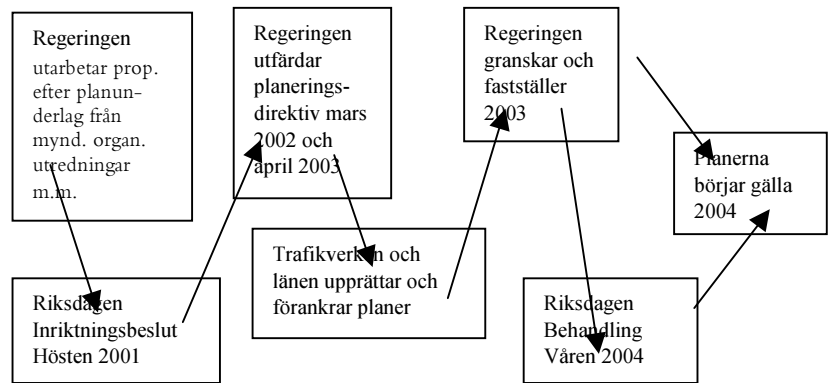
För att hålla samman investeringsplaneringen mellan de olika trafikgrenarna har Statens institut för kommunikationsanalys (SIKÄ) tilldelats vissa samordnande uppgifter. Enligt sin instruktion skall myndigheten bl.a. svara för övergripande analyser inom kommunikationssystemen och för analyser av effekter av åtgärder inom transportsystemen i syfte att uppnå det transportpolitiska målet. Institutet skall dessutom svara för att Banverkets, Vägverkets, Sjöfartsverkets och Luftfartsverkets långsiktiga infrastrukturplanering samordnas och genomförs på ett gemensamt underlag, utveckla metoder för prognoser och planering, för konsekvensbedömningar samt för samhällsekonomiska analyser inom transportområdet, göra regelbundna uppföljningar av mål och externa effekter inom transportområdet, göra regelbundna beskrivningar av nuläge och prognoser över utveckling av transporter och övriga kommunikationer samt samordna riksomfattande undersökningar av transporter och övriga kommunikationer.

6 Infrastrukturplaneringens två etapper

Dagens infrastrukturplanering sker i två steg: *inriktningsplanering* och *åtgärdsplanering*. I inriktningsplaneringen beslutar riksdagen om mål, ekonomiska ramar och inriktning för den kommande planeringsperioden. Avsikten är att övergripande politiska avvägningar skall ske av regering och riksdag och inte på myndighetsnivå.

Åtgärdsplaneringen sker sedan genom att Vägverket, Banverket, länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen utarbetar nationella stamnäts- respektive väghållningsplaner samt länsplaner för regional infrastruktur. De nationella länsplanerna fastställs därefter av regeringen medan länsplanerna fastställs på regional nivå. Regeringen redovisar sitt ställningstagande i form av en skrivelse till riksdagen.

⁹ Se vidare förordning (1997: 263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur.



Figur 2 Schematisk beskrivning av hur riksdagen involveras i planeringsprocessen för planperioden 2004–2015.

6.1 Inriktningsplaneringen

Underlag

Den nu pågående planeringsprocessen inleddes med att SIKa fick i uppdrag av regeringen att genomföra en lägesanalys som skulle ligga till grund för inriktningsplaneringen. Som underlag i inriktningsplaneringen redovisade även länsstyrelser och regionala självstyrelseorgan regionalt viktiga strategiska frågor och brister i förhållande till de transportpolitiska målen. Detta material låg i sin tur till grund för en nationell strategisk analys som regeringen gav SIKa och trafikverket i uppdrag att genomföra. Tillsammans med SIKa och trafikverket deltog även länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan, Riksantikvarieämbetet, Boverket, Naturvårdsverket samt Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK).

Planeringen skulle utgå från ett transportslagsövergripande synsätt. Myndigheterna satte samman och konsekvensbelyste olika inriktningsalternativ. I analysen utgick myndigheterna från bedömningar av hur efterfrågan på och utbudet av transporter kommer att förändras fram till år 2010. Man satte samman tre inriktningsalternativ:

- samhällsekonomi
- regional utveckling
- trafiksäkerhet och miljö.

Det samhällsekonomiska alternativet innehöll de mest lönsamma väg- och järnvägsåtgärderna. Alternativet ”regional utveckling” innehöll de väg- och järnvägsåtgärder som länen bedömer ger störst tillväxt för näringslivet. Trafiksäkerhets- och miljöalternativet innehöll de väg- och järnvägsåtgärder som gör att etappmålen för trafiksäkerhet och en god miljö nås mest kostnadseffektivt. Inriktningen visade hur planeringsramen kan fördelas på olika kombi-

nationer av åtgärder och skilda förutsättningar. Resultatet av den nationella strategiska analysen presenterades i november 1999 (SAMPLAN 1999).

Regeringens förslag

I propositionen Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart samhälle¹⁰ har regeringen redovisat sitt förslag till inriktningsbeslut. Förslagen omfattar mål, ekonomiska ramar, planeringskriterier och ansvarsfördelning i den kommande planeringsprocessen. Dessutom redovisas en närtidssatsning som omfattar ca 12 miljarder kronor i ökade resurser och som kommer att göras 2002–2004.

Regeringen förslag innebar att den långsiktiga planeringsramen för perioden 2004–2015 skall uppgå till 364 miljarder kronor, varav 319 miljarder kronor för verksamhet och 45 miljarder kronor för kapitalkostnader i form av räntor och amorteringar för investeringar som finansieras med lån. Uppgiften att bevara och säkerställa väg- och järnvägssystemen skall prioriteras. För detta skall 150 miljarder kronor avsättas 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 sektorsuppgifter,
- 17 miljarder kronor för tjälsäkring, bärighet och rekonstruktion av vägar.

Enligt propositionen bör uppgiften att bevara och säkerställa befintliga vägar och järnvägar prioriteras. För att tydliggöra effekterna av vald nivå för drift och underhåll anges att regeringen avser att ställa krav på både Vägverket och Banverket att redovisa drift och underhållsstrategier i sina planförslag.

Regeringens förslag innebar vidare en särskild satsning på tjälsäkring, bärighet och rekonstruktion på 17 miljarder kronor. Propositionen innebär vidare att 6 miljarder kronor av de 8 miljarder kronor som avsätts för sektorsuppgifter skall fördelas till Vägverket och 2 miljarder kronor till Banverket.

För att utveckla och modernisera transportsystemet anges att 169 miljarder kronor skall användas. Av dessa medel skall 100 miljarder kronor användas för järnvägar och 69 miljarder kronor för vägar, varav 30 miljarder kronor avser länsplanerna för regional transportinfrastruktur.

När det gäller järnvägsinvesteringar innebar förslaget en i förhållande till tidigare planeringsperioder kraftigt ökad planeringsram för investeringar i järnvägar på 100 miljarder kronor. Regeringens bedömning är att man med en sådan planeringsram kan åtgärda bristerna i järnvägens infrastruktur. En utveckling mot ett nytt, modernt järnvägssystem för 2000-talet kan inledas. Regeringen har bedömt att man av planeringsramen för järnvägar på 100 miljarder kronor bör använda ca 6 miljarder kronor för projekt i gällande planer där den fysiska planeringen är långt gången. 3 miljarder kronor bör avsättas för bidrag till investeringar i spårfordon för regional kollektivtrafik.

I propositionen behandlades vidare finansieringen av vissa särskilda järnvägsprojekt. När det gäller tunnel genom Hallandsås föreslås att kostnaden för projektets färdigställandet, som beräknades till 4–4,5 miljarder kronor,

¹⁰ Prop. 2001/02:20

finansieras inom planeringsramen för järnvägsinvesteringar. För Botniabanan föreslås att projektet integreras i planeringsramen inklusive kostnadsfördyring. I propositionen föreslås vidare att riksdagen godkänner att Banverket ensamt skall ansvara för genomförande av Citytunneln i Malmö. Statens andel i Citytunneln skall integreras i planeringsramen.

Beträffande nationella vägar innebar propositionen att det nationella stamvägnät som beslutades av riksdagen 1993 (prop. 1992/93:176, bet. 1992/93:TU35) skall ligga fast. Planeringsramen för nationella väginvesteringar angavs till 39 miljarder kronor. Planeringsramen för nationella väginvesteringar omfattar investeringar på stamvägnätet, åtgärder för förbättrad miljö på hela det statliga vägnätet samt åtgärder för förbättrad trafiksäkerhet på stamvägnätet.

Den regionala planeringsramen omfattar investeringar och förbättringsåtgärder på statliga vägar som inte är nationella stamvägar, bidrag till regionala kollektivtrafikanläggningar, inklusive kommunala flygplatser och kajanläggningar, bidrag till kommunala väghållare för fysiska åtgärder och transportinformatik för förbättrad miljö och trafiksäkerhet samt bidrag till trafikhuvudmän för åtgärder som ökar tillgängligheten för funktionshindrade resenärer. Av den regionala planeringsramen reserveras 1,5 miljarder kronor för investeringar i regional kollektivtrafik.

Riksdagens ställningstagande

Genom behandling av trafikutskottets betänkande 2001/02:TU2 har riksdagen fastställt regeringens förslag¹¹ till inriktningsplanering. I betänkandet behandlades samtidigt 509 motioner från fyra riksmöten. Genom beslutet godkände riksdagen dels den föreslagna totala planeringsramen för perioden 2004–2015 på 364 miljarder kronor med förordad fördelning på olika huvudändamål, dels de olika ändamål som planeringsramarna får användas för.

Genom riksdagsbeslutet behandlades även finansieringen av några större infrastrukturprojekt, nämligen:

- Järnvägstunneln genom Hallandsås

Färdigställandet av järnvägstunndel genom Hallandsås får finansieras inom ramen för järnvägsinvesteringar.

- Botniabanan

Regeringen får besluta om en låneram om högst 10,4 miljarder kronor för Botniabanans första och andra utbyggnadsetapp.

- Citytunneln i Malmö

Regeringen bemyndigas att godkänna att Banverket ensamt skall ansvara för genomförandet av Citytunneln i Malmö. Banverkets andel av Citytunnelns totala finansiering, 6 248 miljoner kronor, bör finansieras inom planeringsramen för järnvägsinvesteringar.

¹¹ Prop. 2001/02:20

Trafikutskottet ställde sig bakom samtliga regeringsförslag. Till betänkandet fogades sammanlagt 23 reservationer (m, fp, kd, c, v, mp).

6.2 Åtgärdsplaneringen

Uppdrag till trafikverken

Åtgärdsplaneringen inleds med att regeringen ger direktiv¹² till Banverket, Vägverket och länen att upprätta långsiktiga planer för transportinfrastrukturen. Utgångspunkten för planupprättandet skall vara de transportpolitiska målen. I uppdraget lämnar regeringen även instruktioner för vilka planeringsramar som är aktuella samt hur länen skall redovisa åtgärderna i länsplanerna. Nytt för pågående planeringsomgång är att länen ska inhämta yttranden från trafikverken över det förslag som sänds till regeringen.

Regeringen har i sina direktiv till Vägverket föreskrivit att planerade investeringar i nu gällande nationell väghållningsplan, där den fysiska planeringen bedöms ha kommit långt, skall ingå i planerna för 2004–2015. Regeringens bedömning är att investeringsprojekt för ca 10 miljarder kronor uppfyller det kriteriet. Regeringen har vidare föreskrivit att planen skall innefatta två särskilt utpekade projekt på E 18 i Värmlands respektive Örebro län samt även Norra Länken i Stockholms län (5 miljarder av statliga medel) liksom 3 miljarder kronor till miljöåtgärder i det statliga vägnätet. Planen skall även innefatta de investeringar på ca 4 miljarder kronor under åren 2002–2004 som tidigare läggs genom lån i Riksgäldskontoret. Regeringens villkor medför att drygt 20 miljarder kronor av den tillgängliga planeringsramen på 39 miljarder för investeringar under perioden 2004–2015 har in-tecknats innan Vägverkets planering inletts.

Regeringen har vidare i tilläggsdirektiv i april 2003 till Vägverket angett att den årliga planeringsramen för investeringar skall öka successivt under planperioden. Eftersom den totala investeringsvolymen är oförändrad blir planen därmed ”baktung”. I tilläggsdirektiven säger regeringen också att det europeiska perspektivet skall beaktas när Vägverket gör sina prioriteringar. Delar av det statliga vägnätet ingår i det transeuropeiska transportnätet TEN-T, bl.a. den s.k. Nordiska Triangeln.

Banverket fick i sina planeringsdirektiv den 14 mars 2002 regeringens uppdrag att upprätta en nationell banhållningsplan för järnvägen för perioden 2004–2015. I uppdraget pekar regeringen ut följande fem projekt som skall rymmas inom planeringsramen:

- järnvägstunnel genom Hallandsås,
- utbyggnaden av Botniabanan till ett belopp av 15 miljarder kronor,
- Banverkets andel av finansieringen av Citytunneln i Malmö,
- Banverkets andel av finansieringen av åtgärder för ökad spårkapacitet genom centrala Stockholm,

¹² N2001/11612/IR (delvis), N2002/2930/IR

- elektrifieringen av Blekinge kustbana.

Planerade investeringar enligt nu gällande stamnätsplan för vilka den fysiska planeringen bedöms ha kommit långt skall ingå i planerna för 2004–2015. Banverket har bedömt att följande objekt skall anses som långt komna:

- uppgradering av Ådalsbanan (delen Sundsvall–Kramfors),
- tre dubbelspårsetapper på sträckan Göteborg–Trollhättan, dubbelspårutbyggnad på sträckan Mjölby–Motala,
- dubbelspårutbyggnad på sträckan Södertälje hamn–Södertälje C, dubbelspår (inklusive bangårdsanpassning Södertälje hamn),
- fjärrblockering och mötesstationer på Bergslagsbanan (delen Kil–Ställdalen), bangårdsombyggnader i Uppsala (inklusive statsbidrag till resecentrum), Nybro och Flen.

Den 10 december 2002 fick Banverket regeringsuppdraget att utreda förutsättningarna för en ny järnväg på sträckan Umeå–Luleå–Haparanda (Norrbottenbanan). Uppdraget redovisades till regeringen den 10 mars 2003.

Den 30 april 2003 fick Banverket ytterligare ett tilläggsuppdrag. Detta innebär att planeringsramarna för investeringar under åren 2005 och 2006 minskas med totalt 5,5 miljarder kronor. Den totala planeringsramen för hela planperioden 2004–2015 förblir oförändrad. Tilläggsuppdraget innebär även att projekt inom det transeuropeiska transportnätet skall övervägas i den kommande planeringen. För Banverkets del rör det sig om projekt i den Nordiska Triangeln och på Haparandabanan. Dessutom innebär tilläggsuppdraget att en strategi för införandet av det framtida signalsystemet ERTMS skall beskrivas i Framtidsplanen.

Underlag från trafikverken

Trafikverken Vägverket och Banverket har den 5 augusti 2003 överlämnat sina respektive förslag till långsiktiga infrastrukturplaner för åren 2004–2015 till regeringen.

I sitt förslag till nationell plan för vägtransportsystemet 2004–2015 benämnd *Den goda resan* redovisar Vägverket hur den angivna planeringsramen på 149 miljarder konor bör användas för att uppnå den bästa samlade nyttan. Förslaget har remissbehandlats under våren 2003 och svar har lämnats av sammanlagt ca 300 instanser.

Enligt Vägverket har trafiksäkerheten vägt tungt vid valet av investeringar i vägnätet. Stora delar av de högtrafikerade vägarna föreslås mötessepareras, vilket kraftigt minskar risken för olyckor med dödade och svårt skadade människor. Viktiga näringslivsvägar förstärks vidare framför allt i glesbygdslänen, och nästan alla broar på det utpekade näringslivsvägnätet har full bärighet 2011. Planen lägger också särskild vikt vid vägar som är av stor betydelse för arbetspendling och möjligheterna att välja boendeort. De vägar som näringslivet pekat ut som viktiga sätts främst och de allra flesta av dem kommer att kunna trafikeras av tung trafik året runt. Även framkomligheten på de stora vägarna ökar utanför de största tätorterna. Planens åtgärder ökar till-

gängligheten för många i tätorterna och ger särskilt barn, gående och cyklister en säkrare trafikmiljö. Kollektivtrafiken anpassas till de funktionshindrades behov. I de största städerna består däremot trängseln i trafiken, med bristande framkomlighet både för distributions- och kollektivtrafik samt personbilar.

För att närma sig målet om en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning i hela landet föreslår Vägverket att gällande ramar ökas med vad som kan betalas genom sådana alternativa finansieringsformer som inte belastar stadsbudgeten. Som ett första steg föreslås att en sträcka på norra E 6:an avgiftsfinansieras.

Banverkets förslag till *Framtidsplan för järnvägen 2004–2015* har remissbehandlats under våren med start den 15 januari 2003. Myndigheter och intresseorganisationer har lämnat sina remissvar till den 1 april medan motsvarande yttranden inkommit från länsstyrelserna till den 28 april. Det remissmaterial som inkommit på framtidsplanen har varit mycket omfattande. Totalt har cirka 300 remissyttranden mottagits av Banverket. Remissvaren är av mycket olika karaktär, från korta meddelanden i en enskild fråga till omfattande remissvar som berör stora delar av Framtidsplanens innehåll.

Banverket föreslår i Framtidsplanen hur totalt 101,5 miljarder kronor skall investeras i järnvägsystemet under 2004–2015. En stor del av den summan är låst i projekt som redan är beslutade och i vissa fall påbörjade sedan flera år. För att parera neddragningen enligt regeringens kompletterande planeringsdirektiv våren 2003 föreslår Banverket att man tillfälligt skall få låna i Riksgäldskontoret för att finansiera två projekt, pendeltågstunnlar i Stockholm och Citytunneln i Malmö. Pengarna skall betalas tillbaka senare under planperioden.

Regeringens behandling

Under hösten 2003 pågår den politiska behandlingen i Regeringskansliet. Utgångspunkten för arbetet är att regeringen kan fatta beslut vid årsskiftet 2003/04 för att sedan framlägga en skrivelse till riksdagen. Om regeringens behandling resulterar i ett ställningstagande som avviker från tidigare riksdagsbeslut erfordras en proposition i ärendet.

Riksdagens behandling

Med utgångspunkten att regeringen efter årsskiftet 2003/04 kommer att överlämna en skrivelse till riksdagen kan riksdagsbehandlingen förväntas äga rum under våren 2004. Underlag för riksdagsbehandlingen är dels regeringens skrivelse (under förutsättning att regeringens fastställelse ryms inom tidigare riksdagsmandat), dels ett stort antal motioner från riksmötena 2002/03 och 2003/04.

7 Planeringens genomförande

Årlig medelstilldelning för genomförandet

Då infrastrukturinvesteringar finansieras över statsbudgeten sker den slutliga medelstilldelningen för ändamålet ett år i taget, i den ordinarie statsbudgetprocessen. Den årliga medelstilldelningen kan av olika anledningar skilja sig från i föregående avsnitt nämnda belopp som beräknats nödvändiga för att genomföra de projekt som i planen anges för ett särskilt år. Under senare år har den viktigaste förklaringen till detta varit budgetsaneringen och de kostnadsbesparingar som denna innebar. Den årliga medelstilldelningen följer därmed inte med automatik den fördelning som anges i åtgärdsplanerna. Samtidigt kan den slutliga prövningen av enskilda projekt leda till att dessa inte genomförs under det år åtgärden beräknas till enligt planen. I regeringens skrivelse om investeringsplaner 1998/99:8 om fastställande av regeringens ställningstagande till Vägverkets och Banverkets långsiktiga planer anges därför: ”Långtidsplanerna anger en prioritering av investeringar. Prövningen av projekt och medelstilldelningen för enskilda år kan medföra avvikelser när det gäller de kostnader och genomförandetidpunkter som planen anger för särskilda objekt.”

I statsbudgetens årliga tilldelning av medel för genomförandet av planerna anvisar riksdagen i praktiken medel för två ändamål: vägar och järnvägar. I motsats till vid beslutet om planeringsram beslutar riksdagen således i statsbudgeten inte om fördelningen av medel mellan drift och underhåll och investeringar i vägar och järnvägar. Det ankommer på regeringen att göra detta i regleringsbrev till trafikverken. Olika anledningar kan leda till att regeringen enskilda år gör en fördelning mellan drift och underhåll som inte överensstämmer med vad som angivits i planerna.

Genomförandet av planerna

Det är Vägverkets och Banverkets ansvar att utifrån tilldelade medel genomföra gällande planer. I exempelvis Banverkets regleringsbrev för 2003 anges som mål att Banverket, inom ramen för anvisade medel, skall genomföra åtgärder på statens spåranläggningar i enlighet med stamnätsplanen och länsplanen för regional transportinfrastruktur samt att Banverkets genomförande av länsplanerna för regional transportinfrastruktur skall ske på ett sådant sätt att en lika stor andel av respektive länsplan är genomförd när en ny plan träder i kraft.

Förändring av planerna

Den prioritering av infrastrukturåtgärder som angetts i tidigare åtgärdsplaner har förändras vid olika tillfällen, på olika sätt och av olika anledningar. Prioriteringarna kan förändras genom att vissa projekt eller typer av projekt tidi-

gare- eller senareläggs, eller genom att projekt läggs till eller dras ifrån. Nedan anges några exempel på förändringar av de prioriteringar som beslutades vid fastställandet av planerna för 1998 till 2007. I de fall förändringarna inneburit att undantag görs från budgetlagens huvudprincip att investeringar finansieras med anslag har förändringarna beslutats av riksdagen. I andra fall har regeringen beslutat i frågan.

- I Vägverkets regleringsbrev för 2002 anges att förbifart Markaryd skall inrymmas i den nationella vägtransportplanen 1998–2007 och att Vägverket i sin verksamhetsplanering skall planera för vägutbyggnaden. Denna åtgärd fanns med i Vägverkets förslag till åtgärdsplan men togs bort då regeringen fastställde denna, eftersom Vägverkets förslag överskred den finansiella ram som angivits i direktiven för planeringen.
- Riksdagen beslutade med anledning av tilläggsbudget i den ekonomiska vårpropositionen för år 2001 att utbyggnaden av vägsträckan Hogdal Nordby skall lånefinansieras och därmed inte belasta planeringsramen.
- Den 5 mars 1998 föreslog regeringen i proposition 1997/98:62 Regional tillväxt – för arbete och välfärd att Botniabanan skulle finansieras med lån och därmed inte belasta planeringsramen.

8 Uppföljning och utvärdering

De infrastrukturåtgärder som behandlades i infrastrukturplaneringen och åtgärdsplanerna är såväl ett viktigt medel för uppfyllandet av de transportpolitiska målen som ett stort ekonomiskt åtagande för staten. Mot denna bakgrund har trafikutskottet framhållit vikten av analys och motivering av olika finansieringsbeslut, uppföljning och utvärdering av genomförda investeringar och en årlig redovisning av statens samtliga finansiella åtaganden (bet. 2000/01:TU16 Beslutsunderlag för investeringar i vägar och järnvägar).

I den årliga budgetpropositionen redovisas en uppföljning av bl.a. följande variabler:

- årlig medelstillsättning jämfört med planerad
- genomförandetakt för planen och enskilda projekt
- effekterna av genomförandet av särskilda projekt inklusive samhällsekonomisk lönsamhet och effekt för de transportpolitiska målen.

Årlig medelstillsättning jämfört med planerad

I budgetpropositionen för 2003 görs ingen samlad jämförelse av anvisade medel jämfört med den fastlagda planeringsramen. Under olika avsnitt görs dock uppföljningar och analyser av hur mycket som anvisats för investeringar i stomvägsnätet, åtgärder i väghållningsplanen och de regionala planerna jämfört med de nationella planerna. Det faktum att uppföljningen inte görs samlad, att vissa komponenter (exempelvis drift och underhåll av järnvägar)

saknas samt att uppföljningen av de olika komponenterna i planen inte görs försvårar möjligheten att få en klar bild av planernas genomförandeläge.

Genomförandetakt för planen och enskilda projekt

I budgetpropositionen för år 2003 görs en genomgång av hur ett antal järnvägsprojekt framskrider jämfört med planerna. Ingen sådan genomgång görs för åtgärderna i väghållningsplanen.

Effekterna av genomförandet av särskilda projekt inklusive samhällsekonomisk lönsamhet och effekt för de transportpolitiska målen

I budgetpropositionen görs en översiktlig genomgång av måluppfyllelsen av de transportpolitiska målen.

Utöver den årliga uppföljningen av planernas genomförande kan vidare nämnas de särskilda granskningsinsatser som sker i samband med planernas fastställande. Regeringen har sålunda genom olika utredningsuppdrag inför planernas fastställande sökt säkra ett kvalitativt tillfredsställande och väl samordnat beslutsunderlag.

9 EU:s transportpolitik och Transeuropean Network

EU:s transportpolitik påverkar alltmer det svenska transportsystemet även om trafikens infrastruktur i väsentlig omfattning fortfarande betraktas som en i huvudsak nationell fråga. Vissa beslut har öppnat för ökad efterfrågan av transporter, exempelvis genom skapandet av den inre marknaden i början av 1990-talet. Förändrade transportmönster och nya transportvägar till följd av EU:s utvidgning är andra exempel som får följd för den svenska infrastrukturen. Andra EU-beslut, som överenskommelser inom ramen för Kyoto-protokollet om minskade utsläpp av växthusgaser, lägger restriktioner på transportsektorn för att minska den negativa påverkan på bl.a. miljön.

Enligt Maastrichtfördraget gäller att EU:s medlemsländer skall bygga upp och utvidga transeuropeiska nät inom transporter, telekommunikationer och energiförsörjning. De transeuropeiska näten skall bidra till skapandet av den inre marknaden samt förstärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen inom unionen. Sverige medlemskap i EU innebär en möjlighet att söka finansiellt stöd till projekt som ingår i det s.k. transeuropeiska nätet för infrastruktur för transporter (TEN-T). För år 2003 har som stöd från EG-budgeten för detta ändamål preliminärt beräknats 200 miljoner kronor.

Enligt ett beslut år 1994 har 14 projekt prioriterats särskilt, varav 2 berör Sverige, nämligen fast järnvägs- och vägförbindelse mellan Sverige och Danmark över Öresund samt den s.k. Nordiska Triangeln. Bygget av

Öresundsförbindelsen avslutades den 1 juli 2000. Projektet den Nordiska Triangeln är en multimodal transportkorridor med syfte att förbättra kommunikationerna mellan de nordiska huvudstäderna Köpenhamn, Oslo, Stockholm och Helsingfors.

För närvarande pågår en revidering av riktlinjerna för TEN. I december 2002 har en grupp med representanter från medlemsstaterna och observatörer från kandidatländerna tillsatts för att ge rekommendationer inför revidering. Sverige har genom företrädare för Näringsdepartementet inom ramen för detta arbete betonat vikten av att projekt som syftar till att lösa framkomlighetsproblemen i de centrala delarna av Europa genomförs. Bland svenska projekt har Sverige föreslagit att den Nordiska Triangeln skall förbli ett prioriterat projekt. Härutöver har även förslag om sjömotorvägar i Bottenviken, Östersjön och västkusten lanserats liksom en förbättring av villkoren för den gränsöverskridande järnvägstrafiken mellan Sverige och Finland genom utbyggnad av Haparandabanan. Kommissionen förväntas under senare delen av 2003 presentera ett förslag till reviderade riktlinjer.

Planerings- och uppföljningsprocessen för vägar och järnvägar i några länder

1 Inledning

1.1 Syfte

Riksdagens trafikutskott genomför för närvarande ett projekt kring infrastrukturplaneringen och hur planeringsprocessen ser ut för vägar och järnvägar. Projektet är indelat i tre delar. I detta delprojekt beskrivs översiktligt hur andra länders planeringsprocess ser ut och vilka lösningar som valts med avseende på när och hur parlamenten kommer in i planering och uppföljning av infrastrukturen för vägar och järnvägar.

Syftet med denna promemoria är att ge en mer allmän beskrivning av parlamentens roll i planeringsprocessen för och uppföljningen av vägar och järnvägar i ett antal europeiska länder samt Nya Zeeland. Tillsammans med redovisningen av den svenska planerings- och uppföljningsprocessen (projektets del 1) skall denna del vidare ge en bakgrund för forskartiklarna i projektets del 3. Det är viktigt att påpeka att denna promemoria inte ger några uttömmande svar på alla frågor som ställts i projektet.

1.2 Genomförande

Kartläggningen har genomförts genom att frågor¹³ har skickats till ett antal länders parlament (motsvarigheten till utredningstjänsten). I vissa fall har frågorna besvarats av departementen. I denna promemoria redovisas de svar som inkommit från de berörda ländernas parlament och departement. Svaren har bearbetats och kompletterats med kortfattad information¹⁴ om de olika länderna och hur förhållandet ser ut mellan de nationella parlamenten och underliggande nivåer.

Kartläggningen innefattar elva länder¹⁵. Länderna har valts ut med beaktande av önskemål som tidigare framförts i diskussion i utskottet samt med utgångspunkt från bl.a. följande överväganden.

De nordiska grannländerna – *Finland, Norge och Danmark* – ligger nära Sverige och har därmed en direkt betydelse för den svenska infrastrukturplaneringen. Det finns dessutom betydande likheter i planeringsprocessen, särskilt när det gäller Norge och Finland.

Nederländerna och Storbritannien är exempel på länder som har en väl utvecklad planeringsprocess. Länderna är intressanta att studera närmare eftersom parlamenten kommer in på olika sätt i processen. I båda länderna har

¹³ Se bilaga 1 Frågor till andra länders parlament.

¹⁴ Se bilaga 2 Referenser.

¹⁵ Se bilaga 3 Sammanställning av planerings- och uppföljningsprocessen i olika länder.

dessutom ett omfattande utvecklingsarbete bedrivits inom statsförvaltningen. Som exempel kan nämnas att Storbritannien har gått över till kostnadsbaserad budgetering.¹⁶ *Nya Zeeland* är ytterligare ett exempel på ett land där kostnadsbaserad budgetering har införts. I *Nya Zeeland* har dessutom långtgående avregleringar genomförts inom många områden.

En annan aspekt i valet av länder har varit hur infrastrukturplaneringen integreras i övrig planering. *Irland* är exempel på ett land där planeringsarbetet kring infrastrukturen även lyfts in i det mer övergripande planeringsarbetet kring ett nationellt utvecklingsprogram.

En annan ambition i denna översiktliga kartläggning har varit att spegla skillnader i infrastrukturprocessen i länder med olika strukturer, främst skillnader mellan förbundsstater och enhetsstater. *Tyskland* och *Schweiz* är exempel på förbundsstater med folkvalda parlament på både central nivå och delstatsnivå. Dessutom ligger Tyskland rent geografiskt nära Sverige och har stor betydelse för bl.a. den svenska exporten. Vidare är Schweiz ett land som i hög grad använder folkomröstningar, samtidigt som trafikens miljöproblem uppmärksammas särskilt med hänsyn bl.a. till landets geografiska struktur. *Frankrike* är exempel på ett land där det av tradition mer generellt tillämpas en hög grad av centralstyrning. Det är dessutom ett land som har ett stort och omfattande väg- och järnvägssystem. Både Schweiz och Frankrike är exempel på länder som har avgiftsfinansierade vägar.

Slutligen ingår *Polen* i undersökningen. Polen är ett exempel på en kommande medlemsstat i EU som genom sin närhet till Sverige även är intressant ur ett Östersjöperspektiv.

2 Parlamentens roll i planeringsprocessen

2.1 Sammanfattning

En huvudfråga i denna internationella kartläggning har varit hur *planeringsprocessen* för vägar och järnvägar ser ut i olika länder. I detta har ingått att beskriva hur planeringsprocessen för vägar och järnvägar ser ut bl.a. vad gäller rollfördelningen mellan parlament, regering, myndigheter och organ på regional och lokal nivå. I detta har ingått att särskilt fokusera på vilket sätt som det nationella parlamentet är involverat i *dels* den mer långsiktiga planeringsprocessen, *dels* den mer regelbundet återkommande (t.ex. årliga) plane-

¹⁶ FiU har i bet. 1999/2000:FiU13 beskrivit att det i flera länder pågår en utveckling av redovisningen så att den bättre skall återspegla resursförbrukningen i olika verksamheter. Så har skett även i Sverige på myndighetsnivå genom den nya redovisningsmodell som tillämpas sedan 1993. Dessa förändringar har hittills inte föranlett några större förändringar av principerna för statsbudgeten. I ett fåtal länder (*Nya Zeeland*, *Australien*, *Storbritannien* och i viss mån *Island*) har man även ändrat principerna för statsbudgeten som en följd av ändrade redovisningsprinciper på myndighetsnivå (kostnadsbaserad budgetering). Utvecklingstendenserna internationellt visar att redovisningen alltmer renodlas mot kostnads- och kassamässiga principer. En annan utvecklingstendens är att uppställda mål och resultat bättre skall kunna ställas i relation till förbrukade resurser.

ringen med avseende på vilka objekt som staten satsar på. En fråga som särskilt har uppmärksamats i undersökningen är hur planeringsprocessen för vägar och järnvägar samordnas/integreras med den mer övergripande planeringen och insatser inom andra politikområden för att utveckla olika regioner, t.ex. regionalpolitiska och näringspolitiska åtgärder.

Den genomgång som har gjorts av infrastrukturprocessen visar att olika länder har organiserat processen för styrning av investeringar, drift och underhåll av infrastrukturen på skilda sätt. Samtidigt finns det gemensamma nämnare mellan de flesta länder.

I några länder finns en planeringsprocess som i flera delar liknar den svenska. Som exempel kan nämnas den norska processen som liksom den svenska är indelad i en inriktningsfas och en åtgärdsfas. Även den schweiziska processen för att ta fram s.k. sakplaner har en sådan indelning. I några länder är planeringsprocessen lagreglerad, t.ex. Nederländerna och Polen. Andra länder, t.ex. Danmark och Finland, saknar en mer formaliserad planeringsprocess.

När det gäller styrdokumentet finns det samlade plandokument i bl.a. Norge, Tyskland och Nederländerna, medan Finland och Danmark är exempel på länder som inte har sådana samlade dokument.

Av kartläggningen framgår att parlamentets roll i planeringsprocessen ser olika ut i de studerade länderna. I flertalet länder tas planer, i likhet med vad som gäller i Sverige, fram genom departement och berörda myndigheter. Ansvars- och arbetsfördelningen mellan departement och myndigheter skiljer sig åt.

I några fall överlämnas planerna till parlamentet för beslut (t.ex. Norge, Tyskland och Nederländerna) eller enbart för information (t.ex. Finland). I några länder är parlamentets roll i processen mycket begränsad (t.ex. Storbritannien och Nya Zeeland).

Flera parlament pekar på att man har en viktig roll genom att parlamentet beslutar om budgeten och på så sätt kan styra vilka infrastrukturprojekt som genomförs. I t.ex. Finland fattar parlamentet, till skillnad från vad som gäller i Sverige, beslut på projektnivå i samband med beslutet om statsbudgeten. I Nederländerna fattar parlamentet årliga beslut angående infrastrukturprojekten i samband med att regeringens investeringsplan läggs fram. I några länder, t.ex. Norge och Storbritannien, har parlamenten en beslutsfunktion när det gäller särskilt stora projekt. Tilläggas kan att man i flera länder också har olika rutiner för vägar respektive järnvägar.

Irland är ett exempel på ett land där planeringsprocessen för vägar och järnvägar integreras med den mer övergripande planeringen och insatser inom andra politikområden för att utveckla samhället.

2.2 Kort beskrivning av parlamentets roll i några länder

I *Finland* finns ingen formell planeringsprocess som omfattar samarbete mellan de olika trafikverken. Styrningen sker i stället genom ett flertal mål- och programdokument samt beslut på olika nivåer. Planeringsarbetet utförs av regeringen och dess myndigheter. Parlamentet behandlar inte planerna officiellt, men i samband med att man godkänner den årliga budgeten tas beslut om projekt som gäller utveckling av infrastrukturen. Riktlinjer för infrastrukturen ingår även i regeringsprogrammet som godkänns av parlamentet. Enligt praxis informeras berörda utskott om uppgjorda planer utan att fatta beslut om dem. Budgetpropositionen är det viktigaste dokumentet för parlamentet när det gäller att fatta beslut om utveckling och finansiering av infrastrukturen.

I Norge är den långsiktiga planeringsprocessen uppdelad i olika faser. I den första fasen lägger regeringen fram en tioårig nationell transportplan för parlamentet. Planen, som revideras vart fjärde år, skall lägga grunden för bl.a. politiska prioriteringar och effektiv medelsanvändning. Parlamentet beslutar inte om planen som en lag, och det fattas inte heller något bindande budgetbeslut; syftet är snarare att debattera de övergripande principerna och de ekonomiska ramarna. I den andra fasen tar myndigheterna fram handlingsprogram som inte behandlas av parlamentet, men som ligger till grund för regeringens årliga budgetförslag. Parlamentet fattar beslut om stora vägprojekt som överstiger 200 miljoner kronor och alla järnvägsprojekt. Vägprojekt som finansieras med hjälp av vägavgifter beslutas av parlamentet i samband med propositionsbehandling. Parlamentet har pekat på att man vill fokusera mera på strategi och de viktigaste åtgärderna.

Planeringen i *Danmark* sköts av regeringen som lägger fram ett lagförslag till parlamentet. Efter behandling i utskott fattar parlamentet beslut. När lagen är antagen övergår administrationen till det ansvariga departementet och parlamentet är inte involverat mer i planeringsprocessen.

I Nederländerna har staten ansvar för planering, drift och underhåll av det nationella vägnätet och av järnvägar. Vägar planeras av en avdelning inom departementet och järnvägar av ett statligt finansierat bolag. Planeringsprocessen är reglerad i lag. Efter varje steg i planeringsprocessen lämnar regeringen en skrivelse till parlamentet. Varje år lägger regeringen fram en tioårig investeringsplan för parlamentet. Det slutliga beslutet om projektportföljen och investeringarna per projekt fattas av parlamentet. Projektportföljen och finansieringen debatteras i parlamentet varje höst i samband med att den tioåriga investeringsplanen överlämnas från regeringen. För beslut om enskilda projekt finns det dokument som enligt lag överlämnas till parlamentet för debatt.

I Storbritannien är parlamentet sällan inblandat i planeringsprocessen. Den allmänna politiken inom väg- och järnvägsområdet läggs fast av regeringen, medan myndigheterna utövar förvaltningen. När det gäller helt nya järnvägsprojekt behövs i normalfallet ett godkännande från parlamentet.

När det gäller *Nya Zeeland* är parlamentet varken involverat i den långsiktiga planeringen eller den återkommande planeringen av vägar och järnvägar.

Irland är ett land där transportpolitiken är integrerad i ett övergripande ramverk för infrastrukturinvesteringar, den nationella utvecklingsplanen. Transportinfrastrukturen skall utformas så att den understöder tillväxt och utveckling. Parlamentet och dess utskott har en uppsikts- och tillsynsroll när det gäller planeringen av vägar och järnvägar, inte någon samordnande roll. Parlamentet kan t.ex. kommentera den nationella utvecklingsplanen, där planeringen av vägar och järnvägar ingår.

I *Tyskland* planeras det nationella järnvägsnätet och s.k. fjärrvägar på federal nivå. Storleken på de belopp som avsätts för vägar beslutas av parlamentet, medan planering och förvaltning genomförs av de olika delstaterna på uppdrag av den federala nivån. När det gäller parlamentets roll i planeringsprocessen för vägar och järnvägar så regleras detta i lag. Parlamentet beslutar om s.k. behovsplaner där projekt för både nybyggnad och utbyggnad är indelade i olika prioriteringsgrader. Användningen av kostnads-intäkts-analyser har vidareutvecklats, bl.a. har komponenter som miljö och stadsbyggnad fått större betydelse, liksom att målkonflikter tydliggörs på ett tidigare stadium. Behovsplanerna revideras vart femte år.

I *Schweiz* regleras statens ansvar för investeringar i samt drift och underhåll av vägar och järnvägar i författningen. Parlamentet beslutar om bl.a. investeringsprogrammen där det framgår vilka projekt som skall genomföras. Därefter blir det föremål för folkomröstning. I syfte att uppnå målen för trafikpolitiken samordnas olika åtgärder och projekt både med regionplaneringen och sinsemellan genom den s.k. sakplaneringen. Denna genomförs av trafikverken och är indelad i två faser: en konceptdel och en objekt-del.

I *Frankrike* regleras planeringen genom lag. Parlamentet har möjlighet att delta i diskussionen och lämna synpunkter på transportpolitiken i samband med diskussionen om planeringslagen, som behandlar flera aspekter av nationell utveckling, varav en aspekt är transporter. Genomförandet av transportpolitiken är dock en uppgift för regeringen, tillsammans med regionala organ som står för den största delen av finansieringen. Under budgetdiskussionen i parlamentet kan ledamöter ställa frågor till regeringen om vägpolitiken. Fler-talet frågor handlar om lokala frågor.

I *Polen* sker planeringen av järnvägar enligt en lag. Vad gäller planeringen av vägar tar regeringen för närvarande fram en proposition med förslag till ny planeringsprocess.

3 Parlamentens roll i finansiering av vägar och järnvägar

3.1 Sammanfattning

I undersökningen har ingått att beskriva hur investeringar i och drift/underhåll av vägar och järnvägar finansieras och vem som fattar besluten. Av särskild vikt har varit frågan på vilket sätt det nationella parlamentet är involverat i tilldelningen av resurser till *dels* investeringar, *dels* drift/underhåll. En aspekt på detta är hur detaljerad det nationella parlamentets styrning är när det gäller resurstilldelningen, exempelvis med avseende på antal anslag som parlamentet beslutar om.

Av kartläggningen framgår att flertalet parlament, liksom i Sverige, fattar beslut om statsbudgeten och därmed anslagen till infrastruktur. Detaljnivån i parlamentsbesluten varierar dock. I några länder, bl.a. Finland, Norge och Schweiz, framförs på olika sätt betydelsen av mål- och resultatstyrning.

3.2 Kort beskrivning av parlamentens roll i några länder

I *Finland* godkänner parlamentet den årliga budgeten och i samband med den tas beslut om projekt som gäller utveckling av infrastrukturen. Budgetpropositionen är det viktigaste dokumentet för parlamentet när det gäller att fatta beslut om utveckling och finansiering av infrastrukturen. Parlamentet tar inte ställning till hur anslagen skall användas i detalj, men man kan fastställa vissa prioriteringar.

I *Norge* beslutar parlamentet om anslag till investeringar och drift av det statliga järnvägsnätet i samband med den årliga budgetbehandlingen. Under senare år har staten också öppnat för privat finansiering. Staten har ansvar för finansiering och planläggning av de statliga riksvägarna. Vägprojekt som finansieras med hjälp av vägavgifter beslutas av parlamentet i samband med propositionsbehandling.

När det gäller att anslå medel till infrastruktur i *Danmark* är det parlamentet som fattar beslut genom den s.k. finanslagen.

Finansieringen av infrastrukturinvesteringarna i *Nederländerna* sker delvis genom statsbudgeten, delvis genom en s.k. infrastrukturfond. Driftskostnader finansieras genom statsbudgeten. Projektportföljen och finansieringen debatteras i parlamentet varje höst i samband med att den tioåriga investeringsplanen överlämnas från regeringen.

I *Storbritannien* godkänner parlamentet indirekt de resurser som regeringen har till sitt förfogande. Godkännandet av statsbudgeten är en ren formalitet som sker utan debatt.

I *Nya Zeeland* tar parlamentet ställning till den totala skattenivån på bensin och fordonsbränsle, vilket finansierar vägprojekt.

När det gäller *Irland* fattar parlamentet formellt beslut om statsbudgeten. De specifika projektförslag som kommer fram i planeringen övervägs inom ramen för den årliga beslutprocessen.

I *Tyskland* finansieras investeringar samt drift och underhåll av den centrala förbundsnyttan. Storleken på de belopp som avsätts för vägar beslutas av parlamentet. Hur mycket medel som avsätts för de federala järnvägarna bestäms enligt lagen om utbyggnad av järnvägar inom ramen för de budgetmedel som staten har till sitt förfogande. Beslut om detta fattas av parlamentet. Parlamentet fattar årligen beslut om budgeten och därmed om vilka medel som skall avsättas för vägar och järnvägar. Detaljeringsnivån i parlamentets beslut skiljer sig åt mellan vägar (projekt) och järnvägar (klumpsumma).

I *Schweiz* regleras statens ansvar för investeringar i samt drift och underhåll av vägar och järnvägar i författningen. Olje- och bensinskatt samt motorvägsavgifter finansierar statens insatser inom vägområdet. Järnvägar finansieras dels genom en särskild fond, dels genom den av parlamentet beslutade statsbudgeten och dels genom den statliga olje- och bensinskatten. Investeringar inom det statliga järnvägsbolagets nät sker utifrån s.k. resultatavtal mellan staten och järnvägsbolaget. Investeringar inom de privata järnvägsföretagens nät medfinansieras av staten.

Det nationella vägnätets underhåll i *Frankrike* finansieras via statsbudgeten och debatteras därmed varje år av riksdagen. Efter ett decentraliseringsbeslut 1982 har statens ansvar minskat och lokal finansiering blivit allt viktigare. Statlig finansiering uppgår i dag till endast 40 % av de totala kostnaderna. Finansieringen garanteras genom avtal mellan staten och regionerna. Varje år diskuteras medelstillelningen till infrastrukturen i statsbudgeten i parlamentet.

I *Polen* sker finansiering av järnvägar enligt lag. Den statliga budgeten som antas av parlamentet finansierar vissa järnvägsinvesteringar. Investeringar i andra järnvägar finansieras av operatörerna och kan finansieras av lokala organ eller genom andra källor. De summor som avsätts till statliga investeringar är specificerade i den årliga budgetpropositionen som debatteras och beslutas av parlamentet. Parlamentets roll är mer påtaglig när ett planerat investeringsprojekt dyker upp första gången i budgetpropositionen. För de efterföljande åren beror investeringstakten på hur mycket medel som görs tillgängliga via budgeten, vilket beslutas av parlamentet i samband med den årliga behandlingen av budgetpropositionen. När det gäller finansiering av vägar arbetar regeringen med att ta fram en ny proposition till parlamentet.

4 Parlamentens roll i uppföljning och utvärdering

4.1 Sammanfattning

I undersökningen har parlamenten i de elva länderna ombetts att beskriva hur planeringen och medelstillelningen för vägar och järnvägar följs upp och utvärderas samt vilken roll det nationella parlamentet har när det gäller att följa upp och utvärdera planeringen och medelstillelningen. Parlamenten ombads också att ange hur resultaten av uppföljnings- och utvärderingsinsatserna används.

Av undersökningen framgår att uppföljning av tidigare planerade och genomförda insatser inom infrastruktur har ett begränsat utrymme inom parlamenten. Från flera parlament beskrivs dock att man följer utvecklingen. I t.ex. de norska och polska parlamenten behandlas, liksom i den svenska riksdagen, regeringens resultatredovisningar i samband med det årliga budgetbeslutet. Det nederländska parlamentet rapporterar att ett flertal projekt utvärderas och det danska parlamentet pekar på de utfrågningar som utskotten kan anordna.

4.2 Kort beskrivning av parlamentens roll i några länder

I *Finland* hör frågor kring uppföljningen av projekten inte till uppgifterna för utskottet, men utskottet följer ändå hur projekten framskrider samt håller sig uppdaterat med andra frågor som gäller utvecklingen av infrastrukturen. Ansvarigt departement har försökt förbättra projektuppföljningen och infört ett nytt uppföljningssystem.

I *Norge* redogör regeringen för uppföljningen i förhållande till de ekonomiska ramarna och de olika målen i den årliga budgetpropositionen. Mot bakgrund av detta kan parlamentet följa upp om målen uppfylls.

I *Danmark* kan utskott och ledamöter, som ett led i parlamentets kontrollfunktion, vid behov kalla representanter för administrationen till parlamentet.

I *Nederländerna* är infrastrukturprojekt inte föremål för någon strukturerad uppföljning och utvärdering, men ad hoc utvärderas ett flertal projekt, främst stora infrastrukturprojekt där det finns problem när det gäller t.ex. planering och finansiering. Det nederländska parlamentet har en särskild uppföljnings- och utvärderingsenhet som ger stöd till utskotten när det gäller att utforma utvärderingsprojekt.

I *Tyskland* skall regeringen enligt lag årligen informera parlamentet om hur utbyggnaden av vägar och järnvägar fortskrider. Dessa skrivelser behandlas i utskott och läggs i regel till handlingarna.

När det gäller parlamentets roll i uppföljning och utvärdering i *Polen* har parlamentet uppgiften att anta eller förkasta en rapport om genomförandet av

budgeten i de aktuella delarna. Dessutom kan man begära in information från ansvarig minister. Även denna information kan accepteras eller förkastas.

Beslut under resans gång

En statsvetenskaplig analys av riksdagens roll
i planering och uppföljning av vägar och
järnvägar

Fil.dr Helena Wockelberg

Statsvetenskapliga institutionen

Uppsala universitet

Sammanfattning

Denna uppsats utgör slutrapporteringen av det projekt som jag under hösten 2003 genomfört på uppdrag av Sveriges riksdag. Uppdraget har varit att beskriva och kommentera riksdagens roll i planeringen och uppföljningen av beslut om vägar och järnvägar. Frågor om makt och demokrati är utgångspunkter i analysen av riksdagens agerande på transportpolitikens område. I fokus för analysen står regelverk och institutioner på det transportpolitiska området samt de aktörer – politiker, experter och särintressen – som försöker påverka besluten om vägar och järnvägar.

Studien visar att systemet för planering och uppföljning av vägar och järnvägar inte alltid fungerar i enlighet med de riktlinjer riksdagen formulerat. Det formella och det faktiska styrelseskicket är två olika saker. Detta innebär att riksdagen, regeringen och myndigheterna i praktiken har delvis andra roller än det var tänkt. Dessa skillnader mellan det formella och det faktiska styrelseskicket bör uppmärksammas av riksdagen. En rekommendation är att riksdagen antingen bör motivera eventuella undantag från de principer som styr planering och uppföljning tydligare, avstå från att göra undantag eller reformera processen. Att låta det formella styrelseskicket skilja sig från det faktiska är inte ett lämpligt alternativ.

Den rationella planeringslogik som styr experternas, dvs. myndigheternas, planering får ibland stå tillbaka för politiska överväganden av annan art. Några tydliga regler för när sådana undantag bör göras finns inte. Studien visar vidare att skillnaderna mellan myndigheternas planering och utfallet i den politiska beslutsprocessen ökar över tid.

Riksdagen bör överväga i vilken mån det är lämpligt att regeringen, i sina direktiv till myndigheterna och i förslagen till riksdagen, lyfter ut vissa projekt ur den ordinarie prövningen. Legitimitetsproblem kan uppstå om grunderna för ett beslut avviker från de principer riksdagen fastslagit eller om grunderna inte redovisas i tillräckligt hög grad. En rekommendation är därför att riksdagen tydliggör grunderna för besluten om vägar och järnvägar. I ljuset av denna diskussion bör riksdagen också överväga frågan om huruvida olika finansieringsformer ökar eller minskar möjligheterna till insyn samt vilka effekter olika finansieringsformer har på planeringsprocessen.

Riksdagens sätt att hantera mål och ramar för vägar och järnvägar får sammanfattningsvis konsekvenser för den politiska styrningens effektivitet och legitimitet. I uppsatsen diskuteras också hur riksdagens agerande påverkar möjligheterna att följa upp besluten. En rekommendation är att uppföljningen av vägar och järnvägar förbättras om riksdagen vill fortsätta att delegera omfattande beslutskompetens till regeringen och myndigheterna. Utan uppföljning lider den s.k. mål- och resultatstyrningen av ett demokratiskt underskott.

Riksdagen bör i sin framtida diskussion om planering och uppföljning uppmärksamma att det transportpolitiska området präglas av intressen och konflikter av skiftande slag. Vägar och järnvägar spelar roll för många aktörer

och olika typer av värden står på spel i varje projekt. Transportpolitiken styrs av något mer än de formella spelreglerna. Möjligheterna till demokratiskt inflytande och ansvarsutkrävande bör vara de principiella utgångspunkterna för en diskussion och en eventuell reform av systemen för planering och uppföljning.

1. Inledning

1.1 Studiens syfte

I den här uppsatsen tar jag upp tre frågor om riksdagens roll i planeringen och uppföljningen av transportpolitiska beslut:

1. Vilken roll har riksdagen i planeringen och uppföljningen av beslut som rör vägar och järnvägar?
2. Vilken roll bör riksdagen ha i dessa sammanhang?
3. Vad är det som avgör vilken roll riksdagen faktiskt kan spela, vilka faktorer påverkar parlamentets roll?

Den första frågan handlar om hur det faktiskt är, medan den andra frågan handlar om hur det bör vara. Tillsammans gör frågorna det möjligt att upptäcka skillnader mellan ideal och verklighet. Men vilka ideal är det då som det verkliga – eller faktiska – styrelseskicket skall jämföras med? Jag har valt att göra två typer av jämförelser. I den ena undersöker jag hur ledamöter av trafikutskottet vill att planering och uppföljning skall fungera och hur de bedömer att det fungerar i verkligheten. I den andra gör jag själv en jämförelse där demokratiska aspekter på riksdagens roll är utgångspunkten.

Den tredje frågan handlar om förklaringar till varför det är på ett visst sätt. Men projektets ramar tillåter inte möjligheten att vetenskapligt bevisa vad som orsakar vad. I stället får vi nöja oss med att notera de tänkbara förklaringar som framträder i analysen.

Frågorna om riksdagens roll i planeringen och uppföljningen av transportpolitiska beslut som rör vägar och järnvägar anknyter till den aktuella forskning som intresserar sig för de nationella parlamentens handlingsutrymme. I fokus för uppmärksamheten står de stater som är medlemmar i EU och frågan är om medlemskapet är en utmaning av de nationella politiska systemen. I denna uppsats är perspektivet bredare. EU diskuteras bara i korthet och bara som en bland många intressanta faktorer.

1.2 Riksdagens roll i den parlamentariska demokratin

En del av uppdraget är att besvara frågan om vilken roll riksdagen bör spela i planering och uppföljning av vägar och järnvägar. I detta avsnitt skall jag kort gå igenom de kriterier jag utgått från i mina bedömningar av den saken.

Frågan om vilken roll riksdagen bör spela kan på ett rättframt sätt kopplas till demokratiska och konstitutionella idéer. I det svenska fallet är demokrati och den parlamentariska styrningskedjan de nyckelbegrepp vi har att hålla oss till. Demokratin ställer krav på den offentliga maktutövningen: denna är bara legitim om den bygger på ett folkligt mandat. Parlamentarismen är en särskild typ av organisering av den demokratiska maktutövningen. I Sverige skall denna ske i en parlamentarisk styrningskedja. Medborgarna delegerar makt till de folkvalda i riksdagen, som sedan delegerar den till regeringen. Ett krav

är att delegeringen kombineras med möjligheter för medborgarna att utkräva ansvar av sina representanter, vilket i sin tur kräver att riksdagen kan utkräva ansvar av regeringen.

Det är alltså inte ”odemokratiskt” att riksdagen delegerar makt. Men en utgångspunkt för mina slutsatser är att det alltid är ett demokratiskt problem om maktöverföringen sker ofrivilligt eller okontrollerat. Det är bara riksdagen som har rätt att bestämma om arbetsfördelningen mellan sig själv, regeringen och myndigheterna. Denna rätt bör inte undergrävas och riksdagen bör ha de resurser som krävs för att styra och kontrollera regeringen.

I alla stater finns säkerligen skillnader mellan hur styrelseskicket beskrivs formellt och hur det fungerar i verkligheten. Den renodlade styrningskedjan som beskrivs ovan kan vara svår att upprätthålla i praktiken. Men en utgångspunkt bör ändå vara att sådana skillnader mellan det formella och det faktiska styrelseskicket bör vara så små som möjligt. Riksdagens uppgift att utöva ”parlamentarisk kontroll” försvåras nämligen om det faktiska styrelseskicket skiljer sig från det formella. Om politikerna använder sig av informella spelregler blir det svårare att utkräva ansvar för deras agerande. Makt kan hamna ”på drift” i styrelseskicket. Ur ett demokratiskt perspektiv blir förekomsten av flera parallella uppsättningar spelregler, formella och informella, samtidigt ett potentiellt problem.

1.3 Att studera riksdagens roll i planering och uppföljning

Innan vi ser närmare på resultaten av studien vill jag redogöra för hur jag gått tillväga för att besvara frågorna om riksdagens roll. Här följer därför min idé om vilka faktorer det är som är relevanta att studera när planering och uppföljning av vägar och järnvägar är i fokus.

1.3.1 Planering

Att planera något innebär vanligtvis att formulera ett mål och en strategi för att nå dit. I den process som ska leda fram till väg- och järnvägsbyggen ”planerar” de offentliga instanserna formellt sett i två faser. I inriktningsplaneringen formulerar riksdagen övergripande mål och beslutar om finansiella ramar för en längre tidsperiod. I åtgärdsplaneringen gör regeringen och myndigheterna detaljerade planer och prioriteringar mellan olika projekt utifrån de kriterier som riksdagen formulerat. Dessa är de transportpolitiska målen och kravet på samhällsekonomisk effektivitet.

Vad gäller inriktningsplaneringen har jag försökt fånga det faktiska styrelseskicket genom att ställa frågor om hur riksdagen hanterar sin målformulerande roll, hur ett mål av god kvalitet är komponerat och vilka effekter målformuleringarnas precision får på övriga faser i beslutsprocessen. Jag har också ställt frågor om riksdagens uppgift att besluta om långsiktiga ekonomiska ramar. Finansieringsfrågan rymmer fler dimensioner än dessa över-

gripande beslut. Eftersom de planerade projekten i regel finansieras i statsbudgeten ges varje år möjligheten att bekräfta eller avvika från planen. Budgetprocessen är därför intressant i vårt sökande efter det faktiska styrelse-skicket på transportområdet. Riksdagens beslut om anslag rör dock enbart uppdelningen mellan olika trafikslag och inga detaljer.

Exakt vilka effekter budgeteringstekniker, som kravet på direktavskrivningar eller budgetlagens krav på anslagsfinansiering och utgiftstak, har på relationen mellan regeringen och riksdagen är svårt att säga. När riksdagen tar ställning till "paket" och inte till detaljer befinner den sig i ett slags "allt eller inget"-situation. Man kan betrakta denna begränsning av riksdagens handlingsutrymme som att riksdagens makt minskat. Men vi kan också finna de som hävdar att det är mer "demokratiskt" att riksdagen på detta sätt tar ställning till "helheter" snarare än detaljer. För att nå mer kunskap om hur finansieringen av vägar och järnvägar fungerar har jag ställt frågor om riksdagens roll att fastställa ekonomiska ramar, om när och vad riksdagen kan påverka i den årliga budgetprocessen, vilka effekter de nya budgetteknikerna får på riksdagens handlingsutrymme samt om huruvida alternativa finansieringsmöjligheter (alltså sådana som ligger utan för budgeten) påverkar riksdagens roll.

Både inriktnings- och åtgärdsplaneringen bygger på beslutsunderlag som myndigheter tagit fram. De transportpolitiska målen kan formuleras utifrån långdragna utredningsprocesser, både i utredningsväsendet och i trafikmyndigheterna. Till grund för regeringens insatser i den mer konkreta åtgärdsplaneringen ligger vidare långsiktiga planer som Vägverket respektive Banverket tar fram. Länsstyrelserna tar också fram beslutsunderlag i denna fas. Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) har bl.a. till uppgift att samordna och utveckla de statliga myndigheternas insatser i planeringen.

Den tidrymd riksdagen förhåller sig till i planeringsprocessen är för närvarande tolv år. Regelbundet finns dock tillfällen för revideringar av planen inplanerade. Och parallellt med den långsiktiga processen finns i princip obegränsade möjligheter att avvika från planen. En intressant fråga är hur ofta planeringen ändras och om detta spelar någon roll. Jag har därför ställt frågor om vad som är en rimlig längd på en planeringsperiod samt om användningen av, och kvaliteten på, de beslutsunderlag som finns att tillgå i processen. Vi bör vidare redan här notera att riksdagen kan fatta beslut i särskild ordning, t.ex. om vissa projekt. Sådana projekt kan prioriteras redan tidigt i planeringsprocessen, t.ex. i de direktiv myndigheterna får av regeringen inför planeringsarbetet.

Det finns alltså flera parallella processer, t.ex. "tolvårsprocessen" och budgetprocessen, att hålla reda på redan då vi sammanfattar de formella förutsättningarna för planeringen. I vilken (om någon) av dessa två den egentliga transportpolitiken bedrivs är en empirisk fråga.

1.3.2 Uppföljning

Genom uppföljning skall riksdagen få en möjlighet att kontrollera vad som händer med de planer som gjorts och de resurser som tilldelats olika ändamål. Uppföljningen är en mycket viktig del av den politiska styrningsmodell som vi kan kalla mål- och resultatstyrning eftersom delegeringen till regeringen och myndigheterna är relativt omfattande. Omfattande delegering gör att behovet av mätbarhet, uppföljning och utvärdering ökar. Fungerar inte uppföljningen kan delegeringen uppfattas som illegitim.

I praktiken verkar modellen där delegering skall följas av uppföljning vara svår att förverkliga, uppföljningen är mål- och resultatstyrningens ständigt bortglömda eller nedprioriterade sida. I riksdagen är dock enigheten stor om att modellens demokratiska legitimitet är beroende av möjligheterna att kontrollera hur de delegerade befogenheterna används. I flera decennier har riksdagen konstaterat att uppföljningen brister, men ändå ansett att man bör fortsätta att delegera. Uppmaningen är ständigt att ”försöka lite till”, i hopp om att myndigheterna skall lyckas finna mätbara indikatorer på resultat. Vi kan hävda att dessa försök, som pågått i decennier, hittills inte varit särskilt framgångsrika.

Om uppföljningen av beslut om vägar och järnvägar håller ”normalstandard” kan vi alltså inte förvänta oss att detta för demokratin så kritiska led i styrningskedjan fungerar särskilt bra på det aktuella politikområdet. Exakt hur mycket makt riksdagen förlorar på detta är svårt att dra slutsatser om. Olika bedömare drar olika slutsatser om vilken politisk nivå som vunnit respektive förlorat på mål- och resultatstyrningsmodellen. För att undersöka hur det står till på det transportpolitiska området har jag ställt frågor om huruvida uppföljningen fungerar som ett styrningsverktyg eller inte och om de resultatrapporter som riksdagen har möjlighet att ta del av.

1.3.3 Aktörer och incitament

Vi kan tänka oss att riksdagens roll som den första statsmakten möter olika utmaningar på olika politiska sakområden. Ju fler incitament olika aktörer har att avvika från spelreglerna, desto svårare kan det vara för riksdagen att utöva den roll den har enligt grundlagen. Incitamentsstrukturen påverkar förstås också riksdagsledamöternas benägenhet att avvika från de formella spelreglerna. De formella systemen för planering och uppföljning ”befolkas”, nyttjas och påverkas av ett flertal aktörer.

Vi vet att styrelseskicket tidigare präglades av korporativa arrangemang. I dessa pågick ett exklusivt samarbete mellan staten och särintressena. Nu verkar denna norm delvis ha bytts mot mer informella relationer olika eliter emellan. Eftersom korporativismen endast inbegrep ett begränsat antal intressegrupper skulle denna förändring kunna innebära en högre grad av pluralism i styrelseskicket. Men studier visar att det i praktiken fortfarande är samma särintressen som utnyttjar de informella kanaler som finns till de politiska makthavarna. De gamla kontakterna återuppstår fast i nya former.

Vad gäller beslut som rör vägar och järnvägar vet vi redan att en mängd aktörer vill påverka den politiska beslutsprocessen. Varken riksdagen, regeringen eller myndigheterna existerar i ett vakuum. Och vi kan inte heller betrakta dem som internt enhetliga aktörer eller nonchalera de spänningar som kan uppstå dem emellan. Potentiella konflikter eller samarbeten kan vidare råda mellan aktörer på de nationella och lokala nivåerna. Samtliga inhemska aktörer har vidare den internationella arenan att förhålla sig till eftersom t.ex. EU bedriver infrastrukturpolitik. Och till sist kan vi konstatera att särintressen – producenter, miljöorganisationer m.fl. – kan vara intresserade av de resurser i form av anslag och färdiga kommunikationer som står på spel i dessa sammanhang.

Riksdagens faktiska roll formas både av de formella regelverk som anger ”spelets regler” och av de aktörer som vill och kanske får vara med och spela. Riksdagen kan utmanas av flera arenor och aktörer samtidigt. För att undersöka dessa närmare har jag ställt frågor om de aktörer som är aktiva och om deras verksamhet spelar någon roll för de transportpolitiska beslutsprocesserna.

1.3.4 Material

För att dra slutsatser om riksdagens roll i de aktuella processerna har jag dels använt mig av delar av den forskning om området som redan finns, dels vänt mig till vad jag uppfattar vara nyckelpersoner i sammanhanget. Tio nuvarande ordinarie ledamöter av trafikutskottet har tillfrågats om sin syn på planering och uppföljning. För att kunna sätta in dessa frågor i ett längre tidsperspektiv har vidare tre tidigare ordförande/vice ordförande i utskottet intervjuats. Intervjuer har också genomförts med två tjänstemän vilka båda är centralt placerade på departements- respektive myndighetsnivå. Syftet med dessa intervjuer är att komplettera politikernas perspektiv med information om hur processen ter sig ur experternas synvinkel.

Intervjuerna har varit semi-strukturerade vilket betyder att ambitionen varit att diskutera ett antal i förväg bestämda teman vid varje tillfälle. Tekniken går ut på att ge samtalen en struktur men att inte styra dem i detalj. Detta innebär att alla frågor kanske inte avhandlas i alla samtal. Det går alltså inte att jämföra alla intervjuer med alla på varje punkt. En fördel med de ”halvt styrda” intervjuerna är att de ger goda möjligheter att ställa följdfrågor och utveckla sidospår. Dessutom ges intervjupersonerna ordentligt utrymme att formulera sig självständigt och i ordalag som han eller hon själv väljer.

2. Resultat

2.1 Formellt och faktiskt styrelseskick

Riksdagen har nyligen beslutat om sin egen och andras roller i beslut på infrastrukturområdet samt om de beslutskriterier som skall gälla. Riksdagens roll

bör ”i första hand vara att ange övergripande mål och riktlinjer för planeringen, fastställa finansiella ramar och säkerställa en god kontroll av statens finanser. Det betyder att vilka åtgärder som skall genomföras och när detta skall ske bör bestämmas främst inom ramen för trafikverkens och länens långsiktiga planering med utgångspunkt från riksdagens beslut med anledning av infrastrukturpropositionen.” (2001/02:TU2, s. 77.)

En utgångspunkt för arbetsfördelningen mellan olika instanser är att beslut bör vara ”så decentraliserade som möjligt” och att olika aktörers roller skall vara tydligt avgränsade. Riksdagen pekar ut besluten om mål som sin huvuduppgift på transportområdet, men principerna för dessa mål är relativt vagt beskrivna. Det heter t.ex. att etappmål bör vara tydligt ”kvantifierade och tidssatta” men bara i ”den utsträckning det är lämpligt”.

Vi kan observera att den delegerade kompetens som diskuteras här i första hand är myndigheternas och inte regeringens. Det är trafikverken och länen som skall göra prioriteringar och inte regeringen. Riksdagen har vidare bestämt att all planering skall ske utifrån de transportpolitiska målen samt utifrån kriteriet samhällsekonomisk lönsamhet. Kriteriet kopplas till de transportpolitiska målen såtillvida att myndigheterna skall genomföra de samhällsekonomiskt mest lönsamma bland de alternativ som diskuteras som lämpliga medel för att nå målen. Vi bör också notera att riksdagen ställt upp möjlighet till uppföljning av den delegerade kompetensen som ett villkor för delegeringen. Frågan om riksdagens uppföljande roll behandlas mer grundligt i ett särskilt avsnitt nedan.

Precis som i andra sakfrågor är det regeringen som agerar för Sveriges räkning i EU-frågor på det transportpolitiska området. Riksdagens styrning av regeringsarbetet sker främst via EU-nämnden. Formellt finns inga hinder för trafikutskottet att uttala sin mening i EU-frågor, men heller ingen skyldighet att göra detta. Vi kan konstatera att trafikutskottet är det av de svenska utskotten som under Sveriges tid som medlem i EU tagit flest initiativ i EU-ärenden. Trafikutskottet svarar för två av de hittills fem yttranden som utskott lämnat över EU-ärenden. I absoluta tal måste två (och fem) yttranden betraktas som få initiativ.

I det faktiska styrelseskicket finns exempel på när arbetsfördelningen varit en annan än den formellt beskrivna. Som vi skall se fattar riksdagen ibland detaljerade beslut i särskild ordning. Vissa bedömare hävdar att regeringen utnyttjar den delegerade kompetensen till politiskt strategiska beslut snarare än till beslut som ligger i linje med de transportpolitiska målen och idén om samhällsekonomisk effektivitet. Och även om myndigheterna uppenbarligen ägnar sig åt att i detalj planera väg- och järnvägssatsningar, hävdar kritiska röster att planerna alltför ofta ignoreras. Låt oss se närmare på de slutsatser om riksdagens roll i planeringsprocessen som går att dra utifrån det insamlade materialet. Vi börjar med några övergripande problem som framkommit främst i de intervjuer som genomförts. Därefter går vi in på de mer detaljerade frågorna om planering och uppföljning.

2.2 Några övergripande problem

Låt oss börja detta avsnitt med en rak fråga: Finns det problem förknippade med planeringsprocessen och vilka är i så fall dessa? Svaret beror på vem vi frågar. Både regering och riksdag har haft synpunkter på planeringsprocessen och regeringen utreder för närvarande frågan. De intervjuer som genomförts inom ramen för denna studie visar dock på vikten av att skilja mellan problem som beror på planeringssystemets ”teori” respektive ”praktik”. De intervjuade nuvarande riksdagsledamöterna är i allmänhet nöjda med planeringsprocessens formella indelning och arbetsfördelning. Samtliga av dessa ledamöter gör dock bedömningen att det i verkligheten finns problem i planeringsprocessen.

Intervjuerna med tjänstemännen ger delvis skilda intryck. Departementsrådet i Näringsdepartementet Ulf Lundin ger planeringsprocessen ett gott samlat betyg. Omdömet bygger dock enligt Lundin på att vi använder riksdagens egen syn på hur processen bör vara utformad som bedömningsgrund. Riksdagen vill agera tidigt i processen genom att fatta beslut om mål och ramar, och så är också processen organiserad. Här markerar alltså Lundin att det formella styrelseskicket överensstämmer med det faktiska såtillvida att riksdagen fått det system den eftersträvat. Lundin menar vidare att ”rätt” beslut kommer ut ur processen. Ett bevis för detta är enligt honom att lobbyingen mot departementet sällan inriktas på att nya projekt skall läggas till dagordningen. Där emot lobbade det en del om tidpunkten för redan beslutade projekt.

SIKA:s direktör Staffan Widlert summerar problembilden som att planeringssystemet har många fördelar, men att incitamentsstrukturen på det transportpolitiska området innebär att ingen aktör tjänar på att hålla sig till spelreglerna. Enligt Widlert får också små avvikelser från planeringsprinciperna stora konsekvenser eftersom det är så stora summor pengar systemet hanterar.

Två av de intervjuade riksdagsledamöterna är så kritiska till planeringsprocessen i stort att de tycker att man bör skrota den. Kritiken riktas i huvudsak mot de förändringar som hela tiden görs i förhållande till fastslagna planer. Departementsrådet Ulf Lundin drar dock den motsatta slutsatsen: Den planering som utförs på myndighetsnivån måste byggas ut, inte skrotas eller minskas. Riksdagen vill enligt Lundin ha noggrant beredda beslut.

En spridd uppfattning är i korthet att planeringsprocessen är i princip rimlig eller till och med bra, men att den inte används som det var tänkt. Men det finns också bedömare som inriktar kritiken på de institutionella faktorer som utgör fonden för olika aktörers agerande. Forskningschefen vid Väg- och transportforskningsinstitutet, Jan-Eric Nilsson, argumenterar i en kritisk analys av 2001 års infrastrukturproposition för att Sverige har en ”svag” planeringsprocess. I korthet går Nilssons kritik ut på att fel projekt genomförs och att dessa är dåligt beredda. Det går inte enligt Nilsson att betrakta propositionen som en plan i ordets rätta bemärkelse, den är snarare en ram, vilket är ett mycket svagare styrningsverktyg än en plan. Ulf Lundin ger en i sak liknande

beskrivning av planernas status. Planerna är enligt Lundin ett slags strategiska dokument men inga löften.

Vi kan fråga oss vilken roll det egentligen spelar att planeringsperioderna har en viss längd, eller att planerna ändras under periodens gång. Tidpunkten för ett projekt är av stor praktisk betydelse för inblandade kommuner, regioner och medborgare. När ett projekt skjuts på framtiden kan kostnader uppstå för dessa aktörer, t.ex. genom att beslutsunderlag blir inaktuella eller för att lönsamheten i ett projekt är beroende av när det blir färdigt.

I intervjuerna ställdes frågor om huruvida planeringsperiodernas längd var av någon betydelse för hur processen fungerade. Flertalet av de intervjuade riksdagsledamöterna, både nuvarande och före detta ledamöter, ansåg att planering på lång sikt är nödvändig eftersom det tar tid att bereda och genomföra beslut om vägar och järnvägar. Några av dem gjorde distinktionen mellan att planera och revidera. Ett problem är enligt dessa ledamöter att en mängd analyser görs trots att ingen instans egentligen har någon ambition att ändra något. En radikal variant av denna ståndpunkt uttryckte de ledamöter som ansåg att riksdagen borde ge upp de nuvarande planeringsambitionerna och enbart ge sig i kast med infrastrukturprojekt när det finns en politisk vilja att ändra något. Att planera för planerandets skull bedömdes som både dyrt och onödigt.

Också de intervjuade tjänstemännen diskuterar behovet av långsiktiga planer. Enligt Staffan Widlert spelar planeringsperiodens längd antagligen ingen större roll, intressantare är hur ofta planer revideras. Ambitionen att göra ett helt nytt planeringsunderlag varje mandatperiod kan enligt Widlert ifrågasättas. Förklaringen till de täta revideringarna är enligt Widlert att nya regeringar vill ta sig an transportpolitiken eftersom området är av så stort intresse för många grupper och aktörer. Ulf Lundin delar den gängse uppfattningen att det tar lång tid att bereda men också att förankra denna typ av beslut på alla nivåer i samhället. Kortare planeringstid skulle enligt Lundin kräva att man gjorde avkall på den för demokratin viktiga förankringen av besluten.

Så en sista övergripande, eller kanske grundläggande, fråga: Hur påverkas riksdagens roll av att Sverige är medlem av EU? Undersökningens ramar medger inga avancerade analyser av frågan, men några intressanta observationer kan göras här.

Den faktiska och potentiella betydelsen av transportpolitikens internationalisering och EU:s återverkningar på området bör inte underskattas. Några vattentäta skott mellan nationella och mellanstatliga frågor har väl egentligen aldrig funnits, och möjligheterna att skilja mellan dem kommer knappast att öka. SIKA har lyft fram vikten av att ha ett internationellt perspektiv i planeringsprocessen. Vad gäller EU:s påverkan på det svenska handlingsutrymmet menar dock SIKA att denna hittills varit begränsad. Men, påpekar SIKA, så kanske det inte kommer att vara i framtiden. Tecken finns på att EU-krav på harmonisering kan ge förändrade förutsättningar för den inhemska planeringsprocessen. En tänkbar framtid skisserar SIKA så här:

En möjlig långsiktig utvecklingslinje, som det kan vara svårt att förhålla sig till idag men som kan förtjäna viss uppmärksamhet i EU-arbetet, är således att en växande del av de frågor som nu prövas förutsättningslöst av riksdag och regering inom ramen för den långsiktiga planeringen stegvis kan komma att glida över till att bli en mellanstatlig lagstiftningsfråga. (Inriktningsplaneringen. Utvecklingsförutsättningar på kortare och längre sikt, SIK Rapport 2002:22, s. 94.)

Intervjuerna med nuvarande ledamöter av trafikutskottet visar att flertalet av dessa vill se förändringar i hur EU-ärenden hanteras i riksdagen. EU-nämnden räcker enligt dessa ledamöter inte till för beredningen, utan fackutskotten bör spela en större roll i dessa sammanhang eller, menar vissa, ta över EU-nämndens uppgifter. Att trafikutskottet i jämförelse med andra utskott är relativt aktivt vad gäller EU-frågor verkar bero på personfaktorer snarare än institutionella eller andra förutsättningar.

Låt oss från denna inledande analys ta med oss frågan om det formella styrelseskickets förtjänster och den incitamentsstruktur systemet skall hantera. Påståendena om systemets för- och nackdelar kan rimligen preciseras. Vi skall därför gå närmare in på riksdagens roll i beslut som rör mål och finansiering samt på frågan om hur den ”tänkta” planeringsprocessen och den politiska incitamentsstrukturen förhåller sig till och påverkar varandra.

2.3 Riksdagens beslut om transportpolitikens mål och ramar

Riksdagens planerande insatser är formellt koncentrerade till den s.k. inriktningsplaneringens målformulering och beslut om finansiella ramar. Låt oss studera dessa uppgifter var för sig.

2.3.1 Mål

Hur hanteras målfrågor på det transportpolitiska området? En inte helt oväntad slutsats är att en del transportpolitiska mål måste betraktas som oprecisa. Regeringen drog vid tidpunkten för det senaste inriktningsbeslutet slutsatsen att de transportpolitiska målen inte alltid är enkla att bryta ned i s.k. etappmål. Och i en kritisk granskning drar Lars Hultkrantz följande slutsats om infrastrukturpropositionens målhantering:

Propositionen är skriven som om det inte fanns några konflikter mellan olika mål. Det saknas även en analys av hur olika medel samverkar. Därför är det risk för att den politik som utstakas blir ineffektiv i båda dessa avseenden, det vill säga man misslyckas med att uppnå uppsatta mål och medlen används inte på bästa sätt. (Hultkrantz i Swedenborg (red.) 2002, s. 22)

Enligt Hultkrantz finns det potentiella konflikter mellan vissa av de transportpolitiska målen, t.ex. mellan målen att förkorta restider respektive att öka trafiksäkerheten. Men är då riksdagen bättre eller sämre än regeringen på att hantera målkonflikter? Det finns inga möjligheter att dra generella slutsatser om det här. En kontroll av hur riksdagen behandlade nyss nämnda infra-

strukturproposition ger dock vid handen att varken målkonflikter eller det komplicerade samspelet mellan olika medel diskuterades i någon större utsträckning.

Vi konstaterade ovan att principerna för hur transportpolitiska mål bör vara utformade är relativt vagt beskrivna av riksdagen själv. Flertalet av de intervjuade nuvarande ledamöterna av trafikutskottet menar att riksdagen kan och bör bli bättre på att formulera mål. Några ledamöter pekar ut målformuleringen som ett av riksdagens viktigaste styrningsverktyg. I den utsträckning ledamöterna uttalar sig om hur ett bra mål skall vara formulerat är det i huvudsak mätbarhet de efterlyser. Ledamöterna är däremot inte inbördes eniga om huruvida ett mål bör vara möjligt att uppnå eller inte. Målen kan uppenbarligen ses som precisa styrningsverktyg eller som högt satta ambitionsnivåer som ska få t.ex. myndigheterna att arbeta hårt för att nå dem. Vissa ledamöter understryker dock att målformulering är en process som kan ta tid.

Intervjuerna med nuvarande ledamöter av trafikutskottet ger vid handen att målformuleringarna är viktiga för riksdagens möjligheter till uppföljning. Intervjuerna visar också att ledamöterna uppfattar att målen prioriteras i olika hög grad, även om det formellt sett inte finns någon rangordning dem emellan. Bland de olika delmålen är trafiksäkerhetsmålet det som oftast pekas ut som ett mål som får relativt stor uppmärksamhet. En ledamot uppgav att vaghet kan resultera i att mål uppmärksammas i relativt liten utsträckning. Låt oss säga att kopplingen mellan målens precision och det intresse som visas dem är korrekt beskriven. Det skulle innebära att vaga måls ställning på dagordningen är svagare än precisa måls. Vilka mål som är vaga respektive precisa blir därmed intressant. Det senaste tillkomna målet, jämställdhetsmålet, samt det regionalpolitiska målet uppfattar ledamöterna som de mest vaga, medan trafiksäkerhetsmålet och miljömålet pekades ut som tydliga eller konkreta mål. De två senare nämnda målen nämns också när ledamöter uttalar sig om vilka mål som får störst uppmärksamhet.

Jämställdhetsmålets vaghet kan alltså resultera i att det inte får samma praktiska vikt som andra mål. Det stora flertalet av de intervjuade nuvarande ledamöterna uppger dock att de är i huvudsak positiva till målets innehåll och syfte. Den s.k. närvarons politik har många anhängare i trafikutskottet, ledamöterna anser att det spelar roll för utfallet om de som deltar i beslutsprocessen är män eller kvinnor. Mansdominansen på området bör enligt majoriteten av ledamöterna brytas, bl.a. för att kvinnor och män tänker annorlunda och prioriterar olika frågor. Vidare kan vi konstatera att intervjuerna med tidigare ledamöter illustrerar att jämställdhetsfrågor relativt nyligen fått ett genomslag i transportpolitiken. Två av tre tidigare ledamöter uttrycker viss tveksamhet inför kopplingen mellan jämställdhetsfrågan och transportpolitiken.

Ledamöterna är alltså i hög grad eniga om att riksdagen bör ägna sig åt att styra via målen och att dessa gärna får vara mätbara. Hur tålmodiga vi skall vara med vaga mål råder det dock skilda meningar om. Flera ledamöter uttrycker hopp om att riksdagen skall bli bättre på att formulera mål. Men en

ledamot antyder att regeringspartier och oppositionspartier kan ha olika intentioner vad gäller den saken:

Som opposition är det lätt att vilja prata om något konkret som man kan kritisera än att ha en debatt på gator och torg om något flummål. (Intervjuperson 10)

Vilka krav vi bör ställa på ett politiskt mål beror på vad vi skall ha det till. Jag vill påstå att mål- och resultatstyrningens omfattande delegering gör målen till ett av riksdagens viktigaste bidrag till beslutsprocessen vid sidan av uppföljningsuppdraget. Modellen kräver en relativt hög grad av precision i den politiska målformuleringen. Göran Sundström argumenterar för att de mål politikererna formulerar i dag bör vara av helt annat slag än de ”triviala uppgifts- eller problembeskrivningar” de tidigare var uttryck för. Att uttrycka ambitionen att ”minska” eller ”öka” någonting är enligt Sundström inte tillräckligt precist för att leva upp till dagens styrmodell.

I riksdagen har diskussionen om mål- och resultatstyrningen främst handlat om möjligheterna att mäta resultat. I mindre mån har denna diskussion inbegripit en kritisk granskning av de mål som riksdagen beslutar om. Snarare har riksdagen markerat att uppgiften att göra målen uppföljningsbara tillfaller myndigheterna. Det är å ena sidan inte särskilt originellt att ifrågasätta riksdagens målformuleringar eller att efterlysa en högre precision i de politiska viljeyttringar målen är. Men å den andra sidan måste det demokratiska uppdraget ges ett innehåll som är tydligt och möjligt för medborgarna att förhålla sig till. Riksdagen bör inte abdikera från detta uppdrag. Någonstans går en kvalitativ gräns mellan delegeringsbara frågor och de som är lämpade för riksdagens kompetens. Riksdagen bör inte bara uttala sig om denna gräns utan också själv vara mer uppmärksam på egna och andras överträdelser. Enligt mål- och resultatstyrningens logik kommer någon annan att precisera innehållet i de politiska målen om inte riksdagen gör det. Sker denna kompetensöverföring omedvetet eller okontrollerat undergrävs riksdagens roll.

2.3.2 Finansiering

En central del av riksdagens roll i planeringen av vägar och järnvägar är att fatta beslut om hur olika projekt skall finansieras och, på en övergripande nivå, hur mycket pengar som skall avsättas till olika ändamål. Riksdagens finansmakt utövas i fråga om vägar och järnvägar koncentrerat i beslut om finansiella ramar på ibland hundratals miljarder samt när riksdagen tar ställning till ”paket” av frågor i budgetbesluten. En relevant fråga är om det föreligger en risk att dessa relativt ”politiskt ytliga” beslut i förlängningen försvårar inte bara riksdagens beslutande roll utan också den uppföljande.

Vilka slutsatser kan vi då dra om finansieringen på det transportpolitiska området? De intervjuade nuvarande riksdagsledamöterna sluter i huvudsak upp kring det finansieringssystem som finns, anslagsfinansiering som huvudprincip ifrågasätts inte i grunden. En bred uppslutning finns också kring de restriktioner som kringgärdar riksdagens roll i budgetprocessen. Samtidigt återkommer den dubbla bild av hur besluten om ”paket” och ramar påverkar

riksdagens makt som diskuterats ovan. Riksdagens möjligheter att komma fram till ändringar i regeringens förslag är formellt stora, men några ledamöter indikerade att riksdagens roll i det faktiska styrelseskicket är ytterst begränsad, en formalitet. Hur vi ser på den saken beror på vad vi menar med riksdagen. Majoriteten får igenom sina förhandlingsuppgörelser, vilket innebär att stödpartierna och regeringspartiet utövar inflytande över politiken. (Det parlamentariska lägets inverkan på riksdagens handlingsutrymme diskuteras också i ett särskilt avsnitt nedan.)

Det är omöjligt att här säga om det generellt sett var lättare eller svårare för riksdagen att ändra i regeringens budgetförslag förr än vad det är i dagsläget. Men vi kan konstatera att de intervjuade tidigare ledamöterna av trafikutskottet menar att just budgetfrågor var de frågor som var svårast att ändra när regeringens förslag var färdiga. Två av de tidigare ledamöterna påpekar dock att när socialdemokraterna regerade kunde den socialdemokratiska riksdagsgruppen påverka förslagens utformning genom att ha kontakt med regeringen under beredningsprocessen.

Några av de nuvarande ledamöterna nämner också möjligheterna att använda de transportpolitiska besluten som budgetregulator som ett problem. Att skjuta på miljardinvesteringar är tacksamt för den som behöver frigöra medel till andra verksamheter. Att skjuta på investeringar är förstås samtidigt synonymt med att göra avsteg från planen. I princip är det svårt att invända mot att medel omfördelas mellan politikområden. Men vi bör vara skeptiska om denna typ av beslut inte redovisas på ett tydligt sätt.

Utformningen av finansieringssystemet åtnjuter sammanfattningsvis legitimitet såtillvida att finansiering över statsbudgeten sällan ifrågasätts som överordnad princip. Detta hindrar dock inte riksdagsledamöterna från att snegla på de alternativa finansieringsformer som skulle kunna användas för väg- och järnvägsbyggen. Den öppna och i viss mån positiva inställning flertalet ledamöter visar former som lån, forskottering och s.k. PPP motiverar att vi fördjupar oss något i vad alternativ finansiering innebär för riksdagen. Spelar det någon roll för planeringen och uppföljningen hur vägar och järnvägar finansieras?

En del kritiska röster varnar för att vissa alternativa former, som lån av olika slag, innebär att framtida politiskt handlingsutrymme och anslag intecknas. Riksdagens makt kan inskränkas om alternativ finansiering blir vanligare. Till exempel menar vissa att möjligheten att låna till vägar och järnvägar kan komma att urholka idén om utgiftstaket. Vad gäller PPP kan effektivitetsvinster minskas av att kostnader för t.ex. upphandlingsförfarandet ökar. Vidare kan planeringsprocessen komma att påverkas av de krav samverkan med privata aktörer ställer på staten. Ett exempel på hur sådana krav kan påverka vilka beslut som regering och riksdag fattar är om avtalet mellan staten och den privata aktören innebär att den senare har rätt till kompensation vid vissa typer av förändrade förutsättningar. Ett sådant avtal skulle kunna göra riksdag och regering återhållsamma med reformer som utlöser sådana ”försäkringar”. Kanske kan också uppföljningen av dessa projekt komma att skilja sig från de

anslagsfinansierade. SIKa diskuterar hur privata aktörer kan ha intresse av god uppföljning, men i värsta fall inrikta denna på alltför få parametrar för att den skall vara användbar i en politisk process där komplexa intressekonflikter och avvägningar mellan olika mål måste hanteras.

En ytterligare fråga är när alternativ finansiering bör bli aktuell. Ulf Lundin påpekar att förslag om alternativ finansiering i dagens debatt ofta kommer först när projekt lyfts bort för att det inte lever upp till kriterierna och alltså inte bör bli genomförda. Lundin anser att alternativ finansiering bör diskuteras vad gäller de redan beslutade projekten. Lundin sätter fingret på en i sammanhanget ytterst intressant fråga, den om vad som skall få styra utfallet i planeringsprocessen. Skall projekt som fått låg prioritet eller bedömts som olämpliga kunna få en andra, oförtjänt, chans om alternativ finansiering kan ordnas?

Flertalet av de intervjuade nuvarande ledamöterna, och den tidigare ledamot som uttalar sig i frågan, argumenterar för att försök med alternativ finansiering bör genomföras. Någon oro för eventuella negativa konsekvenser för riksdagens roll i transportpolitiken uttrycks inte. En slutsats är dock att ledamöterna tänker sig att alternativ finansiering enbart skall användas i vissa fall och att huvudregeln fortfarande skall vara direktavskrivningar. Riksdagen har formellt avdramatiserat finansieringens inverkan på prioriteringen av projekt genom att slå fast att samma bedömningskriterier skall gälla alla projekt, oavsett finansieringstyp.

En arbetsgrupp i Regeringskansliet drog i huvudsak mycket positiva slutsatser om vissa alternativa former, främst s.k. PPP. De argument som framfördes för PPP var i korthet effektivitetsinriktade. I infrastrukturpropositionen förhöll sig regeringen dock avvaktande till de alternativa finansieringsformerna.

Min slutsats blir att det finns anledning att systematiskt ställa frågor om de politiska konsekvenserna av olika finansieringsformer. Till exempel bör vi fundera över statens roll som ägare/delägare i konsortier och bolag som kan bildas i PPP – ett exempel på sådana lösningar är projektet Arlandabanan. Hur skall medborgarnas intressen bevakas i dessa projekt? En annan intressant fråga är i vilken mån dagens politiker skall inteckna framtida riksdagars handlingsutrymme. Hur stor andel av anslagen skall nästa riksdag behöva reservera för räntekostnader och amorteringar?

Som vi snart skall återkomma till bör vi inte, när vi diskuterar finansieringen, underskatta den politiska betydelsen av att riksdagen om den behagar kan fatta beslut om och finansiera enskilda projekt utanför det ordinarie planeringssystemet. Flera av dessa ”satsningar” har under senare tid ådragit sig både uppmärksamhet och kritik. Normerna för planering av dessa beslut i ”särskild ordning” är formellt desamma som för andra projekt. Men som vi snart skall återvända till förekommer det en kritisk debatt om hur dessa projekt hanteras och vilka konsekvenser de får för transportpolitiken i övrigt.

Summerar vi den aktuella debatten om finansieringen av vägar och järnvägar finns en bred uppslutning bakom den rådande ordningen där riksdagen

beslutar om långsiktiga ramar samt, i den mån statsfinanserna tillåter, om finansieringen av projekt i varje års budget. Att riksdagsledamöterna hyllar de konstitutionella begränsningar budgetlagen sätter på deras inflytande kan bero på i huvudsak två saker. Antingen ser ledamöterna finansieringssystemet som ett positivt bidrag till incitamentsstrukturen på området. Eller så vet de att styrelseskicket i praktiken medger betydligt friare hantering av väg- och järnvägspengar än de formella regelverken ger sken av.

Frågar vi ledamöterna tar de avstånd från den tidigare ordning där transportpolitiska beslut i riksdagen var synonyma med ”hembygdens dag”, dvs. med att ledamöterna argumenterade till förmån för just sin valkrets särintresse snarare än längs partipolitiska linjer. Att ledamöterna inte vill framhäva rollen som valkretsens representant beror kanske på att den kan hamna i konflikt med det nationella perspektivet på transportpolitiken. I praktiken visar det sig att firandet av ”hembygdens dag” i riksdagen kanske inte är över. Det visar sig också att den av riksdagens beslutade arsenalen av formellt legitima beslutsgrunder för vägar och järnvägar inte alltid slår igenom i planering och riksdagsbeslut. Låt oss se närmare på några av de faktorer som påverkar och ibland utmanar riksdagen roll i beslut om vägar och järnvägar.

2.4 Incitamenten

2.4.1 ”Hembygdens dag”

Vi bör börja detta avsnitt med att notera att det i princip inte finns något att invända mot att en folkvald uppfattar sig som en representant för de som bor i ett visst geografiskt område. Tvärtom är det vanligt att parlamentariker världen över väljs i geografiskt avgränsade valkretsar. Vårt intresse för ”hembygdens dag” bottnar i att riksdagen bestämt sig för att hantera transportpolitiken som en i första hand nationell angelägenhet, och alltså själv markerat vikten av att låta nationella intressen dominera.

Flertalet av de intervjuade nuvarande ledamöterna lyfter fram det nationella perspektivet när de beskriver sina uppdrag som folkvalda med transportfrågor som huvudfokus. Det kan enligt vissa av dem till och med vara så att de avstår från att driva projekt som rör hembygden eftersom sådana initiativ inte uppfattas som legitima i riksdagen. En ledamot beskriver situationen som att det är fråga om en ”svår balansgång. Är mycket svårt för mig som ledamot ... att sitta i TU och slåss för vägfrågor i mitt hemlän. Jag får nästan avstå från det, det blir inte trovärdigt om jag bara pratar om det egna länet.” (IP9)

Nästan alla av de intervjuade nuvarande ledamöterna nämner dock kopplingen till den egna valkretsen eller regionen när de får frågor om sitt uppdrag som folkvalda. Alla nämnde dock att de försökte ta andra typer av hänsyn, till hela landets intressen eller partiets idéer. En ledamot hävdar att alla underhåller kontakten med hembygden genom att skriva lokala motioner:

Jag motionerar varje år om ... men det är för tidningarna och väljarna hemma. Men i utskottet ... det är ju Vägverket som måste ta fram dessa vägar, det vet jag men det vet inte väljarna hemma. Alltså kan vi hamna i

småttigheter som vi sedan inte bryr oss om i utskottet. ... Så gör alla, ett spel för gallerierna kallar vi det för. (IP6)

Ledamoten menar alltså att hembygdsmotionerna är vanliga men att de inte spelar någon direkt politisk roll. Också Ulf Lundin ger en liknande beskrivning av hur vissa riksdagsledamöter har lokala utgångspunkter för transportpolitiska överväganden, men att dessa sällan är framgångsrika. Frågar vi de tidigare ledamöterna hävdar samtliga att riksdagsledamöter på ett eller annat sätt förhöll sig till hembygden i motionsskrivandet. En ledamot beskriver detta som ett naturligt inslag i demokratin. En annan hävdar att hembygdsmotionerna inte påverkade hur ledamöterna röstade, utan att de snarare var ett slags symboliska markeringar med hemmaarenan som mottagare.

Det är inte särskilt långsökt att tänka sig att det finns vissa politiska vinster att göra för de riksdagsledamöter som är beredda att åtminstone tillfälligt kompromissa med beslutskriterierna. Påståendena om ”hembygdens dag” kan prövas i ett enklare empiriskt test, där frågan är hur många av de motionsyrkanden som omnämner geografiska platser av storleksordningen län, kommuner, älvar, farleder, broar och liknande som gjorts av ledamöter från samma valkrets som den omnämnda platsen. För att få en hanterlig mängd motionsyrkanden att kontrollera valde jag att enbart titta på de yrkanden som behandlats i trafikutskottets budgetbetänkande. Genom att titta på samma typ av betänkande för olika år undviks i viss mån risken att ett visst beslutstillfälle utgör ett undantag från hur det vanligen brukar vara.

Det visar sig att en relativt stor andel av motionerna är att betrakta som ”hembygdsmotioner”, vilket framgår av tabellen nedan.

Tabell 1 Antal/andel ”hembygdsmotioner”

Utskotts- betänkande	Antal motioner	Hembygds- motioner
2000/01:TU1	153	44 (29%)
2001/02:TU1	126	29 (23%)
2002/03:TU1	85	26 (30%)

Kommentar: I materialet ingår samtliga motioner, inte enbart de som rör vägar och järnvägar. Parti/kommittémotioner med både generella och lokala yrkanden har inte kodats som ”hembygdsmotioner”. Observera att vi i denna analys inte får någon närmare information om vad ledamöterna vill skall hända på de omnämnda platserna. Vad vi får fram är ett mått på ”hembygdsintresse” men vi vet inte vilka idéer och förslag om hembygden som ledamöterna lämnar.

Det mått på transportpolitiskt hembygdsintresse som används i analysen är grovt. Men givet att motioner som varit det minsta tveksamma lyfts bort ur analysen är nog risken för att överdriva slutsatserna rimligen liten. Läsaren kan vidare notera att tidigare forskning visat att det förekommit ”hembygdsmotionerande” i samband med övergripande transportpolitiska beslut.

Givet att riksdagen själv bestämt att transportpolitiken skall bedrivas med ett nationellt perspektiv för ögonen, bör vi då oroas av resultatet? Vi kan konstatera att den ovan citerade ledamotens påpekande att utskottet vanligtvis avslår dessa motioner stämmer. Hur riksdagsledamöter i allmänhet förhåller sig till "hembygden" och hur trafikutskottets ledamöter (och riksdagen som beslutsfattande organ) hanterar dessa yrkanden är alltså skilda saker. Antagligen spelar alltså motionerna ingen direkt politisk roll, utan enbart indirekt genom att vara ett slags symbolhandling.

Mellan 20 och 30 % "hembygdsmotioner" är ett intressant resultat, även om de inte får någon direkt inverkan på riksdagens beslut. Också dessa motioner tar nämligen tid att behandla. Riksdagen, och riksdagsledamöterna, bör därför fråga sig om denna tid behövs till andra saker. De bör också fråga sig vad motionerna är ett uttryck för. Vi skall snart diskutera det faktum att regeringen ibland tar detaljerade initiativ i transportfrågor. Kanske är det inte så förvånande att en del riksdagsledamöter också vill bedriva politik på en annan nivå än den övergripande där mål och ramar formuleras och där det nationella intresset skall vara avgörande?

2.4.2 Det parlamentariska läget

Det parlamentariska läget spelar en betydelsefull roll för de transportpolitiska besluten. Regeringens behov av, och framgång med, att ingå breda uppgörelser med samarbetspartierna påverkar alla andra aktörers faktiska handlingsutrymme. Frågar vi ledamöterna är representanter från majoriteten och oppositionen samstämmiga i synen på vad som förklarar det faktiska styrelseskicket vad gäller vägar och järnvägar: regeringens behov av att göra uppgörelser med Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Om effekterna av dessa samarbeten går åsikterna isär, vilket inte är särskilt förvånande.

Frågan om det parlamentariska läget är intressant att diskutera i ett längre tidsperspektiv. Intervjuerna med de tidigare ledamöterna stöder slutsatsen att vilket parti man tillhör avgör om man som ledamot upplever att man har inflytande eller ej. Men oavsett partifärg vill de tidigare ledamöterna inte beskriva riksdagen som en transportsträcka. En ledamot nämner de socialdemokratiska minoritetsregeringarnas ständiga behov av att nå uppgörelser med oppositionspartierna som ett exempel på när riksdagen hade ett verkligt inflytande över transportpolitiska frågor.

De uppgörelser regeringen gör med samarbetspartierna väcker många principiellt intressanta frågor. I vilken mån får t.ex. planeringsprocessens rationella inslag av kalkylarbete stå tillbaka för att regeringen måste tillfredsställa samarbetspartiernas önskemål? Enligt den politiska logiken är det inte förvånande om hänsyn av olika slag tas av strategiska skäl. Men frågan är hur ofta de politiska makthavarna kan sjösätta projekt som inte motiveras utifrån de kriterier riksdagen slagit fast, utan att legitimiteten för planeringsprocessen urholkas. Och i vilken mån kan förhandlingsuppgörelser som nås utanför riksdagsarbetet genomlysas och motiveras för medborgarna? Det står visserligen i infrastrukturpropositionen från 2001 att den utarbetats i samarbete med

Vänsterpartiet, men vad betyder det för riksdagens parlamentariska kontrolluppgift? Och hur uppfattar medborgarna ”regeringsmakten”? Vi skall inte dra några slutsatser om denna konstitutionella fråga här. Däremot skall vi se närmare på hur regeringen och riksdagen navigerar bland, och kanske runt, de formella kriterier planeringsprocessen utgår från.

2.4.3 Beslutsunderlagen och den politiska nyttan

De planer om vägar och järnvägar som tas fram på myndighetsnivån ändras eller förbises ibland trots att myndigheternas självständiga roll i planeringen formellt givits hög legitimitet. Vad beror det på? I debatten om myndigheternas beslutsunderlag är kvaliteten i analyser och beräkningar ett återkommande tema. Det råder delade meningar om vilken användbarhet myndigheternas beslutsunderlag faktiskt har. Som vi nu skall se kan det finnas andra rimliga förklaringar till att regeringen och riksdagen avviker från planeringsprinciper och faktiska planer än att beslutsunderlagen är undermåliga.

Om vi börjar med de intervjuade riksdagsledamöterna visar det sig att dessa kommenterar myndigheternas planering av projekt och åtgärder i relativt liten utsträckning. Bland de nuvarande ledamöter som uttalar sig i frågan är några positiva till myndigheternas insatser medan andra är mer kritiska. Kritiken rör saker som de samhällsekonomiska analysmetoder myndigheterna använder samt vad som upplevs vara en brist på samordning av planeringen mellan olika trafikslag. En ledamot anser att transportsektorns ”stuprörsindelning”, där varje trafikslag planeras och diskuteras för sig, skymmer frågor som är viktiga ur ett helhetsperspektiv. Samordningen mellan olika satsningar blir lidande. Ett sätt att säkra tillgången på analyser där de sammantagna behoven och effekterna finns med vore enligt ledamoten att ge länen och regionerna ett tydligare planeringsuppdrag där dessa frågor var centrala.

Kritiken mot de samhällsekonomiska kalkyler myndigheterna använder illustrerar att det kan finnas en viss spänning mellan idén om samhällsekonomisk effektivitet och de politiskt formulerade transportpolitiska målen. Går vi vidare i analysen visar det sig dessutom att relationen mellan olika beslutsgrunder är mer komplicerad än så, andra typer av politiska överväganden verkar nämligen utmana både de transportpolitiska målen och kravet på samhällsekonomisk effektivitet.

Bland de intervjuade nuvarande riksdagsledamöterna är flertalet kritiska till att regeringen och, påpekar en ledamot, också riksdagen ibland styr myndigheternas planering genom att i förväg slå fast att vissa projekt skall ingå i det färdiga underlaget. Bedömare utanför riksdagen har dragit slutsatsen att regeringen använder transportpolitiken för att ”belöna” vissa grupper eller regioner. Vidare lyfts finansieringssystemet i sig fram som en förklaring till att det formellt påbjudna helhetsperspektivet byts mot olika särintressens genomslag: Kombinationen av statlig finansiering och lokal nytta gör frestelsen att argumentera lokalt för stor och, enligt vissa bedömare, särintressena framgångsrika.

I granskningar av den senaste infrastrukturpropositionen dras slutsatsen att avvikelserna är stora mellan myndigheternas beslutsunderlag och regeringens slutsatser vad gäller både den finansiella ramen och de grunder på vilka prioriteringarna gjordes. Carl Melin menar att politiskt motiverade projekt prioriterades framför de som var mest samhällsekonomiskt intressanta eftersom socialdemokraterna tidigare förbundit sig att genomföra dem. I en sådan situation blir det enligt Melin politiskt ohållbart att ändra sig och ge kritikerna "rätt".

Botniabanan och Citytunneln i Malmö är två av de projekt som ifrågasatts i debatten om investeringars samhällsekonomiska lönsamhet. Utvärderingar av de samhällsekonomiska kalkyler som de politiska makthavarna haft att tillgå i besluten visar på flera inbördes relaterade problem. Ett sådant är att de kalkyler som görs på olika håll saknar väsentliga parametrar, ett annat att de metoder som använts i analyserna inte redovisas tillräckligt. En besvärande slutsats är vidare att vi kan misstänka att nyttan av investeringarna överdrivs i kalkylerna. Riksdagens revisorer drog mot bakgrund av detta slutsatsen att investeringarnas "lönsamhet kan alltså vara sämre än vad som framgår av kalkylerna".

Debatten om beslutsunderlagen rör som jag ser det flera, delvis sammanhängande, frågor. För det första kan vi notera att de forskare som granskat några av projektens beslutsunderlag hävdar att vi inte riktigt kan veta något om dessa investeringars samlade effekter eftersom kalkylmetoderna brister. För det andra hävdar vissa bedömare att nyttan av projekten antagligen överdrivs i kalkylerna. För det tredje, vilket reaktionerna på Riksdagens revisorers granskning visar, kan vi finna exempel på att också "analyserna av analyserna" har ifrågasatts.

Oklarheter som rör beslutsunderlagen försvårar möjligheterna till uppföljning och ansvarsutkrävande. De innebär bl.a. att det blir svårare för lekmännen, dvs. politikerna, att ta ställning till hur användbara de samhällsekonomiska kalkylerna är. Eller omvänt, att det blir lättare för en politiker att skylla på dåliga kalkylmetoder (hur bra de än är) när han eller hon vill fatta beslut på grunder som är kontroversiella eller illegitima. Vi kan vidare notera att användbarheten av de samhällsekonomiska kalkylmetoder som finns att tillgå kanske är större än vad t.ex. regeringen och riksdagen tror. Till exempel drar Lars Hultkrantz slutsatsen att samhällsekonomiska kalkyler kan omfatta också den typ av "politiska" överväganden som ibland får legitimera avsteg från resultatet av kalkylerna.

De förslag regeringen lämnar till riksdagen bygger alltså inte alltid på de beslutsunderlag myndigheterna tagit fram. Enligt SIKÄ växer skillnaderna mellan myndigheternas planer och politikernas överväganden över tid. Frågan om vad myndigheternas beslutsunderlag kan och bör användas till är av principiellt intresse. Föreligger oklarheter finns goda möjligheter för olika instanser att skylla på varandra när planeringsprocessen och dess utfall utsätts för kritik. Regeringen kan t.ex. hävda att den bortser från myndigheternas prioriteringar eftersom de bygger på bristfälliga kalkyler. Att planer ändras

eller ignoreras kan förstås bero på att de är undermåliga. Men det kan också bero på att den politiska dagordningen slår igenom i planeringen på grunder som varken har med målen eller samhällsnyttan att göra. Kanske kan inget analysinstrument, oavsett kvalitet, hävda sig mot en regering som har möjlighet att använda transportpolitiken för strategiska ändamål.

Det behöver inte vara ett demokratiskt problem att politiskt strategiska överväganden avgör vilka vägar som byggs eller vilka järnvägssatsningar som uteblir. Vill riksdagen godkänna avsteg från de transportpolitiska målen har den förstås enväldig makt att göra detta. Detta sagt bör vi dock komma ihåg att alla skenbara beslutsprocesser är ett hot mot demokratins legitimitet. Riksdagen bör därför inte frivilligt medverka till rollen som betydelselös transportsträcka. Riksdagen bör heller inte kompromissa med den centrala uppgiften att öppet redovisa skälen för ett beslut. Om delar av de beslut som står på dagordningen inte kan motiveras utifrån de beslutade kriterierna måste avstegen från principerna motiveras på andra grunder. Skälen till detta är flera, där möjligheterna till ansvarsutkrävande och legitimitet är de tyngst vägande. Att regering och riksdag inte utförligt motiverar alla beslut har antagligen strategiska orsaker. Men kanske är rädslan för medborgarnas dom överdriven. Kanske är klarspråk en underskattad politisk teknik i transportpolitiska (och andra) sammanhang?

Att det kan finnas andra legitima skäl för prioriteringar av väg- och järnvägsprojekt än de transportpolitiska målen och idén om samhällsekonomisk effektivitet innebär inte att ignorerade planer är oproblematiska. Myndigheternas och andras arbete med planer tar offentliga medel i anspråk, vilket innebär att verksamheten bör vara meningsfull i någon bemärkelse. En bedömare varnade också för ”planeringströtthet” i den ständigt pågående planeringen.

2.4.4. Särintressena och nätverken

Hittills har vi koncentrerat analysen till de offentliga makthavarna. Dessa agerar dock inte i ett vakuum utan på olika arenor där de möter andra aktörer. Som alla andra politiker blir trafikutskottets ledamöter föremål för lobbyisters uppmärksamhet. Det är relativt lätt att finna stöd för påståenden som att sakområdet och utskottet är ett av eller kanske det mest uppvaktade av alla. Om de icke-parlamentariska aktörernas försök att påverka politikerna är av någon verklig betydelse för riksdagens roll råder det dock delade meningar om. Inte helt oväntat hävdar riksdagsledamöterna, både nuvarande och tidigare, att lobbying är odramatiskt och en del av demokratin och därmed något önskvärt. Ledamöterna är noga med att påpeka att det som sker i dessa sammanhang är ett ömsesidigt informationsutbyte och inget annat.

Vi kan konfrontera ledamöternas bild med forskningsresultat som visar att särintressen av olika slag intresserar sig för transportsektorn och det med viss framgång. Effekten av uppvaktningar av olika slag kan dock variera över tid, bl.a. beroende på det parlamentariska läget. Särintressena har mindre chans att påverka nuvarande slutna förhandlingssystem där socialdemokraterna gör

upp med stödpartierna än t.ex. det tidigare lösare samarbetet mellan Socialdemokraterna och Centern. Vi måste också göra distinktionen mellan försök att påverka riksdagens behandling av färdiga förslag och försök att påverka agendan eller beredningsfasen. Riksdagsledamöter uppvaktas i olika egenskaper och i olika faser av beslutsprocessen. I 1998 års trafikpolitiska beslut var uppvaktningarna mindre intensiva när förslaget väl nått riksdagen än de var i början av beslutsprocessen.

På infrastrukturområdet finner vi inte bara aktiviteter som opinionsbildning, uppvaktningar och andra direkta påverkansförsök. Särintressen i sektorn samarbetar också i nätverk av olika slag. En del av de intervjuade riksdagsledamöterna deltar enligt egen uppgift i sådana sektorsrelaterade nätverk och/eller sitter i myndighetsstyrelser eller andra myndighetsorgan. Sitt samröre med nätverk och myndigheter upplever ledamöterna i huvudsak som något positivt, även om flertalet av de berörda på olika sätt markerar att man som riksdagsledamot bör se upp med intressekonflikter och att ”dubbla roller” bör undvikas. En av de före detta ledamöterna lyfter fram ledamöternas medverkan i verks- och bolagsstyrelser på transportområdet som positivt för trafikutskottet. Ledamoten menar att styrelseuppdragen gav ledamöterna kunskaper som kom väl till pass när utskottet skulle fatta beslut.

Statsvetare har bedömt situationen i sektorn som utmanande ur en demokratisk synvinkel. Det som oroar är att sektorsorganisationer skapar samarbeten mellan privata aktörer, fackföreningar, myndigheter och politiker. En risk med dessa relationer är att partsinlagor passerar som objektiva beslutsunderlag i den politiska beslutsprocessen. Vi vet vidare att frågan om riksdagsledamöternas lämplighet som styrelserepresentanter i statliga myndigheter har diskuterats utförligt i riksdagen de senaste decennierna. Styrelserepresentationen har av vissa betraktats som ett problematiskt ”dubbelkommando”, vilket hotar myndigheternas självständighet och medför en ”politisering” av förvaltningen. En del av förespråkarna för styrelser med riksdagsledamöter har i stället sett det politiska inflytandet som något positivt, som ett sätt att upprätthålla insyn i och kontroll över myndigheterna.

Effekterna av lobbying, deltagande i nätverk och andra relationer kan vara av olika slag, där konkret påverkan i sakfrågor inte är den enda tänkbara. Politikernas och (särintressenas) legitimitet kan också påverkas av täta kontakter, hur betydelselösa de än är i praktiken. Hur medborgarna och andra ser på saken beror dock på vilken demokratisyn de har. När demokrater argumenterar för den ena eller andra slutsatsen om korporativa arrangemang, nätverk eller lobbying bör de ha möjligheterna till ansvarsutkrävande i åtanke. Ökar eller minskar de i vissa typer av kontakter?

2.5 Uppföljning av beslut om vägar och järnvägar

Riksdagens roll i beslut om vägar och järnvägar inbegriper uppgiften att följa upp de beslut som fattas. Vi skall nu undersöka hur uppföljningen fungerar på det transportpolitiska området.

I diskussionen om riksdagens målformulerande roll ovan framgick det att mål- och resultatstyrningens omfattande delegering ställer höga krav på de mål som styr processen. Delegeringen ställer samtidigt höga krav på riksdagens arbete med uppföljning. I själva verket är möjligheterna till kontroll i efterhand en del av den legitima grunden för hela systemet.

Riksdagen har på senare tid själv uppmärksammat behovet av, och problemen med, uppföljningen. Riksdagskommitténs arbete visade att utskotten hade vissa svårigheter med att på reguljär basis ägna sig åt uppföljning. Både incitament och normer för att driva på arbetet saknades. Politiker var mest intresserade av att se framåt. Kommittén uppehöll sig också vid frågan om hur utskottens andra uppgifter påverkade aktiviteten i uppföljningsarbetet och vilka resurser som fanns till verksamheten. Resultatet av undersökningen blev en handlingsplan som innebar reglering av den uppföljande uppgiften, utökade resurser för uppgiften samt krav på bättre planering av arbetet för att skapa utrymme för uppföljningen.

Över tid har kraven på uppföljning ökat på flera sakområden. Vad gäller trafikutskottet är kraven rimligen inte lägre än i andra sammanhang. En genomgång av Banverkets, Vägverkets och SIKAs aktuella regleringsbrev visar t.ex. att regeringen formulerat återsrapporteringskrav till de verksamhetsmål som sätts upp. Vissa mål och återsrapporteringskrav är relativt konkreta medan andra är att betrakta som vaga instruktioner.

Enligt de intervjuade nuvarande ledamöterna fungerar inte uppföljningen särskilt bra. Bland förklaringarna till det nämns att vissa av de transportpolitiska målen är svåra att följa upp, att regeringens rapportering av resultat är bristfällig och att riksdagen inte utnyttjar de möjligheter att följa utvecklingen som den faktiskt har. Vi kan också notera att intervjuaren sammantaget indikerar att ledamöterna tänker på olika saker när de reflekterar över uppföljning. Någon talade om Riksrevisionens granskningsuppdrag, en annan om djuplodande utvärderingar i allmänhet och en tredje om resultatrapporteringen från myndigheter och regeringen och de uppgifter som förväntas dyka upp i budgetpropositionen.

Möjligheterna till uppföljning påverkas av hur myndigheterna på transportområdet gör sina samhällsekonomiska analyser. De kalkyler som besluten vilar på går inte alltid att jämföra med de verkliga projekten.

Ulf Lundin på Näringsdepartementet har dock en relativt ljus bild av hur regeringen arbetat med uppföljning under senare år. Regeringen har under det senaste decenniet arbetat fram ett system för uppföljning av vägar och järnvägar som innebär att projekt följs upp vid flera tidpunkter. Att planeringsprocessen legitimerar förändringar under resans gång innebär dock enligt Lundin att uppföljningen kan försvåras, det är inte alltid uppenbart vilket beslut det är som skall följas upp.

Vi kan inte kräva att trafikutskottet skall ha mer tid för eller vara bättre på uppföljning än något annat utskott. Att några av de transportpolitiska målen uppfattas av ledamöterna själva som konkreta och mätbara talar dock för att utskottet åtminstone i dessa fall har ett relativt gynnsamt utgångsläge för sitt

uppföljningsarbete. Men samtidigt finns risken att arbetet koncentreras till ”det möjliga” och att svårare problem – som att följa upp vaga mål – ägnas mindre uppmärksamhet än vad som är önskvärt. Vi kan vidare misstänka att det glapp som verkar finnas mellan planeringsprocessens formella och faktiska styrelseskick försvårar uppföljningen av transportpolitiska beslut. Rimligen är det också så att transportpolitiska beslut ofta är tekniskt relativt avancerade, och att de därmed bygger på avancerade beslutsunderlag. Kanske kan resultatrapporterna också bli tekniskt avancerade dokument som är svåra att forcera för lekmän?

Dagens situation där riksdagen systematiskt delegerar makt utan att försäkra sig om att uppföljningen fungerar är allvarlig ur ett demokratiskt perspektiv. Det ”demokratiska underskott” som uppstår om riksdagen inte är informerad om resultaten är i sig ett legitimitetsproblem. I princip finns två vägar att gå, vilka båda ur ett politiskt perspektiv kan te sig ganska smala. Antingen bör riksdagen delegera färre frågor, eller frågor av annan art än i dagsläget. Eller så bör riksdagen flytta uppföljningsarbetet längre upp på sin egen dagordning. En nödvändig förutsättning för uppföljningen är förstås att riksdagen lämnar tydliga instruktioner till exempelvis regeringen eller andra organ om vilken resultatinformation riksdagen vill ha. En utvecklad uppföljning behöver inte innebära att utskotten själva skall göra ingående resultatanalyser, det kan granskare som Riksrevisionen, riksdagens utredningstjänst och forskarna göra. Utskotten bör sammanfattningsvis ta det analytiska arbete uppföljningen kräver på större allvar. Kanske måste andra uppgifter stå tillbaka?

3. Slutsatser och rekommendationer

3.1 ”Är” och ”bör” skiljer sig åt

Låt oss nu återvända till de frågor som inledningsvis formulerades om vilken roll riksdagen bör spela och faktiskt spelar i beslut om vägar och järnvägar. Den formella beskrivningen av en i mångt och mycket delegerad planeringsprocess där riksdagen styr övergripande och följer upp resultat har hög legitimitet bland ledamöterna själva, men detta normativa ideal överensstämmer inte alltid med verkligheten. Denna situation kan innebära både för- och nackdelar ur ett politiskt perspektiv. Riksdagsledamöterna är rimligen inte immuna mot den incitamentsstruktur som inramar besluten och som lockar till avvikelser från planeringsprinciperna. Ur ett demokratiskt perspektiv kan dock skillnader mellan formella regler och det faktiska styrelseskicket framstå som problematiska. Låt oss begrunda undersökningens slutsatser mer i detalj.

3.2 Riksdagen, målen och ramarna

I mål- och resultatstyrningen skall underordnade instanser förverkliga övergripande mål. Riksdagens egen beskrivning av rollen som målskapare är vad

gäller vägar och järnvägar. Målkonflikter finns på det transportpolitiska området men diskuteras inte i någon större utsträckning. Samtidigt visar studien att målens precision får konsekvenser för hur mycket de uppmärksammas och i vilken mån de kan följas upp. Det i allmänhet mycket omhuldade jämställdhetsmålet nämns som ett av de vagare målen.

Mycket pekar på att riksdagens hantering av målen avgör i vilken utsträckning som makt hamnar på okontrollerad drift i styrelseskicket. I kombination med insikterna om de problem riksdagen har i den uppföljande rollen är rekommendationen på denna punkt att – se upp! Vaga mål skapar tillsammans med bristande uppföljning ett demokratiskt underskott. I en sådan situation har riksdagen att välja mellan att delegera mindre eller kontrollera mer.

De sätt på vilka vägar och järnvägar finansieras lämnar goda möjligheter till en flexibel inställning till tidigare beslut och kanske också till de principer som enligt riksdagen skall ligga till grund för beslut om vägar och järnvägar. Flera bedömare vill i högre utsträckning än i dag använda alternativa finansieringsformer för vägar och järnvägar. Andra bedömare diskuterar förändringar utifrån från det faktum att finansieringen av projekt som främst gynnar lokala intressen i huvudsak är en nationell angelägenhet. Nyttan går därmed inte hand i hand med ansvaret för att stå för kostnaderna, vilket kan ge lokala perspektiv för stor uppmärksamhet på det nationella perspektivets bekostnad.

Ett flexibelt finansieringssystem har politiskt sett både för- och nackdelar. Formellt sett syftar budgetlagen till att skapa begränsningar av hur den politiska makten hanterar statsfinanserna. Studien visar att denna ordning retoriskt sett har hög legitimitet. En annan slutsats är dock att transportpolitiska beslut används som budgetregulator och alltså att det allmänna kravet på goda statsfinanser påverkar området både direkt och indirekt.

En rekommendation är att noga överväga olika finansieringsformers effekt på riksdagen som utövare av finansmakten. I vilken mån är det t.ex. rimligt att binda upp framtida riksdagars handlingsutrymme? Riksdagen bör också ta ställning till hur dess möjligheter att kontrollera användningen av skattebetalarnas pengar påverkas om alternativa finansieringsformer används i ökad utsträckning. Riksdagen bör överväga hur det offentliga skall handskas med de krav samarbeten med privata aktörer ställer på planering och reglering. En delikat men givet planeringsprinciperna nödvändig fråga för riksdagens överväganden är om vissa finansieringsformer ökar risken att projekt som enligt gängse kriterier inte borde genomföras blir verklighet. En sådan utveckling hotar att undergräva legitimiteten i planeringssystemet.

Inget i det demokratiska uppdragets natur hindrar att de politiska representanterna flyttar beslut över tiden. Ett minimikrav är dock att besluten motiveras och redovisas öppet. Riksdagen bör inte medverka till en utveckling där grunden för beslut om vägar och järnvägar blir mer diffus för medborgarna än den är i dag. Snarare bör riksdagen verka för en ökad insyn och tydlighet. Att det kan behövas inser vi när vi drar slutsatser om de incitament som kan locka aktörerna i en annan riktning.

3.3 Incitamentsstrukturen

En viktig slutsats är att den rationella planeringsprocessen där mål och samhällsekonomi skall stå i centrum hela tiden utmanas av särintressen och av att politiker tar strategiska hänsyn. Riksdagsledamöter ägnar sig åtminstone skenbart åt att bevaka sin hembygds intressen. Det parlamentariska läget gör att regeringen måste ta hänsyn till samarbetspartiernas transportpolitiska idéer. Och sektorn och utskottet är enligt alla bedömare hårt uppvaktade av lobbyister av allehanda slag. Vilket faktiskt inflytande dessa har på besluten är det svårt att uttala sig om. Men de täta och informella kontakter som finns mellan offentliga makthavare och särintressen kan enligt vissa demokratiska utgångspunkter vara ett principiellt problem. Nätverk och annat informellt umgänge som påverkar besluten innebär att medborgarna får sämre möjligheter till insyn och ansvarsutkrävande.

En aktuell fråga som rör det politiska spelet om transportmiljarderna är i vilken mån myndigheternas beslutsunderlag tas på allvar när beslutsprocessen går in i sin rent politiska fas, dvs. när regeringen och riksdagen fattar beslut. Undersökningen visar att några av de transportpolitiska projekt som särbehandlats av regeringen och riksdagen – liksom särbehandlingen i sig – är omdiskuterade. I princip kan förstås riksdagen bortse från beslutsunderlag utan att bete sig ”odemokratiskt”. Men i dagsläget har riksdagen själv slagit fast principer för hur besluten skall fattas. En av dessa är att riksdagen skall avhålla sig från att göra avvägningar på detaljnivån, t.ex. mellan olika projekt. I stället har myndigheterna givits en central roll i detta arbete. Ett rimligt krav från medborgarnas sida är att riksdagen dels är tydlig med grunderna för besluten, dels att den följer sina egna beslutsprinciper. Omotiverade avvikelser från dessa förhindrar ansvarsutkrävande, vilket bör uppfattas som ett akut problem när helst det dyker upp i en demokrati. De undantag riksdagen gör från den gängse planeringsprocessen genom att den godkänner projekt regeringen lyft ut för beslut i särskild ordning bör motiveras tydligt.

Enligt vissa bedömare ökar skillnaderna mellan myndigheternas planering och den politiska beslutsprocessens utfall över tid. Riksdagen bör fundera över om denna utveckling gynnar eller missgynnar möjligheten till ansvarsutkrävande och parlamentarisk kontroll av den delegerade beslutskompetensen. Riksdagen bör också fundera över om de offentliga medel som används till planering används på rätt sätt och av rätt instanser, om planerna i ökande grad inte ligger till grund för de politiska besluten. Riksdagen bör vidare fråga sig hur stor andel av det samlade antalet projekt som kan vara sådana som lyfts ut ur den ordinarie processen, utan att denna tappar mening och legitimitet.

3.4 Riksdagen och uppföljningen

I en något drastisk formulering har riksdagen nu kommit till en punkt där den bör ta uppgiften att följa upp delegerad kompetens på tillräckligt allvar, eller sluta delegera så mycket makt till regeringen och myndigheterna. Ur ett poli-

tiskt perspektiv är uppföljning dock sällan lika lockande som framåtblickande, reforminriktade aktiviteter. Det kan snarare vara frestande att låta bli att få misslyckad politik närmare beskriven i en resultatanalys. Men om uppföljningen inte fungerar finns risken att makt hamnar på okontrollerad drift i systemet. Detta är som konstaterats tidigare i uppsatsen olämpligt ur en demokratisk synvinkel.

Få bedömare menar att uppföljningen fungerar väl på det transportpolitiska området. Jag vill dock lyfta fram de intervjuade ledamöternas slutsats att vissa av de transportpolitiska målen är relativt lätta att följa upp eftersom de går att kvantifiera. Men alla mål är inte av den arten, och ständigt ändrade planer och avancerade beslutsunderlag ger riksdagen en sammantaget svårt utgångspunkt i den granskande rollen. Här väntar en stor utmaning för riksdagen. För att klara av den behöver riksdagen tillräckliga resurser, institutionella och kompetensmässiga. Detta innebär i sin tur att riksdagen kan komma att behöva omvärdera vissa verksamheter. Denna uppsats är inte rätt plats att gå in på konstitutionella frågor som t.ex. motionsrätten, men jag anser att riksdagen förutsättningslöst bör fortsätta att diskutera hur den använder sin tid och övriga resurser.

3.5 Och framtiden?

Riksdagen står inför flera utmaningar på det transportpolitiska området. Dessa kan sammanfattas som att skillnaderna mellan det formella och det faktiska styrelseskicket riskerar att undergräva beslutsprocessens och beslutens legitimitet.

Jag tänker inte i detta sammanhang diskutera hur ett alternativt planeringssystem kan se ut. Det är vidare svårt att uppskatta de politiska förutsättningarna för förändringar. Och som uppmärksammats tidigare i uppsatsen kommer kanske en större del av de transportpolitiska besluten i framtiden att fattas på den mellanstatliga nivån, dvs. i EU, än vad som i dag är fallet. Detta kan i så fall komma att påverka vilka planeringsprocesser som över huvud taget är möjliga.

Riksdagen bör inte släppa frågan om hur beslut om vägar och järnvägar planeras och följs upp. Det fortsatta arbetet bör vara inriktat på att tydliggöra planeringskriterier och beslutsgrunder, och när riksdagen tänker sig att undantag från dessa skall göras. En ökad tydlighet kan bidra till ökad insyn och i förlängningen ökad legitimitet.

En lämplig metod för att undersöka alternativ till det rådande planeringssystemet och möjligheterna till relevant uppföljning är att jämföra det svenska fallet med andra länder. Riksdagen bör alltså utnyttja möjligheten till jämförande studier på ländernivå för att få perspektiv på de svenska förutsättningarna och lösningarna.

Källförteckning

Intervjuer

- Tio nuvarande ledamöter av trafikutskottet, Sveriges riksdag, bandade besöksintervjuer genomförda i september och oktober 2003. (I ett fall kompletterades besöksintervjun med en telefonintervju.)
- Tre tidigare ledamöter (ordförande/vice ordförande) i trafikutskottet, Sveriges riksdag, telefonintervjuer genomförda i oktober och december 2003
- Lundin, Ulf 2003-11-06, telefonintervju [Departementsråd, Näringsdepartementets infrastrukturenhet]
- Widlert, Staffan, 2003-11-20, telefonintervju [Direktör på Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA)]

Övriga källor

- Alternativ finansiering genom partnerskap: ett nytt sätt att finansiera investeringar i vägar och järnvägar*, Ds 2000:65, Stockholm: Fritzes
- Falkemark, Gunnar, 1999, *Politik, lobbyism och manipulation. Svensk trafikpolitik i verkligheten*, Stockholm: Nya Doxa
- Förslag angående resultatinformation som underlag för styrning av statlig verksamhet*, Förslag till riksdagen 1997/98:RR7
- Hegeland, Hans, 2002, "Nationella parlament i Europeiska unionen" i *Riksdagens roll i EU. Två expertrapporter till EU 2004-kommittén*, SOU 2002:81, Stockholm: Fritzes
- Hermansson, Jörgen; Lund, Anna; Svensson, Torsten och Öberg, PerOla 1999, *Av korporativisering och lobbyism – konturerna till en ny politisk modell*, Demokratiutredningens forskarvolym XIII, SOU 1999:121, Stockholm: Elanders Gotab
- Holmblad Brunsson, Karin, 2002, "Management or Politics – or Both? How Management by Objectives May be Managed: A Swedish Example" i *Financial Accountability & Management* Vol. 18, No. 2, May 2002
- Hultkrantz, Lars, "Mål och medel i trafikpolitiken" i Swedenborg, Birgitta (red.) 2002, *Skattemiljarder i trafikpolitiken – till vilken nytta?* Stockholm: SNS Förlag
- Informella kontakter i samband med regleringsbrev och årsredovisningar – En studie för att utveckla mål- och resultatstyrningen i staten*, ESV 1999:19, Ekonomistyrningsverket
- Inriktningsplaneringen. Utvecklingsförutsättningar på kortare och längre sikt*, SIKA Rapport 2002:22. Statens institut för kommunikationsanalys
- Jungar, Ann-Cathrine och Ahlbäck Öberg, Shirin, 2002, "Parlament i bakvatten?" i *Riksdagens roll i EU. Två expertrapporter till EU 2004-kommittén*, SOU 2002:81, Stockholm: Fritzes
- Konstitutionsutskottets betänkande 2000/01:KU23, *Riksdagen inför 2000-talet*
- Konstitutionsutskottets yttrande 2000/01:KU3y, *Kommissionens förslag om allmänhetens tillgång till EU-institutioners handlingar*

- Mattson, Ingvar, 2000, *Den statliga budgetprocessen – rationell resursfördelning eller meningslös ritual? Andra omarbetade upplagan*, Stockholm: SNS Förlag
- Melchert, Roy, 2002, *Att kompensera förlorad makt – en undersökning om regeringens styrning av tre centrala ämbetsverk*, D-uppsats presenterad vid statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet, stencil
- Melin, Carl, 2000, *Makten över trafikpolitiken. Korporatism, lobbying och opinionsbildning inför 1998 års transportpolitiska beslut*, Uppsala: Acta Universitatis, Upsaliensis, Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, nr 141
- Melin, Carl, "Särintressenas roll" i Swedenborg, Birgitta (red.) 2002, *Skattemiljarder i trafikpolitiken – till vilken nytta?* Stockholm: SNS Förlag
- Miljö- och jordbruksutskottets yttrande 1999/2000: MJU1y, *Europeiska kommissionens vitbok om livsmedelssäkerhet*
- Nilsson, Jan-Eric, "Infrastrukturplanering – en process i behov av institutionella reformer" i Swedenborg, Birgitta (red.) 2002, *Skattemiljarder i trafikpolitiken – till vilken nytta?* Stockholm: SNS Förlag
- Nya vägar till vägar och järnvägar? Förslag till riksdagen 2000/01:RR11
- Regeringens proposition 2001/02:20, *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem*
- Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Statens institut för kommunikationsanalys m.m. inom utgiftsområde 22 *Kommunikationer*, Regeringsbeslut 2002-12-19
- Riksdagen inför 2000-talet, Förslag till riksdagen 2000/01:RS1
- Socialförsäkringsutskottets yttrande 2000/01:SfU7y, *EG-direktiv om rätt till familjeåterförening*
- Sundström, Göran, 2003, *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historiskt-institutionellt perspektiv*, Stockholm Studies in Politics 96, Stockholms universitet, statsvetenskapliga institutionen
- Trafikutskottets betänkande 2000/01:TU1, *Utskottsområde 22. Kommunikationer*
- Trafikutskottets betänkande 2000/01:TU16, *Beshlutsunderlag för investeringar i vägar och järnvägar*
- Trafikutskottets betänkande 2001/02:TU1, *Utskottsområde 22. Kommunikationer*
- Trafikutskottets betänkande 2001/02:TU2, *Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem*
- Trafikutskottets betänkande 2002/03:TU1, *Utskottsområde 22. Kommunikationer*
- Trafikutskottets yttrande 2001/02:TU2y, *Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden (Europeiska kommissionens vitbok)*
- Trafikutskottets yttrande 2002/03:TU6y, *Förslag om inrättande av en europeisk nät- och informationssäkerhetsbyrå*
- Uppföljning av de transportpolitiska målen maj 2002 SIK Rapport 2002:3, Statens institut för kommunikationsanalys

- Widlert, Staffan, "Har beslutet stöd i beslutsunderlaget?" i Swedenborg, Birgitta (red.) 2002, *Skattemiljarder i trafikpolitiken – till vilken nytta?* Stockholm: SNS Förlag
- Wockelberg, Helena, 2003, *Den svenska förvaltningsmodellen. Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket*, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, nr 155
- Wängnerud, Lena, 2000, "Testing the Politics of Presence: Women's Representation in the Swedish Riksdag" i *Scandinavian Political Studies*, Vol. 23, No. 1 2000.
- Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Banverket, regeringsbeslut 2003-08-07*
- Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Vägverket, regeringsbeslut 2003-08-06*

Riksdagens roll i infrastrukturplaneringen¹

2003-12-04

Lars Hultkrantz

Örebro universitet, Högskolan Dalarna och Statens väg- och transportforskningsinstitut

lhz@esi.oru.se

Jan-Eric Nilsson

Statens väg- och transportforskningsinstitut och
Högskolan Dalarna

Jan-eric.nilsson@vti.se

¹ De uppfattningar som framförs i detta PM är våra egna och har inte diskuterats inom någon av de myndigheter där vi är anställda.

Sammanfattning: I rapporten diskuteras förutsättningarna för, uppläggningsen av och problemen med dagens arbete med att planera nya vägar och järnvägar. Fyra problemkomplex identifieras. (1) Spelreglerna inom sektorn är sådana att särintressen har starka skäl att argumentera för önskemål som stundtals kan stå i konflikt med samhällsintresset. (2) Planeringsprocessen fungerar inte på avsett sätt, exempelvis genom att det underlag som tas fram i ringa utsträckning används för att motivera de prioriteringar som görs. (3) Delvis som en följd av dessa problem genomförs i dag investeringar med tveksam legitimitet; man överinvesterar i vägar och järnvägar samtidigt som viktiga problem inte hanteras. (4) Slutligen menar vi att man inte i tillräcklig utsträckning klargör vilken roll som investeringar i, och drift och underhåll av infrastruktur har i förhållande till andra styrmedel som lagar och förordningar, organisatoriska förändringar och skatter och avgifter. I synnerhet är så fallet när man vill komma åt konsekvenser av den ökade trafiken, ett område där infrastrukturåtgärder ofta är ett svagt styrmedel. Tre tankar kring institutionella förändringar formuleras. (a) För det första menar vi att man bör undersöka möjligheterna att öka kommunernas finansieringsansvar för investeringar som uppenbarligen har sin primära legitimitet i trafik inom kommunen. (b) För det andra bör planeringsprocessen reformeras. En del av detta kan vara att låta Trafikuskottet få en utökad roll i inriktningsplaneringen. (c) Och för det tredje bör man undersöka möjligheterna att säkerställa mera regelbundna uppföljningar och granskningar av sektorns verksamhet, exempelvis genom att tillskapa en oberoende granskningsmyndighet enligt samma mönster som inom arbetsmarknads-, bostads- och utbildningspolitikens område.

1 Bakgrund

Riksdagens trafikutskott har bett ett antal forskare att analysera och diskutera riksdagens roll i infrastrukturplaneringen. Uppdragen ska inriktas på att ge en analytisk behandling av riksdagens inflytande i planeringsprocessen. Detta bör behandlas med utgångspunkt från vad som kan anses vara rimligt utifrån följande:

1. Riksdagens inflytande utifrån demokratiska utgångspunkter
2. Författningar och andra instrument som styr svensk offentlig sektor
3. Praktiska avvägningar
4. Samordning med ekonomisk planering
5. Målen för transportpolitiken.

I uppdraget ingår att utifrån samhällsekonomiska utgångspunkter och genomförd forskning analysera och ge sin syn på riksdagens roll i nuvarande planeringssystem för vägar och järnvägar. Aspekter som skall behandlas är riksdagens roll i inriktnings- och åtgärdsplanering, budgetering och uppföljning. I synnerhet bör tidsplanen för planeringsprocessen och detaljeringsgraden i riksdagens och regeringens beslut samt rollfördelningen mellan olika aktörer belysas. Övriga frågor av intresse är intressegruppers betydelse, jämställdhetsaspekter samt betydelsen av den internationella utvecklingen på området.

Vi har tagit oss an denna uppgift genom att inledningsvis diskutera vilka frågor som i dag behandlas, respektive bör behandlas inom ramen för det som kallas infrastrukturplanering (avsnitt 2). Därefter behandlas i korthet i avsnitt 3 vad som kan sägas känneteckna infrastrukturplanering liksom några ord om de konstitutionella aspekterna, i synnerhet vad gäller Trafikutskottets och riksdagens roll². Avsnitt 4 tar upp ett antal exempel på vad vi menar är problem förenade med det planeringsarbete som i dag genomförs i sektorn. Detta bildar utgångspunkten för att i avsnitt 5 föra ett resonemang om hur utskottets deltagande i planeringen kan vidareutvecklas.

2 Infrastrukturplaneringens grundläggande frågor

Trafikutskottet har låtit riksdagsförvaltningen beskriva hur infrastrukturplaneringen i dag går till. Vi sammanfattar i avsnitt 2.1 några delar av denna redovisning av direkt betydelse för vår framställning. Avsnitt 2.2 beskriver vår uppfattning av vad infrastrukturplanering borde handla om.

² Vi använder omväxlande trafikutskottet och riksdagen för att karakterisera den folkvalda församlingen och dess arbetsuppgifter visavi övriga aktörer.

2.1 Dagens process

Den process som sammantaget går under beteckningen infrastrukturplanering baseras på resultatstyrningens principer: Politiker fastställer mål och ansvariga verk och myndigheter utarbetar förslag till en politik under planperioden som säkerställer att målen uppnås så långt som möjligt inom givna anslagsramar. Inom transportområdet handlar målen om tillgänglighet, god transportkvalitet, säkerhet, miljö, regional balans och jämställdhet. Till sin hjälp för att utvärdera olika infrastrukturåtgärder har man bl.a. samhällsekonomiska kalkyler.

Riksdagens roll i trafikpolitiken är därför att formulera övergripande mål för sektorn och riktlinjer för planeringsarbetet, att fastställa finansiella ramar och att skapa en effektiv organisation för att hantera de resurser som avsätts för varje ändamål. Regeringen skall också återskoppla till riksdagen i vilken grad insatta resurser har bidragit till uppfyllelsen av fastställda mål. Om projekt förutsätter särskild finansiering genom t.ex. garantiåtaganden krävs också att frågan underställs riksdagens prövning. Inget hindrar heller att riksdagen gör mer preciserade ställningstaganden i enskilda frågor.

Varje planeringsomgång inleds med att regeringen lägger fram en proposition. Denna har föregåtts av ett omfattande beredningsarbete där regeringen har inhämtat underlag från bl.a. olika myndigheter. I propositionen redovisas ett förslag till inriktning av den fortsatta planeringen av transportinfrastrukturen. Förslagen omfattar normalt mål, ekonomiska ramar, planeringskriterier och ansvarsfördelning i den kommande planeringsprocessen. Efter riksdagsbeslut omsätter regeringen planeringsinriktningen till planeringsdirektiv för respektive myndighet.

När myndigheterna, på grundval av planeringsdirektiven, lämnar sina förslag till åtgärdsplanering är det regeringens tur att bearbeta underlaget. Därefter fastställer regeringen en åtgärdsplan. Under såväl inriktnings- som åtgärdsplaneringen utgör därför regeringens beredning av planeringen en betydande del av arbetet. Regeringen har dessutom en central roll för utfallet av planeringen genom kontrollen över det årliga budgetarbetet. Budgetpropositionen lämnar förslag på medelstillelning med utgångspunkt från fastställda åtgärdsplaner, dvs. den visar hur man lyckas med att omsätta planens ambitioner till faktiskt genomförande.

Efter riksdagens behandling av budgetpropositionen formulerar regeringen varje år regleringsbrev till berörda myndigheter. Där preciseras de operativa mål som myndigheten skall uppnå samt hur mycket medel de har till sitt förfogande.

En allt större del av ansvaret för de prioriteringar som görs i investeringsplaneringen har kommit att flyttas över till regeringen. Ett skäl är att regeringens instruktioner allt oftare innehåller utpekade projekt som den ansvariga myndigheten inte behöver analysera under processen eftersom regeringen redan slagit fast att de skall genomföras. Ett annat skäl är att regeringen allt oftare ändrar i de förslag till prioritering som lämnas av trafikverken innan en

slutlig plan fastställs. Ett tredje skäl är att det faktiska genomförandet avgörs av det budgetläge som råder när beslut skall tas om att påbörja de projekt som ligger på tur enligt planförslaget, en fråga som regeringen har huvudansvaret för.

2.2 Infrastrukturplaneringens uppgifter

Infrastrukturplanering är inget självändamål. Behovet av infrastruktur som vägar, järnvägar, hamnar och flygplatser härleds från olika transportbehov. Transporterna behövs i sin tur för att möjliggöra näringslivets resor och frakter eller för att vi ska kunna utföra olika aktiviteter i vårt vardagsliv, t.ex. handla mat.

Statens roll i detta är tvåfaldig. För det första är det staten som "äger" en stor del av infrastrukturen. Som en del av riksdagens övergripande uppgift att bestämma skatternas storlek och hur de skall användas för olika ändamål tar därför riksdagen beslut om hur mycket resurser som skall avsättas för investeringar, drift och underhåll. För det andra har riksdagen ett ansvar för att samhället – i det specifika fallet i form av transportsektorn – fungerar väl. Detta yttrar sig bl.a. i de trafikpolitiska mål som ställts upp. Riksdagen, regeringen och dess myndigheter försöker med en rad olika medel styra utvecklingen inom trafiken så att dessa mål uppfylls.

Allt beslutsfattande som har med infrastrukturen att göra behandlar några grundläggande frågor. En sådan är om de finns för mycket, för litet eller lagom mycket infrastruktur liksom om det är "rätt" infrastruktur som tillhandahålls. En annan fråga är om den infrastruktur som finns tas om hand på rätt sätt. Slutligen är en tredje fråga om vägar, järnvägar, hamnar och flygplatser utnyttjas på rätt sätt.³

Trafikpolitiken förfogar därmed över en uppsättning styrmedel. Investeringar i, och drift och underhåll av infrastruktur utgör sedan länge kärnan i den förda politiken, inte minst med anledning av de mycket stora statsfinansiella konsekvenser som sådana åtgärder har. Lagar och administrativa regler, exempelvis kring obligatorisk användning av säkerhetsbälten och halvljus, är ett annat sätt att påverka hur verksamheten i sektorn bedrivs. Prissättning eller beskattning av trafikanterna är en tredje väg att gå för att exempelvis med olika nivå på drivmedelsskatten påverka trafikens omfattning. Också kontrollen över hur verksamheten skall organiseras är en del av arsenalen av styrmedel; den organisatoriska förändringen av järnvägssektorn från 1988 och framåt är ett exempel på detta. Också tillsyn av hur verksamheten bedrivs och sanktioner mot missförhållanden kan i vid bemärkelse sägas utgöra styrmedel.

³ Ett skäl till att planering inom transportsektorn är omfattande till sin natur är att ledtiderna från idé till beslut och genomförande är relativt långa. Dessutom baseras mycket annan verksamhet inom både privat och offentlig sektor på tillgången till infrastruktur och hur denna tillgång kommer att förändras i framtiden.

Traditionellt har infrastrukturplaneringen behandlat frågor om nybyggnad, ursprungligen av vägar men sedan slutet av 1980-talet också av järnvägar.⁴ Under senare år har emellertid också behovet av medel för drift och underhåll av infrastrukturen kommit att utgöra en del av planeringsarbetet. Om än översiktligt behandlas dessutom inom ramen för planeringsarbetet de olika myndighetsuppgifter som trafikverken har, exempelvis gällande körkort. Däremot innefattar planeringsarbetet få överväganden som rör skatter och avgifter för att utnyttja infrastruktur; detta ses primärt som en fiskal fråga.

Frågan om hur infrastrukturen prissätts och utnyttjas har stor betydelse för möjligheten att uppnå de trafikpolitiska målen, något som vi återkommer till senare. Dessutom har priser och skatter betydelse för hur stort behovet av infrastruktur är, dvs. för beslut om infrastrukturens omfattning och underhåll. Det finns flera exempel på detta.

- I vissa situationer är det möjligt att styra om trafik mellan trafikslag för att minska behovet av nyinvesteringar. Så har hanteringen av trängsel i storstadsområden betydelse för behovet av utbyggnaden av trafikleder och av kollektivtrafik. En trängselavgift påverkar balansen mellan privat och kollektiv trafik i städerna och därmed behovet av att bygga ut respektive system.
- Trafiktillväxten inom järnvägs- respektive vägsektorn bestäms bl.a. av hur kostsamt det är att resa och transportera med det *andra* trafikslaget. Utformning och nivåer på vägtrafikens drivmedels- och fordonsskatter kommer därför att påverka behovet av att bygga nya järnvägar.
- Bestämmelserna om högsta tillåtna vikt på timmerlastbilar påverkar behovet av att underhålla lågtrafikerade vägar och kraven på nya vägars bärighet. Det har också betydelse för efterfrågan på timmertransporter med tåg. I den utsträckning det är möjligt att förmå den långväga lastbilstrafiken att använda vägar som är byggda för sådana fordonsvikter, i stället för att köra på svaga sekundärvägar, minskar behovet av drift- och underhållsåtgärder.

3 Infrastrukturplaneringens förutsättningar

Med utgångspunkt från denna beskrivning av infrastrukturplaneringen finns det anledning att fundera över de utifrån givna förutsättningarna för den samhällssektor där planeringen skall genomföras. Vi vill därför börja med att belysa två aspekter av beslutsfattande inom offentlig sektor i allmänhet som har stor betydelse för planeringsarbetet inom transportsektorn; den relativa styrkan hos olika parter i svensk offentlig sektor (avsnitt 3.1) och revisionens svaga position (3.2). Ett tredje förhållande som skapar en viktig utgångspunkt

⁴ Under 1960- och 1970-talen behandlade riksdagen vid upprepade tillfällen järnvägsnedläggningar. Formerna för detta gör emellertid att man knappast kan kalla det ens en föregångare till den generella planeringsprocessen.

för beslutsfattandet är den komplexitet som finns beträffande målen för infrastrukturpolitiken, något som behandlas i avsnitt 3.3.

3.1 Styrkepositioner inom svensk offentlig sektor⁵

Verksamheten inom Sveriges offentliga sektor kan ses som en kedja av uppdrag eller förtroenden. Befolkningen – valmanskåren – väljer en riksdag som skall företräda befolkningens intressen i olika avseenden. Riksdagen röstar för eller emot en statsministerkandidat som efter godkännande på eget bevåg utser sin regering. Regeringen och dess kansli –Regeringskansliet (RK) som består av departementen och deras tjänstemän – styr den löpande verksamheten i riket. Till sin hjälp har man ett stort antal myndigheter med ansvar för att implementera olika delverksamheter.

Sveriges grundlag reglerar många delar av riksdagens arbetsuppgifter. Däremot finns mindre sagt om regeringens mandat och i synnerhet om relationen mellan regering och myndighet. ”Regeringen styr riket” säger regeringsformens första kapitel. ”För beredningen av regeringsärenden skall finnas ett regeringskansli” och ”Vid beredningen av regeringsärenden skall behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter.” Ansvars- och arbetsfördelningen mellan RK och myndigheterna regleras inte i regeringsformen utan är resultatet av en praxis som vuxit fram under ganska lång tid.

Regeringen har en central roll i styrningen av politiken. Dess direktiv till utredningar och dess instruktioner till myndigheterna i form av regleringsbrev ger tydliga utgångspunkter för hur politiken skall beredas och genomföras. En lång följd av utredningar har också bekräftat att myndigheterna i allt väsentligt följer de instruktioner man får från Regeringskansliet.

I detta avseende leds därför riket av regeringen. Dess kansli är emellertid litet och används i stor utsträckning för att hantera akuta politiska frågor. För den löpande styrningen har därför sektorsmyndigheter betydande rådgivning över många av de överväganden som görs, i synnerhet vad gäller de frågor som inte formuleras i direktiv och instruktioner. Informella kontakter säkerställer normalt att RK accepterar myndighetens överväganden, men myndigheten har i realiteten stora möjligheter att ta initiativ och också att driva frågor som inte upplevs vara av omedelbar politisk betydelse.

Myndighetens betydelse understryks också av dess informationsövertag. Som så ofta har den part som sitter närmast den verksamhet som utförs bäst överblick och bäst förmåga att belysa de avvägningar som måste göras. Det är dessutom inte självklart att tjänstemän vid offentliga myndigheter har uppfattningar som helt sammanfaller med de politiska uppfattningar som regeringen (egentligen) skulle ha om den hade tid att överväga saken. På gott och ont drivs tekniska myndigheter kanske av ingenjörers syn på verksamheten, undervisningen av lärarperspektivet och vården av läkarnas världsbild. Kom-

⁵ Detta avsnitt baseras delvis på Molander et al (2002).

binationen av kunskapsövertag och åsiktsskillnader ger företrädare för myndigheter större rådighet över beslutsfattandet än vad som formellt antas.

Myndigheternas betydelse för utredningsväsendet understryker dess informella inflytande. En ensamutredare eller en parlamentarisk kommitté måste ha sakkunnig hjälp för att utföra sina uppdrag. Eftersom myndigheten normalt förfogar över den bästa sektorskunskapen, rekryteras inte sällan sekreterare och experter till sådana utredningar från den myndighet som ”äger” det problem som skall studeras. Myndigheten har därför i praktiken ett betydande inflytande också över de frågor som man efter vederbörlig politisk behandling kommer att få i uppdrag att genomföra.

Man talar ibland om en styrning av politikens genomförande som baseras på relationskontrakt. Regeringskansliet kan inte skriva fullständiga instruktioner där man talar om för myndigheten vad denna skall göra; för detta är verkligheten helt enkelt allt för komplex. Med utgångspunkt från regleringsbrev etableras i stället en kedja av ömsesidiga förståenden. Båda vet att man kommer att vara tvungen att leva med motparten under en överskådlig framtid. Man måste därför samtala – föra en dialog – för att hitta lösningar på vardagens problem.

Fördelen med ett sådant system är just att man mer eller mindre tvingas till lösningar som alla parter kan leva med. Eftersom många parter, t.ex. representanter från flera myndigheter, ofta deltar på ett eller annat sätt i politikens utformning fångar man också upp många viktiga synpunkter på ett tidigt skede. Ett problem med en politik som utformas på detta sätt är att ingen part i slutändan har det fulla ansvaret för vad som sker; omvänt kan sällan den som varit inblandad i beslutsprocessen helt svära sig fri från dess konsekvenser. Det kan också bli svårt att belysa politiken från nya infallsvinklar, att självständigt pröva uppslag som skiljer sig från det förfaringsätt som etablerats under en lång följd av år.

Riksdagen har en blygsam roll i politikens genomförande. Detta är också i enlighet med författningen (jfr inledningscitaten ovan). Riksdagen spelar en större roll i politikens utformning. Exempelvis bereds trafikpolitiska beslut av trafikutskottet innan beslutet formellt fattas i kammaren. Utskott och kammarer behandlar på motsvarande sätt andra propositioner i enskilda frågor och är därmed den part som slutligen har ansvaret för många viktiga frågor.

Riksdagens roll är emellertid i realiteten mer begränsad. En förklaring kan vara Sveriges form av representativ demokrati. Regeringens förmåga att genomföra den politik man gått till val på – och för den delen också andra, mindre publika frågor – baseras på att man har en majoritet i riksdagen för sina förslag. Detta betyder att även om det i ett utskott i princip skulle finnas majoritet för att avslå en proposition, så kan detta blockeras av partilojaliteten och av den övergripande principen att alltför många avslag i riksdagen skulle göra de omöjligt att regera. Riksdagen sätter därför väsentligen sin stämpel på de förslag som regeringen lägger, man deltar i begränsad omfattning i politikens utformning och definitivt inte i dess genomförande.

Denna rollfördelning understryks av den formuleringsrätt som propositionsinstitutet ger regeringen. Det är regeringen som paketerar ett beslut enligt eget gottfinnande. Om man vet att en enskild fråga kan vara kontroversiell också för det egna partiets representanter i ett utskott, kan frågeformuleringen avgöra frågan. Riksdagen kanske tvingas ta ställning till om man är för eller emot en Botniabana, en Citytunnel eller någon annan större investering som av olika skäl kräver riksdagens godkännande. Även om många ledamöter skulle vilja återremittera frågan för att få en belysning av alternativa projekt-lösningar, så kan detta omöjliggöras såväl av tidsskäl som av politiska hänsyn.

Enligt riksdagsordningen har utskotten rätt att väcka initiativ inom sitt beredningsområde. Det betyder att utskottet i princip när som helst kan ta upp en fråga för behandling. Frågan behöver alltså inte vara väckt i en proposition eller i en motion. Det kan till och med vara en fråga som ligger hos regeringen eller på en myndighet att bedöma; däremot kan ett utskott inte väcka frågor som hanteras av domstolsväsendet.

Med tanke på att det krävs en majoritet för att ett sådant initiativ i realiteten ska tas är det dock inte något som händer så ofta. Ett vanligt öde för de initiativ som ändå tas är vidare att utskottet inhämtar information i frågan men att sedan ingen åtgärd vidtas. Ett aktuellt exempel är den utfrågning om projektet Hallandsås som trafikutskottet kallat till, trots att ärendet inte ligger hos utskottet. Lite förenklat kan sägas att det mesta som kan åstadkommas av ett (enigt) utskott är att skapa medial uppmärksamhet. Man kan också lyfta fram behovet av att vissa frågor utreds närmare.

Ett tredje förhållande av betydelse för riksdagens roll är dess begränsade tillgång till egna berednings- och utredningsresurser. Varje utskott har ett kansli med några få anställda. I somliga frågor kan man få hjälp av riksdagens utredningstjänst för att genomföra smärre utredningar av mera analytisk karaktär. Kapaciteten att självständigt belysa centrala frågor är emellertid begränsad.

Man bör aldrig underskatta betydelsen av det indirekta inflytande som ett utskott kan utöva genom att lyfta frågor till debatt. Samtidigt är det just fråga om ett indirekt inflytande med begränsade möjligheter att ingripa på ett påtagligt sätt i politikens genomförande.

3.2 Den svaga kontrolltraditionen

Uppföljning, kontroll och revision – olika namn på besläktade arbetsuppgifter – har i grunden två funktioner. Den första är att återföra kunskap. Någon gång är det nyttigt för varje verksamhet att ta ett steg tillbaka och se vad man åstadkommit: Hade vi kunnat bygga vägen till lägre kostnad? Finns det andra sätt att uppfylla miljömål än de som i dag används? Vad är det bästa sättet att hantera regionalpolitiska hänsyn i transportpolitiken? På grundval av sådana utvärderingar kan man – i smått som stort – korrigera verksamhet och uppnå mer för mindre.

Den andra funktionen handlar om att utkräva ansvar. Den som gjort något fel, eller den som inte handlat enligt instruktioner, bör på ett eller annat sätt få känna av konsekvenserna av sina misstag. I det enskilda fallet kan sällan krav ställas på ersättning från en ansvarig tjänsteman för de ekonomiska konsekvenserna av ett misstag; kostnaderna är i normalfallet prohibitivt höga. Men även om den enskilde redan har lärt sig av sitt misstag och aldrig kommer att göra om det, finns en viktig allmänprevention i att avskeda, omplacera eller bara markera missnöje, beroende på misstagets karaktär. Utan sådana konsekvenser lär sig inte omgivningen vad som är acceptabelt eller inte. Uppföljningar som visar på stora kostnadsöverskridanden utan att någon ställs till ansvar förlorar i betydelse. Allmänprevention är viktig för hur en verksamhet i framtiden kommer att genomföras.

Hur utövas då kontroll? Politiskt ansvar utkrävs först som sist genom valhandling. Valmanskåren tar ställning till vem man ska rösta på bl.a. med utgångspunkt i hur väl regeringspartiet och dess företrädare har lyckats med sitt arbete. Riksdagsmannavalet är emellertid ett trubbigt instrument för ansvarsutkrävande. Ett parti kan fullkomligt misslyckas inom någon del av den politiska verksamheten men kan ändå genomföra sitt program väl i andra avseenden. Det krävs därför ytterligare instrument för ansvarsutkrävande.

Ett annat grundläggande kontrollinstrument kan ligga i utformningen av landets författning. Somliga länder har en president och en folkförsamling som väljs var för sig; andra länder har folkförsamlingar med flera kamrar. Det är då naturligt att den ena valda parten granskar vad den andra gör och i politisk debatt för fram eventuella missgrepp, i synnerhet om de olika kamrarna eller parterna representerar. Man har där i konstitutionen byggt in principen om maktindelning och balanserande krafter. Sverige har emellertid ett enkamarsystem. Det saknas därför i landet två parter som med självständiga mandat från väljarna kan debattera och utkräva ansvar för den politik som förs.⁶

Inom ramen för landets parlamentariska system finns emellertid en väl utvecklad revisionstradition. Den kan sägas börja med de internrevisorer som åtminstone finns på alla större myndigheter. Med viss grad av självständighet från ledningen i övrigt får man här en löpande uppföljning och kontroll av vad som görs, i synnerhet av ekonomiredovisningen. Sannolikt har denna funktion betydelse för den internationellt erkända låga nivån av korruption i svensk offentlig sektor.

Också regeringen granskar sedan länge myndigheternas göranden och låtanden. Sedan slutet av 1980-talet, då dagens principer för mål- eller resultatstyrning började införas, avrapporterar myndigheterna årligen utfallet av sin verksamhet till regeringen. Dessa redovisningar har därefter på uppdrag från RK granskats av Riksrevisionsverket som kommit med ett utlåtande över det gångna årets verksamhet. Granskningen har avsett såväl redovisningsfrågor som förvaltningsrevision, dvs. frågor som handlar om relevans och sub-

⁶ Ett system med balanserande krafter innebär inte att dessa frågor löses med någon automatik, i synnerhet inte om – som ofta inträffade i den tidigare svenska riksdagen – de båda kamrarna har en och samma politiska majoritet. Förutsättningarna för en djupare prövning av den politik som förs förändras emellertid på detta sätt.

stans i den verksamhet som utförs. Därutöver har RRV på eget bevåg initierat studier av specifika frågor som man bedömt som intressanta.

Riksdagens konstitutionsutskott har bl.a. till uppdrag att granska formerna för de beslut som fattas i samband med politikens genomförande, inte minst om regeringen verkligen har överlåtit ansvaret för att hantera enskilda ärenden till myndigheterna. Denna kontroll avser i mindre utsträckning politikens substans exempelvis inom transportsektorn.

Vidare har riksdagen haft tillgång till sin egen uppföljningsverksamhet. Riksdagens revisorer har varit den enda instans med rätt att granska inte bara myndigheterna utan också regeringens arbete och dess instruktioner till myndigheter och utredningar. Samtidigt har riksdagens revisionsarbete begränsats av tillgången på resurser. Också inom revisionssektorn har därför regeringen de facto haft en central position och har därför, åtminstone delvis, själv kunnat avgöra vad man vill ha granskat.

Den roll som Riksdagens revisorer spelat har också begränsats av den parlamentariska situation som enkammarriksdagen innebär och som diskuterades i föregående avsnitt. Det innebär att när revisorerna lämnar kritiska granskningar till kammaren leder detta inte med säkerhet till att regeringen klandras. Sådana följder blockeras ofta av den riksdagsmajoritet som skyddar "sin" regering. De uppföljningar som gjorts av riksdagens arbete i dessa delar har pekat på långa handläggningstider för rapporter från Riksdagens revisorer och ett begränsat genomslag i form av beslut i kammaren och därmed för den förda politiken.

Sedan kort tid har Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer slagits samman till en ny enhet under riksdagen, Riksrevisionen. Det är naturligtvis ännu för tidigt att avgöra vilka konsekvenser detta får för det uppföljningsarbete som i framtiden kommer att bedrivas. Den så kallade Riksdagskommittén har också utarbetat förslag som innebär att riksdagens roll i arbetet med uppföljning och utvärdering av den förda politiken skall stärkas. Man tänker sig därför också vissa resursförstärkningar till utskotten för att klara sådana arbetsuppgifter (Riksdagen 2000/01:RS1).

Vi vill därutöver lyfta fram en ständigt närvarande balansgång i all utformning av revisionsarbete. Å ena sidan är det betydelsefullt att den som granskar en verksamhet kommer "utifrån", dvs. i sin vardag inte är en del av den verksamhet som skall granskas. Detta ökar sannolikheten för oberoende granskningar. Å andra sidan "kan" den som står utanför en verksamhet, per definition, inte den aktivitet som skall analyseras. Det tar därför normalt tid innan en sådan granskare hunnit sätta sig in i sakfrågorna. Den som kommer utifrån hamnar därför lätt "steget efter" dem som granskas och har sällan möjlighet att följa upp invändningar mot kritiken genom att göra nya undersökningar. Också den nya Riksrevisionen kommer att tvingas till avvägningar mellan dessa båda aspekter på granskningen.

Inom vissa samhällssektorer har det utvecklats sektorsspecifika revisionsinstanser som är organisatoriskt oberoende från den sektorsmyndighet som skall granskas. Sådana organ ligger under regeringen och kan därför inte

granska och ifrågasätta regeringens direktiv till den granskade myndigheten. Men man har djup ämneskunskap och god överblick över den granskade verksamheten. Exempel på detta är inom bostadspolitikens Institutet för byggnads- och urbanforskning (IBF) i Gävle och inom arbetsmarknadspolitikens Institutet för arbetsmarknadspolitiska utvärderingar (IFAU) i Uppsala.

Dessa två exempel utmärks dessutom av att de i huvudsak är oberoende av finansiering från de myndigheter vars verksamhet de granskar och att de har en nära koppling till ett universitet (Uppsala). Detta bidrar inte bara till att upprätthålla verksamhetens kvalitet utan innebär även att personalen i viss utsträckning kan återgå till en akademisk verksamhet efter det att känsliga granskningar har slutförts. På så sätt kan man bibehålla armslängds avstånd mellan den granskade och granskaren samtidigt som institutsformen säkerställer att en långsiktig kunskapskärna består och utvecklas. Exempelvis IBF har flera gånger fått ”skola upp” externa granskare som har velat studera en fråga inom bostadspolitikens. Institutets forskare upplever sig inte ha haft några problem att föra fram t.ex. kritik som träffar en minister, eftersom man har skyddats av sin ”akademiska position”.

På transportområdet finns två institut som påminner om IFAU och SBF. Vare sig SIKa eller VTI har emellertid samma förutsättningar att fungera som fristående granskare. SIKa har en central roll i arbetet med att styra infrastrukturplaneringen och utgör i denna del av sin verksamhet i realiteten regeringens förlängda arm för att ge instruktioner till trafikverken. Man bidrar därför själv delvis till utformningen av det planeringsarbete som skall granskas och man har inte heller egna medel för att initiera oberoende granskningar. När t.ex. SIKa:s direktör offentligt ifrågasätter projekt Hallandsås ses detta som ett svekfullt handlande av Banverkets GD (DN Debatt i oktober 2003) och inte som ett normalt inslag inom ramen för myndighetens granskningsuppgift. VTI har en stor del av sin projektfinansiering från Vägverket och Banverket och är därför delvis beroende av de myndigheter man (eventuellt) skall granska.⁷

Det finns också flera organ som nu och då lämnar viktiga bidrag till sektorsgranskningar. Vi tänker på den akademiska världen och på olika tanke-smedjor, som exempelvis Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, vars rapporter ibland bidrar till debatten också inom enskilda samhällssektorer. Den nyligen nedlagda Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi var ett annat exempel på samma typ av granskning. Betydelsen av sådana aktörer är att de har resurser att ta fram oberoende underlag för de diskussioner som måste föras kring verksamheten i sektorn.

Vi vill sammanfattningsvis peka på den samlade innebörden av vår beskrivning av granskningen av verksamhet i offentlig sektor. För det första finns inte i Sverige politiska organ med av varandra oberoende mandat som kan granska varandras förehavanden. För det andra har regeringen i kraft av

⁷ I årets budgetproposition sägs att VTI kommer att få rätt att inrätta ytterligare fem professurer. I den utsträckning man får tillräckliga anslagsmedel kan detta ge en utgångspunkt för den framtida utvärderingsverksamheten.

kontrollen över resurser och genom sitt uppdragsformuleringsmonopol en stark position i huvuddelen av granskningsarbetet. Vår uppfattning är därför att det i dag saknas granskare som med ett utanförperspektiv kan följa verksamheten inom sektorn. Resurserna för de ad hoc-granskningar som nu och då genomförs är också otillräckliga. Mycket talar för att samlade analyser om kritiska frågor formulerade på avstånd från maktens boningar och med erforderliga resurser skulle kunna ge nya och viktiga insikter om naturen hos den verksamhet som bedrivs.

Det finns också skäl att tro att transportsektorn skulle må särskilt väl av granskningar av denna art. Ett motiv är att sektorn har getts många mål, att målkonflikter är legio och att det därför kan vara särskilt svårt att få en samlad bild av vad som görs inom sektorn. Vi övergår därför till att behandla denna fråga.

3.3 Den komplexa målbilden

Transportsektorn har en komplex målbild att arbeta med. Komplexiteten påverkar vad som skall byggas, hur underhållet genomförs och inte minst de principer som styr användningen av existerande anläggningar.

Det grundläggande motivet för att bygga och tillhandahålla infrastruktur är att människor skall kunna ta sig fram, och att transportsystemet skall kunna transportera varor och tjänster på ett smidigt sätt. Otillräcklig kapacitet ger upphov till köer och en resa tar längre tid än vad som vore möjligt. En dåligt underhållen infrastruktur innebär att kostnaderna för den som använder vägen eller banan blir onödigt höga.

Men behovet att ta sig fram måste tillgodoses med hänsyn till andra viktiga aspekter på människors livssituation. Det är angeläget att en resa inte är förenad med alltför stora faror. Miljöproblemen, och inte minst vägtrafikens betydelse för dessa, utgör en annan begränsning. Under de senaste 20 åren har man med olika styrmedel – såväl skatter som administrativa regler – kunnat begränsa utsläppen av bl.a. svavel- och kväveföreningar. Fortfarande är biltrafiken en stor källa till utsläpp av bl.a. organiska föreningar, och de klimatpåverkande effekter som förbränning av icke förnyelsebara oljeprodukter ger upphov till har seglat upp som en av mänsklighetens stora utmaningar. Lokala störningar i form av buller och vibrationer är besvärande för många människor som bor nära hårt utnyttjade infrastrukturanläggningar.

Det grundläggande målet – att tillhandahålla infrastruktur i tillräcklig omfattning – innebär i princip att man studerar relationen mellan kapacitet (tidsåtgång) och antalet fordon. Utbyggnad och underhåll styrs därmed av förhållandet mellan mängden trafik och infrastrukturens kapacitet. I glest befolkade områden innebär en sådan princip att det kan saknas motiv för att bygga om en väg eller järnväg eller att underhålla den. Med hänsyn till det begränsade antal fordon som använder vägen eller banan kan det vara tillräckligt med en krokig väg, med potthål i vägbanan eller med skarvspår och låga tillåtna tåghastigheter.

Samhället har emellertid också regionalpolitiska mål som innebär att standarden inte skall tillåtas att sjunka ”allt för lågt”. Här finns i ena ändan krav på att personer som bor på landsbygden, eller på att personer som saknar bil, skall ha en acceptabel tillgänglighet till olika slag av service. I den andra ändan ställs krav på att infrastrukturen skall binda samman lokala arbetsmarknads- och utbildningsregioner så att de blir attraktiva i konkurrensen om befolkning och välutbildad arbetskraft.

Slutligen har riksdagen nyligen fattat beslut om ett mål gällande ett jämställt transportsystem. Det återstår emellertid att precisera innebörden av detta mål för politikens verkställande och att operationalisera dess konsekvenser.

Fungerande transporter är en förutsättning för ekonomisk utveckling. Möjligheten att resa med flyg, tåg och kanske framför allt bil till en överkomlig kostnad har också blivit en grundläggande välfärdsfaktor i utvecklade länder. Men resande ger också upphov till oönskade bieffekter. Den politik som förs för att säkerställa en fungerande transportsektor är därför komplex till sin natur. Beslutsfattaren tvingas ständigt att väga de olika aspekterna mot varandra. Komplexitet och målkonflikter är en ständigt närvarande del av trafikpolitiken. Detta ger en viktig förutsättning för planeringen av infrastruktur.

4 Vilka är dagens problem?

Syftet är att i detta avsnitt redovisa ett antal problem med den politik som i dag förs inom transportsektorn. Huvudsyftet är inte att här driva enskilda ståndpunkter för att få en bestämd förändring till stånd. Däremot tror vi att det med utgångspunkt från en beskrivning av vad vi menar vara faktiska problem finns en bättre möjlighet att diskutera riksdagens och trafikutskottets roll i utformningen av denna politik för framtiden. Det finns, annorlunda formulerat, kanske också anledning att utskottet *inte* bör engageras i flera av dessa frågor. Framställningen i avsnitt 5 innebär – om än indirekt – flera sådana ställningstaganden.

Avsnitt 4.1 tar upp vissa viktiga spelregler för beslutsfattande inom sektorn och innebörden av sådana regler för intressegrupper. Vi behandlar den dåligt fungerande planeringsprocessen i avsnitt 4.2 medan avsnitt 4.3 tar upp de överinvesteringar som vi menar att det finns många exempel på inom sektorn. Slutligen tas bristen på balans mellan investeringar och andra styrmedel upp i avsnitt 4.4.

4.1 Spelregler och intressegrupper

Utgifter för den statliga infrastrukturen finansieras – som sig bör – huvudsakligen via statliga skatteintäkter. Detta, i kombination med att sammansättningen av den trafik som bedrivs, i synnerhet på väg men också i viss utsträckning på järnväg, är lokalt genererad ger upphov till en viktig rollfördelning i spelet om investeringsmiljarderna.

De större trafikflöden som uppstår i vägnätet utgörs alltså av resande och transporter som genereras inom en kommun eller mellan större, närliggande befolkningscenter. Man kan se detta i de flödeskartor som stundtals publiceras; runt om tätorter och städer är de grafer som representerar trafikmängden ”tjocka” men smalnar av ju längre bort från befolkningskoncentrationer man kommer för att sedan åter bli tjockare när man närmar sig en ny bebyggelsekoncentration. Också stora kommunikationsstråk som riks- och Europavägar kännetecknas av detta användningsmönster. Man kan lite förenklat påstå att huvuddelen av trafiken är lokalt eller regionalt genererad.

De lokala och regionala aktörer som har störst nytta av en investering, kanske framför allt kommunerna, behöver därför aldrig vara med och bekosta dess genomförande. Samtidigt kan ett statligt investeringsprogram uppfattas som positivt av kommun- och regioninnevånarna; det kommunalråd som medverkar till att den egna befolkningen får bättre vägar eller järnvägar vinner ofta viktiga politiska poäng.

Dessa förhållanden är viktiga för att förstå det mycket aktiva engagemang som lokala och regionala aktörer uppvisar i investeringsplaneringen. Inte minst med tanke på att kommunerna i andra frågor – exempelvis skola och omsorg – normalt inte har möjlighet att vända sig till statsmakten med krav på finansiella bidrag, är det desto mer betydelsefullt att kunna uppvisa handlingskraft inom transportområdet. Skillnaden mot lokala flygplatser är också uppenbar. När Dala airport har dåliga finanser blir detta väsentligen en fråga för kommunen och regionen, medan man när det gäller järnvägar och vägar vänder sig till regeringen för att få sina önskemål tillgodosedda.

Inom transportsektorn finns dessutom flera organisationer som driver intressen för vägtrafikanter, bilindustrin etc., för järnvägssektorn, för flyget osv. Också dessa grupper kan utnyttja den nu beskrivna ansvarsfördelningen inom sektorn för att argumentera för sina egna uppfattningar.

Särintressen kan i planeringsprocessen driva enskilda åtgärder som inte alls säkert är de mest lämpliga lösningarna på de trafikproblem som förekommer. Sådana intressegrupper har inte heller nytta av beslutsunderlag som avslöjar brister i den egna argumentationen. I stället föredrar man de underlag som särskilt lyfter fram fördelarna med det egna projektförslaget.

I en demokrati har alla medborgare rätt att driva sina sakfrågor och att försöka påverka beslut i den riktning som man tror är riktig. Det är också en självklar rättighet för människor att sluta sig samman för att på ett bättre sätt kunna framföra sina synpunkter på vilka beslut som bör fattas.

Men det är också väl känt att en mindre grupp som har stor nytta av ett beslut men som inte behöver bekosta dess genomförande också kan ha helt andra uppfattningar än folkflertalet. Det är politikerns uppgift att hantera denna avvägning, att lyssna på den engagerade företrädaren för en uppfattning och att väga sådana synpunkter mot allmänintresset. En bristande förmåga att hantera särintressen innebär att det är svårt att säkerställa att de mest angelägna projekten ges högsta prioritet. Vi menar att detta kan vara en del förklaring till flera av de problem som fortsättningsvis kommer att behandlas.

4.2 En dåligt fungerande planeringsprocess

Vi ifrågasätter om planeringsprocessen löser den uppgift som den är satt att fylla, dvs. att förse den eller de som skall fatta beslut med ett gott underlag för att göra alla de svåra avvägningar som krävs. Risken är därför stor för att felaktiga beslut fattas och förutsättningarna för att bygga en stark ekonomi är sämre än vad som vore möjligt att åstadkomma. Vi har flera skäl för denna farhåga.

Politiken ger svag vägledning för att hantera målkonflikter: Val mellan vilka väg- eller järnvägsprojekt som skall byggas, och avvägningen mellan att bygga eller underhålla, att utfärda administrativa regler eller förändra skatter inom transportsektorn är komplexa. Skälet är, som vi varit inne på, att åtgärderna påverkar målen olika starkt och – framför allt – att en åtgärd kan vara positiv för att påverka ett mål samtidigt som den ger negativa konsekvenser för ett annat. Vi menar att många sådana avvägningar som till sin grundläggande natur är politiska, i realiteten överlämnas till administrativa beslut. Låt oss ge några exempel.

Regionalpolitiken berör flera myndigheter inom transportsektorn. Såväl Vägverket, Banverket, Rikstrafiken och också länsstrafikhuvudmännen har att i sina beslut ta ställning till dels vad som skall menas med regionalpolitiska hänsyn, dels graden av sådan hänsyn, dvs. hur betydelsefullt det regionalpolitiska målet skall vara i förhållande till andra aspekter. Samordningen mellan myndigheter när det gäller synen på hur regionalpolitiska hänsyn skall hanteras är emellertid svag. Detta innebär att det finns risk för att vissa väg- och banprojekt genomförs med stöd i regionalpolitiska argument samtidigt som berörda personer i glesbygd egentligen skulle föredra stöd för att bibehålla en skola eller någon annan viktig samhällsfunktion. Det innebär också att myndigheterna kan låta sådana hänsyn slå igenom på olika sätt.

En annan konsekvens är att det inte finns någon ”bortre gräns” för vad det är värt att ta hänsyn till regionalpolitiska aspekter. Låt oss säga att det varit möjligt att mäta alla konsekvenser av en investering utom dess regionalpolitiska vinster. Den samlade, beräkningsbara nyttan är emellertid inte tillräcklig för att balansera investeringskostnaderna. Projektet är därför samhällsekonomiskt olönsamt, innan de regionalpolitiska värdena har hanterats. Eftersom det inte finns någon vikt eller något ”pris” på regionalpolitiken kan den som så önskar använda det regionalpolitiska argumentet, oavsett hur stort som ”underskottet” i övrigt är. Ett exempel är Höga kusten-bron. Här krävdes från början en icke obetydlig regionalpolitisk nytta för att uppväga ett beräknat underskott och för att legitimera projektet. Men när sedan kostnaderna för bron ökade fanns det till synes ingen bortre gräns för denna okända tillkommande nytta.

När det gäller regionalpolitiska frågor bedömer vi att beslutsunderlagets kvalitet inom några år kommer att kunna vara väsentligt bättre än i dag. Ett viktigt skäl är det arbete som pågår för att ta fram mått som bättre beräknar hur infrastrukturåtgärder påverkar tillgängligheten i olika avseenden, t.ex.

med avseende på pendlings- och arbetsmarknadsregioner och service för bilburna respektive ej bilburna hushåll. Ett annat skäl är den ökade förståelse för hur arbetsmarknaden påverkas av förändringar i transportinfrastrukturen som olika forskningsprojekt kommer att ge.

Inom vägtransportområdet arbetar man numera med nollvisionen som styrande för den långsiktiga inriktningen av arbetet med att minska antalet olyckor och därmed olycksrisken. Denna vision hanteras stundtals som om vilka resurser som helst skulle kunna avsättas för att rädda människoliv. Så är självklart inte fallet, och det av flera skäl. Även om alla resurser avsätts för att minska olycksrisken skulle det inte räcka för att genomföra alla åtgärder som minskar risken; det krävs därför också i en situation med ett enda mål en prioritering mellan olika olycksförebyggande åtgärder. Samtidigt bör framhållas att det i överraskande stor utsträckning finns samstämmighet mellan resultaten av samhällsekonomiska analyser och studier som enbart beaktar effekter på trafiksäkerheten.

Ett andra och viktigare argument är att också nyttan av att minska risken för olyckor måste vägas mot andra hänsyn. Den enskilda åtgärd som till låga statsfinansiella kostnader skulle kunna vidtas för att göra vägtrafiken mera säker vore att sänka hastighetsgränsen. En annan, eller kompletterande åtgärd, är att radikalt öka antalet poliskontroller av hastighet och trafiknykterhet. Av många skäl genomförs inte dessa åtgärder. I grunden innebär det att det finns andra hänsyn än trafiksäkerhet som tar över; sänkta hastigheter gör att det tar längre tid att ta sig fram; det finns inte tillräcklig acceptans för lägre hastigheter; polisen prioriterar mellan olika användningar av knappa polisresurser och gör inte bedömningen att en utökad nykterhetskontroll är högt prioriterad. Också värdet av minskade olycksrisker viktas därför ständigt gentemot andra samhällsmål och får inte sällan stå tillbaka för sådana hänsyn.

Som en del av målstyrningens grundläggande principer bör den politiska sfären enligt vår mening ta ett större ansvar för att avgöra hur olika trafikpolitiska mål ska vägas mot varandra. Utan sådana tydliga viljeyttringar kommer vardagens grå knapphet på resurser att tvinga ansvariga myndigheter att själva göra dessa avvägningar. Det uppkommer då demokratiska problem, dels därför att prioriteringarna kan bli helt andra än vad politikerna skulle ha önskat, dels därför att det blir svårt för väljarna att ställa politikerna till svars. Otydliga signaler kan även innebära att helt olika prioriteringar görs inom olika delområden. Därmed får vi en infrastruktur och en transportpolitik som fungerar sämre än vad som vore möjligt att åstadkomma.

Dessa synpunkter kunde ha varit relevanta även för tio år sedan. Vi tror emellertid att det kommer att bli allt svårare att undvika tydliga politiska ställningstaganden i sådana avvägningsfrågor därför att alltfler åtgärder kommer att aktualiseras som riktar sig mot trafikanternas, och därmed väljarnas, eget beteende. Förutom trafiksäkerheten, där efterlevnaden av hastighetsreglerna är ett viktigt exempel, tänker vi på de förändringar som kan krävas för att uppfylla åtagandena inom klimatpolitiken.

Det är av avgörande betydelse att sådana politiska riktlinjer är väl övervägda, tydliga och trovärdiga. Ett exempel där så inte har varit fallet är ambitionsnivån för att hålla igen transportsektorns utsläpp av koldioxid. Här har man i infrastrukturplaneringen ställt upp betydligt högre mål (dvs. använt högre s.k. skuggpriser för utsläpp) än de mål som formulerats för att beräkna de miljöavgifter som för närvarande tas ut. Innebörden är att trafikverken har fått en förhållningsorder och trafikanterna en helt annan. Ett annat exempel är etappmålet för nollvisionen som länge uppfattats ligga utom räckhåll och därför har haft en oklar status, trots att de politiska dokumenten varit tydliga.

Felaktig användning av existerande kalkylhjälpmedel: Beslut innebär, per definition, att man tvingas genomföra vissa åtgärder på bekostnad av andra. Det är självklart att ju bättre underlag som beslutsfattaren får, desto mera troligt är det att "goda" beslut fattas, att "den bästa" åtgärden väljs. Den fråga som vi redan varit inne på är då vad man skall mena med goda beslut.

Oavsett det exakta statsfinansiella läget är alltid behovet av att hushålla med resurser stort. Hushållning innebär att man får ut största möjliga nytta av de medel som tillförs; att resande och transporter kan göras billigare, enklare och mera bekvämt; att olycksrisker kan begränsas; och att miljökonsekvenserna hålls på en rimlig nivå.

Det finns många och svåra problem med att definiera och mäta dessa konsekvenser av trafikpolitiska åtgärder. Exempelvis återstår en hel del arbete både för att fånga trafikanternas vilja att ge upp annan konsumtion för att få ökad trafiksäkerhet och för att bedöma hur mycket säkerheten höjs av olika åtgärder. Även om flera aspekter på trafikens miljöeffekter kan mätas är det svårt att i specifika situationer väga intrångsproblem mot nyttan av bättre infrastruktur eftersom intrångsproblematiken ofta är mycket situationsspecifik. Effekterna av luftföroreningar är svåra att bedöma därför att hälso- och miljöeffekterna beror på exakt var utsläppen sker, hur stor befolkning som exponeras, hur vindarna blåser och i vilken utsträckning det finns andra föroreningar med vilka det kan ske olika kemiska reaktioner. Vi har i dag tillgång till väsentligt bättre underlag och metoder för att bedöma detta än för bara några år sedan, men analysarbetet är ännu långt ifrån avslutat. Vidare saknas ännu, som vi redan varit inne på, ett konsistent angreppssätt för att hantera regionalpolitiska effekter.

Trots dessa brister menar vi att de samhällsekonomiska kalkyler som i dag är tillgängliga i de flesta fall ger ett godtagbart instrument för att sammanfatta de beräkningsbara effekterna av en investering liksom av många andra åtgärder i ett eller några få olika mått. Det är också möjligt att med de beräkningsbara effekterna som utgångspunkt redovisa också andra effekter av åtgärderna för beslutsfattaren på ett rimligt lättbegripligt sätt. Det skulle vara fullt möjligt att i ett rimligt samlat beslutsunderlag presentera detta på ett någorlunda begripligt sätt. Den samhällsekonomiska modellen ger på så sätt en ram för att på ett systematiskt sätt belysa också svårhanterliga effekter av en åtgärd.

Att kalkylen i praktiken inte utnyttjas på detta sätt handlar mindre om bristen på metoder och kunskapsunderlag och mer om att denna typ av sam-

manställningar och sammanfattningar i dag inte efterfrågas. Vi tror att mycket skulle kunna vinnas bara genom att, efter förebild från den brittiska vägplaneringen, ett enkelt formulär framställs med utrymme för mycket korta sammanfattningar av olika investeringsobjekts egenskaper (huvudsakliga skäl för och invändningar mot åtgärden, samhällsekonomiska nyckeltal, huvudresultat av miljökonsekvensbedömning, bidrag till de trafikpolitiska målen osv.; se vidare Nellthorp & Mackie 2000).

Vi ser alltså i det vardagliga arbetet få exempel på att kalkylmodellen används på detta sätt. I de fall då en kalkyl faktiskt genomförts tycks dess resultat utnyttjas framför allt för att trumfa igenom en åtgärd på förment vetenskaplig grund; argumentet som "... kalkylen säger att ..." framställs som om ett kalkylresultat ger den fullständiga sanningen. En mera heltäckande beskrivning av effekterna av den eller de åtgärder som övervägs skulle sannolikt peka på förekomsten av effekter som har varit svåra att infoga i beräkningarna. Kalkylen används inte som det beslutsunderlag som den faktiskt är utan som en beslutsalgoritm, som något som innehåller den slutliga sanningen.

Mera vanligt är emellertid att kalkyler inte genomförs eller åtminstone att ingen sådan kalkyl redovisas. Man kan givetvis bara spekulera om skälet till detta. En tänkbar förklaring är att kalkylresultatet inte speglar den uppfattning som beslutsfattaren har. Exempelvis kanske kalkylen pekar på att en investering inte är lönsam samtidigt som beslutsfattaren definitivt vill få den genomförd. Det kan då vara mer bekvämt att avstå från att redovisa ett kalkylresultat som inte stöder den egna uppfattningen.

Vi menar att detta ytterst är ett uttryck för att kalkylens roll som beslutsunderlag är missförstådd. Många av de beslut som måste fattas i transportsektorn är – som vi nu flera gånger varit inne på – komplexa till sin natur. Kalkylen skall lyfta fram denna komplexitet, skall visa på de aspekter som man kan inkludera i formell bemärkelse respektive som inte ingår som en del av de beräkningar som görs. Man kan sedan argumentera för hur de effekter som ligger utanför kalkylen kan viktas i förhållande till de beräkningsbara effekterna. Stundtals leder en sådan diskussion fram till att en åtgärd som är olönsam i termer av beräknade effekter ändå bedöms som lönsam om andra aspekter vägs in; andra gånger är beslutet det omvända. Oavsett vilket, så kan kalkylen göra beslutet mera transparent.

Vi menar dessutom att transparensen ökar sannolikheten att vissa effekter hanteras på ett konsekvent sätt. Exempelvis kan man denna väg hantera regionalpolitiska aspekter av beslut på ungefär samma sätt oavsett vilken huvudman som fattar besluten. Slutsatsen är att man skulle kunna komma mycket längre i användningen av de kalkylhjälpmedel som finns tillgängliga än vad som i dag är fallet. Också detta bidrar till att man fattar sämre beslut än vad som vore möjligt.

En resursstark planeringsprocess med svag reell ställning: I det korta perspektivet – det första året som en investeringsplan gäller – styrs investeringar av de projekt som redan påbörjats; vi känner inte till något fall där man har omprövat eller helt stoppat pågående projekt därför att ny kunskap till-

kommit. Under planens andra och tredje år har beslutet om en ny investeringsplan kanske sin största verkan; det är då som nya projekt kan påbörjas. Detta begränsas emellertid av det statsfinansiella läget. I realiteten avgörs möjligheten att genomföra en plan därför i stor utsträckning av budgetfrågor. År fyra kan sådana budgetaspekter ha fått stort genomslag på vad som har kunnat genomföras av den ursprungliga planen. Detta år pågår dessutom arbetet som mest intensivt med nästkommande plan. En plan som omfattar tio år eller mer har därför en reell konsekvens för vad som skall göras endast under några få inledande år.

Som vi redan varit inne på beslutar regeringen i successivt ökad omfattning om ett antal utpekade åtgärder. Detta är investeringar som bereds i Regeringskansliet eller där man – efter beredning av respektive sektorsmyndighet – har beslutat om åtgärden i särskild ordning. Många sådana beslut avser mycket stora investeringar som tar en stor del av investeringsramen i anspråk. Därmed minskar i motsvarande utsträckning betydelsen av de sakanalyser som myndigheterna gör. Beslut av denna art kännetecknas dessutom ofta av ett (ännu) sämre beslutsunderlag än de investeringar som prioriteras av myndigheten.

En ny ingrediens i planeringsprocessen är de möten som Regeringskansliet genomför med representanter för regionala intressen. Efter det att respektive sektorsmyndighet har lämnat sina slutliga investeringsprioriteringar till regeringen får därmed representanter för olika regioner möjlighet att påverka prioriteringarna. Systematiken i denna påverkan är genuint oklar.

Vi menar att den ideala lösningen är att respektive sektorsmyndighet beslutar om hur tilldelade planeringsramar skall användas. Detta görs med stöd av samhällsekonomiska kalkyler där tydliga resonemang klargör hur svårberäknade effekter har hanterats. Arbetet baseras på principiella avvägningar av målkonflikter som bättre än i dag formuleras av den politiska nivån. De politiska intentionerna omsätts i så fall till (förslag till) praktisk hantering, och myndigheten ger tydliga motiv för varför man lägger fram sitt förslag. Man kommer då närmare den ideala modell som ger politiskt valda företrädare uppgiften att hantera politiska avvägningar medan tjänstemän på grundval av detta implementerar politiken.

Man kan sannolikt också nöja sig med att tidtabellägga investeringar i planen för enbart några inledande år. Genom att tala om vilka projekt som påbörjas när under – säg – den inledande fyraårsperioden av en plan, ges tillräcklig information till samhället i övrigt om vad som kommer att ske. Restande år i planen innehåller ingen sådan tidläggning utan enbart en prioriterad lista som visar hur angelägna investeringarna är i förhållande till varandra. Regeringen kan med utgångspunkt från denna lista se konsekvenserna av ökad eller minskad tilldelning av budgetmedel.

I dagens system läggs betydande resurser ner för att systematiskt bearbeta investeringsförslag under en lång planeringsprocess. Men motiven för de förslag som lämnas av sektorsmyndigheterna är ofta oklara. Regeringskansliets fortsatta beredning innebär dessutom att det är i det närmaste omöjligt att i

efterhand avgöra på vilka bevekelsegrunder somliga investeringar genomförs medan andra får stå tillbaka. Vi menar att detta är det yttersta belägget för att planeringsprocessen förlorat sin legitimitet.

Svaga incitament för kostnadskontroll efter det att ett projekt tagits in i en plan. För en myndighet eller för de som företräder intressegrupper är det viktigaste beslutet som fattas att få in "sitt" projekt i planen. Däremot tycks det saknas intressenter som bevakar vad som sker med projektkostnaderna mellan det att planbeslutet fattats och bygget påbörjats, eller som intresserar sig för hur kostnaderna utvecklas under genomförandefasen.

Det finns inte heller någon tradition inom myndigheterna att systematiskt följa upp gjorda investeringar för att lära sig av misstagen för det framtida arbetet. Banverket och Vägverket har numera instruktioner om att genomföra sådana uppföljningar, men det är ännu oklart vilka konsekvenser detta arbete fått för verksamheten. För att uppföljningen skall få någon effekt för framtida handlande måste man – som vi redan varit inne på – också visa att kostnadsöverskridanden faktiskt får som konsekvens att nya regler skall börja tillämpas, att ansvarig personal omplaceras, etc.

Flera uppföljningar har också pekat på stora skillnader i byggkostnader mellan det projekt som tas in i en plan och den investering som några år senare slutförs. Ett skäl är att man under arbetet med att projektera och detaljplanera en investering får anledning att "passa på" att göra saker som inte ingick i underlaget för planbeslutet. Omvänt kan det under planeringen finnas skäl att hålla nere anläggningskostnaden för att på så sätt öka sannolikheten för att ett projekt tas med i planen.

Generellt tycks incitamenten för att hålla tillbaka kostnader under genomförandet av investeringar vara svaga. Vi känner inte till att man använder sig av "solnedgångsparagrafer" som säger att ett projekt skall avbrytas om kostnaderna stiger alltför mycket. Starka skäl finns att överväga sådana konstruktioner, i synnerhet för att säkerställa att det finns en samstämmighet mellan det beslut som fattas om att påbörja ett projekt och det projekt som faktiskt kommer till genomförande.

Sammanfattning: Planeringsprocessen fungerar inte för att förse beslutfattare med det underlag som maximerar sannolikheten för att goda beslut fattas. Problemet består emellertid inte i att det bedrivs "för mycket" planering utan i stället i att det planeringsarbete som läggs ner har knappt skönjbart genomslag på de förslag som läggs. Vi har också gett ett antal specifika exempel på missförhållanden som bör rättas till.

4.3 Överinvesteringar

Samtidigt som det finns många brister i infrastrukturen finns det flera indikationer på att man överinvesterar, dvs. att man bygger vägar, järnvägar och flygplatser som inte behövs eller – vilket är mera vanligt – väljer en överdrivet hög standard. Citytunneln i Malmö är ett exempel. Projektet är väsentli-

gen ett sofistikerat tunnelbane- eller pendeltågssystem för innevånarna i södra Skåne som delvis också motiveras med nytta för den långdistanta trafiken. Problemet är att nyttan för framtida resenärer, inklusive eventuella miljöfördelar, inte står i någon rimlig proportion till de investeringskostnader som det är frågan om. Det är också värt att notera att seriösa analyser av alternativ till Citytunneln, av trafiklösningar som skulle kunna hantera dagens problem på andra sätt, aldrig ordentligt har studerats.

Tunneln genom Hallandsås är av likartad natur. En ursprunglig kalkyl där investeringskostnaderna var runt en miljard kronor, pekade på en – som bäst – tveksam lönsamhet. När nu kostnaderna har sprungit i väg till det mångdubbla finns inga rationella motiv kvar för att slutföra bygget. En fortsatt utbyggnad bryter också mot den grundläggande rationalitetsprincip som säger att man inte skall kasta goda pengar efter dåliga: Om man tidigare gjort fel men i dag kan ändra färdriktning måste valet baseras på en förutsättningslös analys av de kostnader som är förenade med olika sätt för tågtrafiken att ta sig över, runt eller genom Hallandsås. Historien är emellertid kantad av exempel på hur svårt det är att besluta om återtåg när ett fattat beslut har börjat genomföras och dåliga signaler kommer.⁸

En annan aspekt på frågan om överinvesteringar har att göra med valet av utformning av en åtgärd för att hantera det problem man står inför. Utan anspråk på att ge en korrekt beskrivning av just denna problematik i enskildheter, använder vi E 20 genom Västergötland för att exemplifiera innebörden av utformningsproblemet. E 20 har motorvägsstandard långa bitar från Stockholm till Örebro och några mil söder ut. Likaså har man byggt motorväg från Göteborg och några mil norrut. En lång sträcka genom Västergötland har emellertid en lägre standard med många av- och påfarter och med flera smala partier.

Kostnaderna för att bygga ut också denna del av E 20 till motorvägsstandard är höga och projektet har bl.a. därför en låg prioritet i planerna. Det finns emellertid alternativ till motorväg som skulle kunna eliminera många trångsektorer och trafikfällor. Långa avsnitt skulle till begränsad kostnad kunna göras till så kallad 2+1 väg, dvs. med två körbanor i ena riktningen och en i den andra och med vajerräcke emellan. Detta minskar olycksriskerna och gör det lättare att köra om tunga fordon.

Det finns också utformningar av motorväg som skulle kunna göras billigare än vad som är normen. En bred motorväg behöver inte vara rak, den kan utan problem för vare sig framkomlighet eller säkerhet följa naturen och därmed minska behovet av uträtningar. På- och avfarter kan utformas med enklare lösningar än vad som ofta sker. En förhållandevis enkelt utformad

⁸ Den amerikanska historikern Barbara W. Tuchman gör i boken "Därskapens vägar – från Troja till Vietnam" en genomgång av några historiska katastrofer som får projekt Hallandsås att te sig obetydligt. Hon säger bl.a. " ... att erkänna ett misstag, att avveckla en förlustbringande affär, att ändra kurs, ter sig i maktavarnas ögon mera motbjudande än allt annat". Flera närliggande exempel på beslut inom infrastruktursektorn finns i Flyvberg et al (2002).

påfart löser inte alla de frågor som en mera avancerad planskild krokan hantlar, men kostnaderna är i gengäld desto lägre.

Stundtals säga att det är fel att bygga billigt; ”när man väl håller på” är det lämpligt att välja en långsiktig lösning. Argumentet är att det skulle bli dyrare att inom kanske mindre än tio år tvingas komma tillbaka med ytterligare utbyggnader. Vi delar uppfattningen att det finns starka skäl att jämföra alternativa utbyggnadsstrategier i ett tidigt skede av planeringsarbetet: Endera bygger vi billigt nu och förstärker om tio år; alternativt bygger vi stort och dyrt redan i dag. Ibland visar det sig att den dyra lösningen är att föredra. Men ännu oftare är bristen på medel så stor att det visar sig motiverat att använda resurserna på ett bättre sätt och att återkomma med kompletterande åtgärder efter de tio åren. Frågan om val av standard både bör och kan därför baseras på en medveten belysning av respektive alternativs effekter. Det är däremot inte självklart att ”passa-på-när-vi-ändå-håller-på” är en generellt god strategi. Risker är i stället att man låter det bästa bli det godas fiende.

Valet av en onödigt hög standard ger också upphov till ett annat problem. Genom att utforma en dyr lösning är det svårt att få in lösningen i en plan. Men när lösningen väl kommer in tränger den ut en mängd *andra* åtgärder som sammantaget hade kunnat ge större positiva effekter. Genom att lösa Malmös tågtrafikproblem med en dyr tunnel, och genom att bygga en tunnel för tågtrafiken genom Hallandsås, finns inte pengar kvar för att genomföra en stor mängd andra, ofta mindre och inte lika glamorösa, investeringar. Därmed tränger man också ut samhällsnytta.

Stora investeringar kan stundtals vara felaktiga att genomföra därför att det finns andra och billigare sätt att hantera ett uppkommet problem. Den tredje start- och landningsbanan som färdigställdes på Arlanda är ett exempel där differentierade avgifter hade kunnat senarelägga behovet av en jättelik investering. Genom att göra det dyrt att starta och landa när många vill använda banan, och billigare under lågtrafik, kunde den efterfråga som finns tillgodoses med de tidigare existerande två banorna under en längre period.

Eftersom man redan nu talar om behovet av en fjärde landningsbana finns det anledning att på ett tidigt skede klargöra förutsättningarna för att på detta sätt använda tidsdifferentierade tariffer. I synnerhet måste man i så fall undersöka möjligheterna till en sådan prissättning i ett internationellt perspektiv. Detta illustrerar också väl de möjligheter som finns att med hjälp av administrativa regler eller framåtblickande prissättning ersätta eller senarelägga behovet av stora investeringar.

Det finns inga internationella jämförelser av vilka kapacitets- och kvalitetsproblem som är förenade med olika länders infrastruktur. Om sådana jämförelser gjordes talar mycket för att Sverige skulle visa sig ha en väl fungerande infrastruktur i förhållande till sin befolkning och den trafik som bedrivs. Man kan kvalificera detta påstående ytterligare genom att hävda att brist på infrastruktur inte utgör ett generellt hinder för landets utveckling. BNP kan växa med betydande siffror utan att kapacitetsbrister hos vägar och

järnvägar bromsar upp, möjligen med en liten brasklapp för vissa trafikproblem i Stockholm och Göteborg.

Detta innebär inte att det saknas problem eller att det inte skulle finnas vägar och järnvägar som behöver byggas ut och om. Problemet är emellertid att det i dag finns för många projekt som inte tar sig an just dessa de mest angelägna frågorna. De gånger som man bygger väljer man dessutom ofta lösningar som är så dyra att andra, mer angelägna projekt får stryka på foten.

4.4 Felaktig balans mellan investeringar och andra styrmedel

Förändringar i infrastrukturen är ofta ett trubbigt instrument för att uppnå de trafikpolitiska mål som ställts upp. I synnerhet är det oklart om, och hur mycket, *trafikens utveckling* påverkas av förändringar i infrastrukturen. För att komma åt trafiktillväxten och de olägenheter som denna medför måste därför andra styrmedel användas.

Trafikproblem är dessutom ofta s.k. sociala dilemman, dvs. om den enskilde handlar utifrån sitt egenintresse, givet andras agerande, når man ett sämre resultat än om alla samarbetar. Sådana dilemman kan ofta lindras tillfälligt genom tekniska förändringar eller genom att tillföra mer resurser. Bredare vägar kan tillfälligt minska trängseln, säkrare vägar tillfälligt minska olycksrisken osv. Men minskad trängsel kortar restiderna och tenderar därmed på sikt att öka resandet. När vägarna blir säkrare kan bilisterna välja att köra fortare vilket i större eller mindre utsträckning ökar risken för allvarliga olyckor. Så länge det inte görs *institutionella* förändringar, dvs. förändringar av regler och organisation, består det grundläggande problemet och kan snart dyka upp igen.

Organisationen av riksdagens och regeringens arbete med infrastrukturfrågorna har inneburit att det trafikpolitiska arbetet har fått ägna stor kraft åt infrastrukturplaneringen medan det blivit mindre utrymme för ”institutionella reformer” och andra styrmedel än investeringar och underhåll. Därmed har man hamnat i en situation som liknar den riddaren möter när han kämpar mot ett vilddjur vars tentakler ständigt växer ut igen. För att segra behöver han få tillgång till det långa spjut som når odjurets hjärta ...

Vi uppfattar också att det finns ett betydande missnöje med olika inslag i infrastrukturplaneringen, ett missnöje som ytterst bottnar i detta problem. Vi kan illustrera med exemplet om hur miljöeffekterna hanteras i de samhälls-ekonomiska kalkylerna.

Såväl medborgare som politiker upplever att trafikens miljöpåverkan är ett samhällsproblem som trafikpolitiken bör ägna stor uppmärksamhet. Men ändå visar det sig att de samhälls-ekonomiska kalkyler som används i infrastrukturplaneringen tillmäter miljöfrågorna en underordnad vikt. En studie utförd på uppdrag av Naturvårdsverket (Transek 2003) av alla vägobjekt som har analyserats för den nationella investeringsplanen för åren 2004–2015 visar att

89 % av nyttan av investeringar hänförs till tidsvinster och förbättrad säkerhet. För luftutsläpp finns det negativa effekter som motsvarar 3 % och positiva effekter som motsvarar 2 %. Miljökostnaden från avgasutsläpp minskar därför i genomsnitt bara nyttan av nya vägar med 1 %. Det är inte konstigt att många riksdagsmän, tjänstemän och debattörer har uppfattat att här finns en paradox. Många har anfört detta som skäl för en allmän misstro mot de samhällsekonomiska kalkylerna, och kanske mot ekonomernas vilja att ta hänsyn till miljövärden.

Förklaringen⁹ till paradoxen är just den vi nämnde, nämligen att det finns små möjligheter att med infrastrukturplaneringen påverka bilarnas avgasutsläpp. Planeringen har för det första en tyngdpunkt på nyinvesteringar som bara påverkar en liten del av den totala trafiken. För det andra har den liten effekt för att påverka trafikvolymen. En ny väg innebär ofta att restiden kortas, vilket minskar utsläppen något. Men denna positiva effekt kan motverkas om antalet resor ökar något och om hastigheten ökar; båda dessa effekter leder till något högre utsläpp. Oavsett hur det förhåller sig i dessa avseenden handlar det genomgående om vad som kan kallas för andra eller t.o.m. tredje ordningens effekter på vägtrafikens avgasutsläpp.

Investeringar har därför betydligt mindre inverkan på miljön än åtgärder som direkt påverkar trafikvolymen eller bilarnas utsläpp per fordonskilometer.

Vår slutsats är att infrastrukturplanering bör omfatta fler styrmedel än vad som i dag är fallet. I synnerhet måste beslutsunderlaget inriktas på att i ett tidigt skede av planeringsprocessen belysa de alternativa åtgärdsstrategier som står till buds när beslut om övergripande policy skall fattas. Man kan i så fall fatta medvetna beslut om att skruva på prisskruven – förändra skattenivåer – i stället för på investeringsskruven, eller vice versa. För detta talar också den snabba utvecklingen inom ITS-området. Inom en nära framtid kommer det att vara möjligt att ersätta vissa investerings- och underhållsinsatser med sofistikerade trafikstyrningslösningar.

Det är fortfarande angeläget att – på samma sätt som i dag – studera byggnad och underhåll var för sig. Men även om Finansdepartementet fortfarande bör ha sista ordet vad gäller skatte- och avgiftsfrågor bör också sådana aspekter ingå som en naturlig del av en heltäckande infrastrukturplanering.

5 Riksdagens roll i infrastrukturplaneringen

Vi har nu gått igenom ett antal förhållanden som vi menar kännetecknar svensk infrastrukturplanering av i dag. I avsnitt 5.1 sammanfattar vi några av de policyåtgärder som vi menar måste övervägas vidare. Men bara för att ett

⁹ Egentligen är detta en av två förklaringar, se Hultkrantz, Li och Nerhagen (2003). Den andra är att inträngs- och bullerkostnader ofta ingår i anläggningskostnaderna i form av s.k. undvikandekostnader, dvs. förhöjda kostnader för att undvika (eller minska) dessa problem (jfr Södra länken i Stockholm som krävde mycket höga kostnader därför att den till stor del drogs i tunnlar).

antal problem i infrastrukturpolitiken har identifierats är det inte säkert att det är riksdagen som skall ställa saker till rätta. Avsnitt 5.2 för ett resonemang om fördelningen av arbetsuppgifter mellan riksdag, regering och myndigheter.

5.1 Riksdagens roll

Man kan lite förenklat säga att riksdagen i dag huvudsakligen har två uppgifter i förhållande till den trafikpolitik som förs. Den ena är att besluta om övergripande trafikpolitiska mål och om de ramar för kommande års verksamhet som formuleras i direktiven för planeringsprocessen. Med en majoritetsregering är emellertid detta väsentligen ett bekräftande av förslag som utformas av regeringen; riksdagens arbetsinsats sker huvudsakligen på marginalen av arbetet.

Den andra arbetsuppgiften består i att riksdagen behandlar de uppföljningar som görs av den förda politiken. En del av detta arbete utgörs av den årliga avrapporteringen från regeringen till riksdagen. En annan del är de utredningar som initierats direkt av riksdagen via Riksdagens revisorer; exakt hur sådana egna initiativ kommer att tas i den framtida organisatoriska strukturen är ännu oklart. Vi har samtidigt konstaterat att riksdagen också i detta avseende begränsas av Sveriges form för representativ demokrati, framför allt till följd av att vi har en enda vald församling. Riksdagens ställningstaganden görs därför alltid mot bakgrund av tvånget att en regering skall kunna regera.

En principiell aspekt på frågan om riksdagens roll i landets styrning förs fram av Wetterberg (2003). I hans diskussion av riksdagens roll i förhållande till kungen sägs Axel Oxenstierna å ena sidan ha ansett att det '... var genom ständerna som Sverige måste styras, ...' medan denne å andra sidan inte var '... beredd att låta riksdagen styra staten.' (s. 18) Oxenstierna använder också en parallell som antyder en betydande skillnad mellan Sverige och England i detta avseende, dvs. att det brittiska parlamentet lade sig i landets styrning genom en mängd detaljerade lagar. Detta skulle ha förklarat den engelska revolutionen.

Innebörden för vår diskussion handlar om formerna för riksdagens engagemang. Wetterbergs poäng är att det finns skäl att hålla de folkvalda på armlängds avstånd från frågan om hur politiska ambitioner skall genomföras i praktiken. Parlamentets fokus behöver vara på hur mycket som behöver avsättas för att bygga nya vägar och järnvägar, principerna som skall styra genomförandet och en uppföljning av om det gjorts på rätt sätt. Implementeringen, valet av åtgärder, är en uppgift för regeringen och framför allt myndigheterna.

5.2 Tänkbara reformer

Det finns, enligt vår mening, anledning att överväga institutionella förändringar med betydelse för riksdagens roll i transportpolitiken inom tre delom-

råden; när det gäller finansiering av infrastruktur, när det gäller planeringsprocessen och när det gäller uppföljningen av sektorns aktiviteter. Förslagen är oberoende av varandra och kan genomföras var för sig eller som helhet.

Finansiering

Vi menar att man bör undersöka möjligheterna att på ett eller annat sätt koppla finansieringsansvaret för infrastruktur till dem som har nytta av en investering. Det innebär att man bör ställa krav på att lokala/regionala intressen bidrar med en andel av investeringskostnaden för projekt där man ser att en stor del av nyttan ligger lokalt/regionalt. För att undvika en generell övervältring av kostnader kan man i gengäld överföra en viss andel av de medel som i dag avsätts för statliga investeringar till kommunerna.

En tänkbar teknisk konstruktion som bör studeras är de bidrag till "stadskommunala vägar" som avskaffades i samband med skattereformen i början av 1990-talet. Staten bidrog tidigare med x % av investeringskostnaden för vissa statliga vägar som låg inom tätorter under förutsättning att kommunen betalade resterande andel av kostnaderna.

I en analys av dessa frågor måste man också ta hänsyn till behovet av att upprätthålla en enhetlig standard på statsvägnätet. Det är inte lämpligt att systematiskt låta regionala skillnader i prioriteringen av denna typ av åtgärder märkas genom att vägar ser radikalt olika ut; staten har fortfarande ett sammanhållande ansvar för enhetliga dimensionerings- och prioriteringsprinciper.

Mycket talar för att överväganden av denna art bör samordnas med den utredning om den framtida regionala strukturen i landet som genomförs av den sittande kommittén med uppgift att se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen (kommittédirektiv 2003:10). Man bör också notera att förslaget kan ha mindre betydelse för järnvägs- än för väginvesteringar. Skälet är att trafiken på järnvägen i betydligt större utsträckning än trafik på väg är av långdistant natur. Det är då inte lika uppenbart att (en del av) ansvaret för infrastrukturkostnader skall bäras av befolkningen i den region där åtgärden genomförs.

En reformering av planeringsprocessen

Det finns tre frågor inom ramen för dagens planeringsprocess som är i behov av förändringar. För det första måste politiska beslutsfattare ta ett utökat ansvar för de prioriteringar som krävs mellan olika mål. Det är inte svårt att hålla med om att säkerhet, miljö eller genusaspekter är "viktiga"; det stora problemet ligger i att ge tjänstemännen stöd för hur viktiga dessa mål är i förhållande till varandra. Detta är ett svårt arbete. Det kan också vara politiskt känsligt med tanke på att man tvingas att sätta en gräns för hur mycket man vill lägga ner på att minska olycksrisken (och därmed minska sannolikheten för att människor dödas och skadas), för att minska utsläppen och så vidare.

Av avgörande betydelse är att beslut av denna natur fattas redan under det planeringsarbete som i dag bedrivs. Innebörden av besluten redovisas emel-

lertid inte på detta sätt. Dessutom är det tjänstemän som tvingas att fatta besluten i frånvaro av tydliga ställningstaganden från de politiskt ansvariga.

För det andra måste det ställas ökade krav på att redovisa motiven för de prioriteringar som görs. Tjänstemännen baserar sina prioriteringar på de instruktioner som lämnas av regeringskansli och riksdag. Det måste vara möjligt att läsa ut hur man kommit fram till sina prioriteringsförslag på grundval av de politiska instruktioner man ursprungligen fått. Detta skulle öka möjligheten att genomskåda vilka prioriteringar som görs. En sådan transparens är också av avgörande betydelse för att i efterhand kunna utkräva ansvar av den eller de som i varje situation faktiskt har fattat beslut.

För det tredje måste man säkerställa att planeringen av byggande och underhåll av infrastrukturen samordnas med de överväganden som görs om andra styrmedel som finns inom transportsektorn. Vi menar att investeringar ofta kan vara av mindre betydelse för att maximera sannolikheten för att uppställda trafikpolitiska mål skall kunna uppnås än sådana alternativa styrmedel. Miljö- eller trafiksäkerhetsmål kanske skall angripas med skatter, avgifter eller administrativa regler som riktas mot trafiken, inte mot infrastrukturen. Infrastrukturplaneringen måste därför sättas in i sitt rätta sammanhang så att man kan säkerställa att verk och myndigheter bedriver en verksamhet där just deras åtgärder är mest verkningsfulla. Det är också en politisk uppgift att för verken klargöra vilket uppdrag man har i detta avseende och i stället säkerställa att andra styrmedel hanteras i vederbörlig ordning.

En tänkbar konstruktion för att omsätta dessa uppfattningar i praktiken kan vara att vidareutveckla och i viss mening uppgradera den planeringsprocess som i dag tillämpas inom sektorn, men göra några viktiga justeringar. I en sådan reform skulle det som i dag kallas inriktningsplanering kunna omvandlas till en principdiskussion med trafikutskottet i en central roll. Två saker skulle behandlas; avvägningen mellan trafikpolitiska mål och användning av olika styrmedel.

Man kan exempelvis tänka sig att ett utredningsmaterial föreläggs utskottet där dagens kunskaper om trafikanternas värdering av tid, olycksrisker, miljöaspekter redovisas. Utskottet får på så sätt information om hur väljarkåren – med tillgång till dagens bästa möjliga kunskap – tycks värdera de aspekter av trafikpolitiken som är viktiga. Samtidigt ges information om var kunskapen är särskilt osäker och om de aspekter där kunskap saknas. På motsvarande sätt lyfter man fram kunskapen om hur infrastrukturbyggande kan påverka tillväxten i olika regioner liksom vad man vet om de förhållanden som ibland kallas regionalpolitiska (inkomst-) fördelningsaspekter.

En andra typ av underlag som föreläggs utskottet är beskrivningar av de olika styrmedel som står till buds och vad man vet om effekterna av dessa styrmedel. Man kan på så sätt göra en bedömning av hur verkningsfulla denna arsenal av åtgärder är mot de övergripande mål som eftersträvas.

Utfallet av sådana diskussioner utgör startpunkten för det ”ordinarie” planeringsarbetet, ibland kallat åtgärdsplaneringen. Verk och myndigheter genomför lönsamhetsanalyser med utgångspunkt från de prioriteringar som

gjorts av den nivå i hierarkin som har just detta i uppdrag. Trafikverket analyserar effekterna av de styrmedel som man faktiskt förfogar över, dvs. primärt beslut om investeringar och drift och underhåll, medan andra instanser ges i uppgift att studera effekterna av andra styrmedel.

Skissen innebär en realisering om den ursprungliga tanken med resultatstyrning. Flera gånger har också önskemål framkommit om att politikens roll i infrastrukturplaneringen skall stärkas; innebörden av ett sådant önskemål har emellertid förblivit oklar. Vi menar att man på det föreslagna sättet kan tillgodose detta önskemål.

Man säger ibland att det finns skillnader mellan politisk och teknisk rationalitet, och att detta skulle utgöra ett grundläggande problem för dagens planeringsarbete. Vi menar emellertid att båda dessa aspekter kommer att fortleva också i framtiden: Det är politiskt rationellt att kräva att administrationen agerar på ett konsistent sätt, dvs. med teknisk rationalitet. Samtidigt måste avgörande beslut fattas på grundval av politiska hänsyn som inte kan fångas i tekniska termer. Vårt förslag gör det lättare att förena dessa båda aspekter på beslutsfattande och planering i transportsektorn.

Det är också viktigt att konstatera att den roll som utskottet ges inte står i strid med den övergripande rollfördelningen mellan parlament och regering. Det är fortfarande regeringen som med stöd av sina myndigheter omvandlar den politiska viljan till praktisk handling. Utskottets överväganden görs med avsikt fristående från vilka konsekvenser de kan få för enskilda väg- eller järnvägsprojekt. Man kan också på detta sätt öka möjligheten att hantera svåra värderingsfrågor på ett enhetligt sätt, även om kunskapen om "den korrekta" värderingen fortfarande saknas. Osäkerheten hanteras åtminstone på samma sätt av olika myndigheter och då olika typer av styrmedel diskuteras.

Man bör upprepa att vår tanke inte är mycket mer än en lös skiss. Flera viktiga frågor som kompletterar denna tanke tas emellertid upp i en rapport från SIKA (SIKA Rapport 2002:22). Ett eventuellt fortsatt arbete med vårt förslag kan ta denna rapport som utgångspunkt.

Tydligare uppföljning

Inte minst i det samförståndsklimat som råder i Sverige och kanske i hela Skandinavien,¹⁰ kan det vara svårt att inom systemets ramar belysa de grundläggande brister som kan vara förenade med olika samhällssektorer. Det kan också uppfattas som "olämpligt" att kritisera verksamheter som utförs av parter som man vid andra tillfällen måste samarbeta med. Vi menar att det i dag inom transportsektorn inte finns tillräckligt många granskare som fristående från den verksamhet som granskas kan uttala sig om dess förtjänster och brister.

Uppföljningen av den politik som förs inom sektorn och dess konsekvenser måste därför utvecklas. Om det finns systematiska problem inom trans-

¹⁰ Lauridsen (2000) hävdar att planeringssystemen åtminstone i Sverige och Norge, och sannolikt också i Danmark, har stora likheter.

portsektorn, hur ser de ut och vilka medel bör användas för att hantera dem? Har Sverige problem med en otillräcklig infrastruktur, med vägar och järnvägar som förfaller, med flaskhalsar och andra tillväxthindrande företeelser, eller är det – som vi här förfäktat – väsentligt bättre ställt i dessa avseenden? Och hur står det till med produktiviteten? Det finns exempelvis i dag analysmetoder som gör det möjligt att med betydande precision analysera och jämföra hur väl verksamheter som utförs av många produktionsenheter fungerar; både Vägverket, Banverket och Svensk bilprovning är exempel på aktiviteter som bedrivs på detta sätt men där systematiska uppföljningar av denna art saknas.

En modell för framtiden kan vara att inom ramen för den framtida Riksrivisionen försöka etablera särskilda sektorsvisa granskningsenheter. Ett begränsat antal – säg tre personer – fast anställda kan lägga ut uppdrag på oberoende konsulter och i den akademiska världen för att studera principfrågor med något högre frekvens än vad som sker i dag. Denna ansats skulle sätta en gräns för den stora kontroll som regeringen i dag de facto har över sektorspolitiken, inte minst till följd av att samtliga myndigheter inom sektorn sorterar under regeringen. En annan organisatorisk modell är att vidareutveckla de principer som tillämpas inom arbetsmarknadspolitiken, bostadspolitiken och numera också i utbildningssektorn och skapa en fristående granskningsmyndighet.

Varje organisatorisk modell är förenad med för- och nackdelar som måste vägas mot varandra. Vi menar att transportsektorns komplexa målbild i förening med starka företrädare för särintressen gör det nödvändigt att vidareutveckla uppföljningen av den verksamhet som bedrivs. Detta skulle kunna bidra till att hålla en livligare debatt levande inom sektorn.

Förslaget om förändrade principer för uppföljning och granskning av den verksamhet som bedrivs kan också kopplas till de resonemang som förts kring vidareutvecklingen av dagens planeringsprocess. Fristående uppföljningar skulle kunna lämna värdefulla bidrag till den inriktningsplanering som genomförs fyra år efter den första, och som vi föreslagit skall genomföras med trafikutskottet i en central position. Utskottet kan då å riksdagens vägnar följa upp vad regeringen och dess myndigheter under den gångna perioden har gjort inom transportområdet. Granskningen av genomförd politik får därmed en naturlig avslutning inte bara med en mer eller mindre kritisk promemoria utan också genom att föreslå förändringar i det sätt som verksamheten framdeles kan ges.

Referenser

- Direktiv 2003:10. Översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen.
- Flyvbjerg, Bent, N. Bruzelius & W. Rothengatter (2002). *Megaprojects and risk: an anatomy of ambition*. Oxford University Press.
- Hultkrantz, L. C-Z Li, & L. Nerhagen (2003). *Fart eller miljö: är avvägningarna rimliga? En analys av underlaget för samhällsekonomiska bedömningar av väginvesteringar*. Rapport 5271, Naturvårdsverket.
- Lauridsen, H. (2000). *Strategic Transport Planning and Evaluation: The Scandinavian Experience*. TÖI Working Report 1177/2000.
- Molander, P., J-E. Nilsson & A. Schick (2002). *Vem styr? SNS Förlag*.
- Nellthorp, J. & P. Mackie (2000). The UK Roads Review – a hedonic model of decision making. *Transport Policy* 7, pp. 127–138.
- Riksdagen 2000/01:RS1. Riksdagen inför 2000-talet.
- SIKA (2002). Rapport 2002:22 Inriktningsplaneringen. Utvecklingsförutsättningar på kortare och längre sikt.
- Transek (2003).
- Tuchman B. (1986). *Dårskapens vägar – från Troja till Vietnam*. Legenda förlag.
- Wetterberg, G (2003). *Axel Oxenstierna – Furstespegel för 2000-talet*. Ds 2003:1.



KTH Infrastruktur

Transportpolitik och planering

Lars-Göran Mattsson

Transport- och lokaliseringsanalys

Institutionen för infrastruktur

KTH

100 44 Stockholm

08-790 8563

lgm@infra.kth.se

<http://www.infra.kth.se/~lgm/>

1 Inledning

Denna rapport har tillkommit på uppdrag av riksdagens trafikutskott. Ett antal forskare har var för sig fått i uppdrag att analysera riksdagens roll i infrastrukturplaneringen och i uppföljningen.

Den nuvarande infrastrukturplaneringen är resultatet av en lång utvecklingsprocess. Den bygger på en sofistikerad planeringsprocess med användning av avancerade prognosmodeller och tillämpning av samhällsekonomisk metodik. Många myndigheter och organisationer medverkar på olika sätt i arbetet. Att radikalt förbättra denna process är ingen enkel uppgift. Mitt syfte med denna rapport är mer begränsat. Jag vill föra fram några idéer och synpunkter på hur olika delar av processen skulle kunna förändras. Speciellt vill jag diskutera hur beslutsunderlaget skulle kunna utvecklas för att ge riksdagen bättre förutsättningar för att påverka transportpolitiken och för att följa upp dess effekter. En aspekt på detta är hur målkonflikter, t.ex. mellan effektivitetsmål och fördelningspolitiska mål, skulle kunna hanteras.

För att få perspektiv på den svenska infrastrukturplaneringen diskuteras först några olika planeringsfilosofier med utgångspunkt i ett nyligen avslutat internationellt forskningsprojekt. Detta mynnar ut i en logisk struktur för beslutsfattande. I avsnitt 3 analyseras strukturen i de transportpolitiska målen. Konflikten mellan samhällsekonomisk effektivitet och långsiktig hållbarhet i det övergripande målet lyfts fram. Jag argumenterar för att de transportpolitiska målen måste tolkas så att både effektivitets- och fördelningsmässiga konsekvenser måste följas upp. Detta får konsekvenser för vilken princip man skall ha för att välja åtgärder i infrastrukturplaneringen. Detta analyseras i avsnitt 4. Därefter följer i avsnitt 5 en kort diskussion av några problem i den hittillsvarande infrastrukturplaneringen. I avsnitt 6 diskuteras hur planeringssystemet skulle kunna utvecklas. I det avslutande avsnittet behandlas några kvarvarande frågor kring planeringen.

2 Olika planeringsfilosofier

Beslutsfattandet kring transportpolitik och infrastrukturplanering har blivit alltmer komplext. Åtgärder inom transportområdet kan ofta få stora konsekvenser för många andra samhällssektorer. Historiskt sett har först järnvägs-systemets utbyggnad och sedan framväxten av bilsamhället lett till en omfattande omdaning av näringslivets lokalisering och befolkningens bosättningsmönster. Detta har fått stora konsekvenser för människors livsbetingelser och välfärd. Samtidigt kan man konstatera att de beslut som har lett fram till denna utveckling sällan har tagits som medvetna beslut. Dessa effekter är snarare en följd av en mängd orsaker och beslut som fattats var för sig och har inte tillkommit till följd av genomtänkt medveten strategisk planering.

På motsvarande sätt som transportsystemet påverkar andra sektorer är detta system i sin tur beroende av beslut och utveckling inom en rad andra områden utanför den egna sektorn. Införandet av flextid på många arbetsplatser har gjort det möjligt att sprida ut pendlingsresorna över fler timmar. Detta har blivit ett sätt för bilisterna i storstäderna att kunna mildra effekterna av trängseln på de stora infartsvägarna och har indirekt lett till ett högre kapacitetsutnyttjande. Avdragsreglerna för arbetsresor har gjort det ekonomiskt möjligt att bilpendla över långa sträckor. Detta har förhindrat arbetslöshet på många orter och lett till en bättre matchning mellan arbetstagare och jobb. Men det har också lett till en ökad biltrafik. Teknikutveckling som katalytisk avgasrening har påtagligt minskat utsläppen av skadliga ämnen från biltrafiken. Bättre polisövervakning eller lagstiftning om obligatorisk användning av cykelhjälm skulle kunna öka trafiksäkerheten och minska konsekvenserna av olyckor.

Med transportpolitiken i vid mening försöker samhället påverka utvecklingen och användningen av transportsystemet för att öka välfärden. Den bild jag har försökt antyda ställer formandet av transportpolitiken inför olika perspektiv. På kortare sikt kan man med investeringar och andra åtgärder inom själva transportsystemet förbättra dess effektivitet. Om man vidgar arsenalen av åtgärder till sådana som ligger utanför själva transportsektorn som antydes ovan kan man i många fall uppnå större samhällsnytta till lägre kostnad. På längre sikt måste man också fundera över om de långsiktiga konsekvenserna av transportsystemets utveckling är önskvärda. Tar vi till vara transportsystemets möjligheter att förbättra näringslivets produktivitet? Leder utvecklingen till en fortsatt omdaning av bosättningsmönstret med en ökad koncentration till några få regioner? Utgör den till synes ständiga ökningen av biltrafiken ett hot mot vårt klimat?

Detta leder fram till ett antal frågor. Hur långt in i framtiden bör man planera? Även om vi vet att transportpolitiken har långsiktiga effekter är det inte säkert att det är meningsfullt med alltför lång planeringshorisont. Planeringshorisonten måste anpassas efter hur långt framåt vi kan göra förutsägelser med någorlunda hög säkerhet. Vilka slag av åtgärder bör man överväga i transportpolitiken? Även om vissa åtgärder inom andra politikområden kan vara mycket betydelsefulla för transportsystemet är det inte säkert att de skall ses som åtgärder i transportpolitiken. Det kan vara alltför svårt att åstadkomma den samordning mellan olika politikområden som skulle krävas. Hur skall man värdera olika åtgärder? Skall man försöka härleda värderingen av olika effekter från befolkningens betalningsvilja eller skall man se värderingen som ett uttryck för politiska ställningstaganden (individen som konsument eller medborgare)? Hur bör själva planeringsprocessen gå till? I vilken utsträckning är det möjligt att planera transportsystemets utveckling och användning på ett rationellt och medvetet sätt?

Det finns olika sätt eller filosofier för att komma fram till beslut. De rör sig i ett intervall mellan olika idealiserade förhållningssätt.

Den ena extremen är den rationella ansatsen där man med någon analytisk metod tar fram det bästa sättet att lösa ett problem. Denna ansats är mycket attraktiv i teorin. I verkligheten kan det vara svårare. Problemen är sällan särskilt väl strukturerade. Vad vi vill uppnå är inte alltid särskilt klart. Vilka medel som står till förfogande och vilka effekter de har kan vara oklart. Det kan också finnas en rad hinder för att genomföra vissa åtgärder som det är osäkert om man kan komma runt.

Den andra extremen kan kanske kallas ”hanka sig fram”. Den är mindre organiserad. Man utgår inte från några tydliga uppställda mål och följer inte en långsiktig plan. I stället tar man besluten efter hand och försöker göra så gott det går. Det viktiga är att beslut fattas som också går att genomföra, vilket ofta innebär att de blir en kompromiss mellan olika intressegrupper. Detta beslutssätt är svårt att använda om man vill genomdriva en långsiktig strategi för transportpolitiken.

I praktiken gäller det att hitta fungerande beslutsmodeller mellan dessa extremer. I ett nyligen avslutat EU-projekt¹ kring utveckling av hållbara strategier för markanvändning och transporter i europeiska städer definierades ett antal olika förhållningssätt till beslutsfattande.

Med fokus på den framtida transportpolitiken utgår det *visionära* angreppssättet från en klar uppfattning om vad som är huvudproblemet och en tydlig bild av hur framtiden bör formas. Det mest självklara exemplet inom transportområdet är nollvisionen på trafiksäkerhetsområdet. Inte sällan hänger framgången för ett sådant synsätt på att det drivs av en karismatisk ledare. Införandet av trängselavgifter i Londons stadskärna under ledning av borgmästaren Ken Livingstone är ett sådant exempel. Ett visionärt synsätt skulle också kunna tillämpas på frågor som hur en transportpolitik skulle kunna utformas för att stimulera ekonomisk tillväxt, reducera klimatpåverkan eller utjämna regionala skillnader. Med ett visionärt angreppssätt blir det centrala vilka åtgärder som krävs för att förverkliga visionen och hur de skulle kunna genomföras så effektivt och framgångsrikt som möjligt. Att påverka attityder och beteenden blir ofta en central del av en sådan strategi.

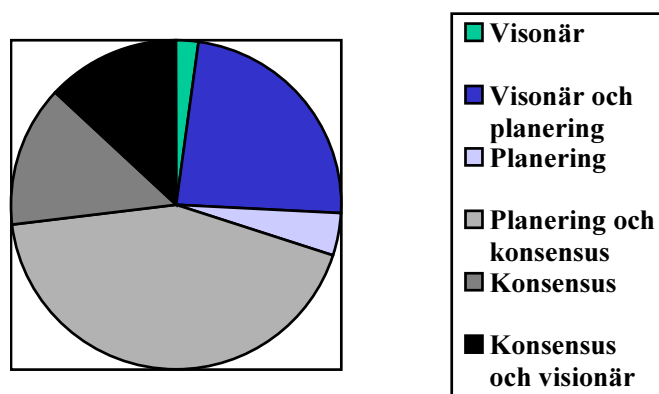
I ett *planeringsstyrt* angreppssätt formuleras mål med utgångspunkt i de problem som skall lösas. Målen blir sedan ledande för hur olika åtgärder för att lösa problemen värderas. I en renodlad form pekas problem ut där dagens transportsystem inte uppfyller målen i rimlig grad eller där man kan förvänta sig att så inte kommer att bli fallet i framtiden. Åtgärder som kan lösa problemen identifieras och likaså hinder för deras genomförande. Nästa fas innebär att förutse effekterna av alternativa åtgärder eller kombinationer av dem. Valet mellan åtgärder baseras på någon välspecificerad princip, som samhällsekonomisk lönsamhet. Efter uppföljning av effekterna av genomförda åtgärder kan målen behöva revideras och problembilden förnyas. Inriktningsplaneringen inom infrastrukturområdet följer i många avseenden denna mall.

¹ PROSPECTS Procedures for Recommending Optimal Sustainable Planning of European City Transport Systems, se <http://www-ivv.tuwien.ac.at/projects/prospects.html>

Ett tredje angreppssätt är en *konsensusorienterad* planering. Den innebär att man genom diskussioner med olika intressegrupper försöker nå samförstånd. Det kan gälla målen för transportpolitiken och vilken vikt som skall läggas vid dem. Det gäller också vilka problem som skall angripas och hur allvarliga de är. Mycket av konsensusbyggandet brukar handla om vilka åtgärder som skall övervägas, när de är lämpliga och hur de bäst kombineras till strategier som kan genomföras. Styrkan och värdet av denna process kan förstärkas avsevärt om den har sin grund i en tydlig mål- och problemformulering. Olika uppgörelser kring infrastrukturen i våra storstäder har varit konsensusorienterade även om överenskommelserna sällan har varit särskilt långvariga. När man i många regioner samlas kring regionala utvecklingsstrategier arbetar man ofta på detta sätt.

Det finns inget enkelt svar på vilket angreppssätt som är bäst. Den visionära modellen kan vara effektiv om man kan komma fram till en gemensam vision som många ställer sig bakom. Planeringsmodellen är kanske den som känns mest rationell. Det angreppssättet brukar beskrivas som en strävan att uppnå tekniskt rationalitet. Det är samtidigt beroende av planeringsexperter, vilket kan riskera att fjärma besluten från politikerna som ytterst skall fatta de avgörande besluten. Det finns en risk att det demokratiska inflytandet försvagas. En konsensusorienterad planering har stora fördelar när man kommer till genomförande. Men den kan vara tidsödande och man har ingen garanti för att man verkligen når en överenskommelse. Att uppnå konsensus kan också kräva att man frångår de samhällsekonomiskt mest effektiva strategierna för att kunna nå en uppgörelse som tillfredsställer många. Lösningarna kan bli onödigt dyra.

I det tidigare nämnda EU-projektet ställdes frågan till ett antal europeiska städer vilken beslutsmodell de använde. Resultatet framgår av figur 1. Få städer ansåg att de använde en renodlad modell. Det vanligaste angreppssättet var en kombination av planering och konsensus.



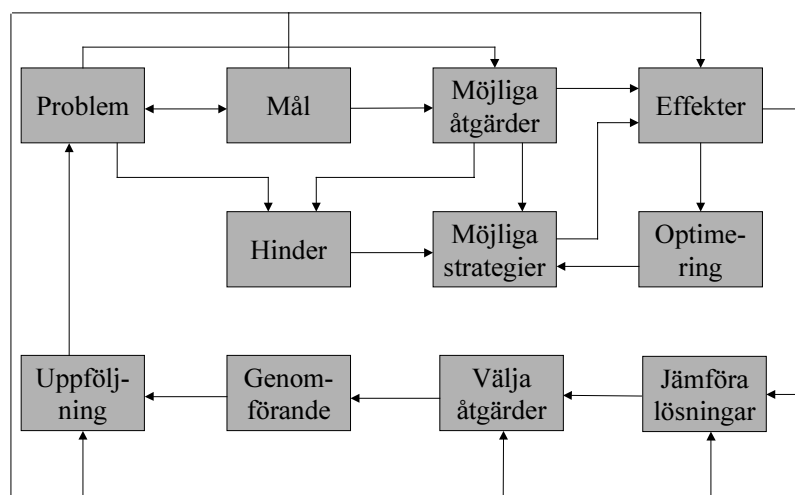
Figur 1. Olika europeiska städers användning av olika beslutsmodeller

Källa: EU-projektet PROSPECTS

Oavsett vilken beslutsmodell som väljs behövs någon form av struktur i planeringsarbetet. Nedanstående logiska struktur, som är en lätt bearbetning av den som föreslås i PROSPECTS-projektet, har många förtjänster.

En planeringsprocess enligt denna struktur är närmast anpassad till ett planeringsstyrt angreppssätt. Men den kan också vara användbar, åtminstone i vissa delar, för en konsensusorienterad planering och vid ett visionärt angreppssätt.

Utgångspunkten för den logiska strukturen är en problemanalys av och fastställandet av tydliga mål för – i vårt fall – transportpolitiken. Detta sker delvis i ett samspel. Med tydliga mål kan man identifiera vilka problem som finns. Samtidigt kan också en problemanalys leda fram till att gamla mål revideras eller kompletteras. Poängen med att ange mål för verksamheten snarare än lämpliga åtgärder för att lösa problemen är att intresset då koncentreras på att uppnå målen på effektivast möjliga sätt. Det bör göra att målen kan uppnås till lägre kostnad eller att man kan nå högre måluppfyllelse med en given budget. Att ställa upp mål är den tydligaste politiska uppgiften i den föreslagna processen. Om målen skall bli styrande för valet av åtgärder är det viktigt att de är mätbara. Att införa indikatorer kan vara ett bra sätt att kvantifiera mål eller delmål. Sådana indikatorer bör vara inriktade på att mäta effekten av olika åtgärder. För trafiksäkerhet kan antalet dödade och skadade fungera som indikatorer. För ett mål som tillgänglighet kan det vara svårare att ställa upp lämpliga indikatorer. Tillgänglighet är ett flerdimensionellt begrepp. Antal arbetsplatser inom 45 minuters restid kan vara ett exempel på en (kanske alltför enkel) indikator på vilken tillgänglighet till arbete en ort erbjuder.



Figur 2. En logisk struktur för beslutsfattande

Källa: Egen bearbetning av förslag i EU-projektet PROSPECTS

Nästa punkt i den logiska strukturen är möjliga åtgärder. Dagens inriktningsplanering är till stor del inriktad på investeringar i och drift och underhåll av

transportsystemet. Men det kan finnas många andra åtgärder som kan påverka måluppfyllelsen. Skatter, avgifter, subventioner, lagar, regler, polisövervakning och förändrade attityder kan vara några exempel. Vissa åtgärder som införandet av flexitid kan ligga helt utanför transportsektorns politikområde. Poängen är att vilka åtgärder som betraktas som möjliga också kommer att påverka i vilken utsträckning åtgärden leder till ökad måluppfyllelse. Lön-samheten för en kringfartsled kan kanske bli högre och för en infartsled lägre om vi förutsätter vägavgifter i de inre delarna av en storstad jämfört med om vi inte gör det. Detta talar för att åtgärder inte kan utvärderas var för sig. I stället bör man kombinera åtgärder till strategier för att optimera deras effektivitet. Att forma strategier kan också vara ett sätt att klara av barriärer som kan finnas mot att använda en viss åtgärd. Om vi igen tar ett storstadsexempel så har många transportforskare länge förespråkat trängselavgifter som en bra åtgärd i en samlad transportstrategi. Samtidigt är det uppenbart att denna åtgärd är impopulär bland stora grupper. Men trängselavgifter kan generera betydande intäkter som skulle kunna användas till att förbättra kollektivtrafiken och också vägtransportsystemet. Genom att göra ett paket av åtgärder med både avgifter och investeringar kan det bli möjligt att använda en åtgärd som inte skulle vara möjlig att genomföra som en enskild åtgärd.

För att kunna välja åtgärder eller strategier på ett medvetet och rationellt sätt måste vi kunna förutsäga dess konsekvenser. Om det vore enkelt att införa en åtgärd och studera dess effekter vore ett sådant experiment det bästa sättet att skaffa sig ett underlag för beslut. Då kunde besluten vila på ett säkert faktaunderlag. På transportområdet är detta sällan praktiskt möjligt. Investeringsbeslut är i praktiken mer eller mindre irreversibla. Har vi väl byggt en ny väg- eller järnvägssträcka kan vi inte flytta eller riva upp den även om effekterna inte riktigt blev vad vi hoppades på. Det gäller att göra rätt från början. När det gäller resmönster, ekonomisk utveckling och lokalisering tar det också tid innan alla effekter materialiseras. Allt detta talar för att vi måste göra konsekvensbeskrivningar med hjälp av (i allmänhet datorbaserade) kvantitativa modeller. Andra skäl som talar för detta är att systemsambanden är så komplexa att inte ens en expert med aldrig så god intuitiv förståelse för transportsystemet klarar av förutse alla relevanta konsekvenser av olika åtgärder. En bra kvantitativ modell kan tjäna som en sammanfattning av det samlade vetandet och kan modifieras allteftersom nya kunskaper kommer fram. Samtidigt är det farligt med en övertro på modeller. De innebär alltid en förenkling av verkligheten – i bästa fall en förenkling som har fångat de mest väsentliga dragen i den verklighet som är viktig för de beslut som skall fattas. Det betyder också att när nya slag av åtgärder blir intressanta att utvärdera, kan det vara nödvändigt att byta ut eller förändra modellerna.

Valet av åtgärder eller strategier syftar till att uppfylla målen så väl som möjligt. Men vi har sällan ett enda entydigt mål. Sänkta hastigheter på vägar kan minska olyckorna men leder också till lägre tillgänglighet. Minskad saltning av vägar vid halka är bra för miljön men ökar olyckorna. Olika delmål måste vägas mot varandra. Med hjälp av en uppsättning indikatorer kan

effekterna uttryckas mer eller mindre detaljerat. Om vi också vill studera fördelningseffekter krävs det i allmänhet mer detaljerade konsekvensbeskrivningar. Det är viktigt att alla alternativ utvärderas på samma sätt. Man bör i allmänhet också alltid ha med ett jämförelsealternativ eller nollalternativ som i princip innebär att inte vidta någon åtgärd alls.

Det finns två grundläggande principer för att välja mellan alternativen nämligen samhällsekonomisk lönsamhetsberäkning och flermålsanalys.

Samhällsekonomisk lönsamhetsberäkning innebär att alla effekter som en åtgärd eller strategi medför när det gäller restider, olyckor, miljö osv. värderas i pengar och jämförs med kostnaderna för investering och drift och underhåll. Nyttor och kostnader för olika år diskonteras till ett nuvärde. Bland arsenalen av tillgängliga åtgärder eller strategier som medför större nytta än kostnad väljs så många som möjligt som ryms i budgeten efter fallande nettonuvärdeskvot, dvs. kvoten mellan nuvärdena av netto nyttan och kostnaderna.² En avgörande punkt i denna metod är hur de olika effekterna skall vägas samman. Det kan råda mycket delade meningar om hur olyckor, restid eller miljökonsekvenser skall värderas. Den förhärskande uppfattningen när det gäller samhällsekonomiska beräkningar är att dessa värderingar så långt möjligt skall baseras på individernas betalningsvilja. Genom att välja åtgärder på detta sätt kommer det nettoöverskott som man kan få ut av en given budget att bli så stort som möjligt. Men att fatta beslut enligt denna princip rymmer ett fördelningspolitiskt problem. De flesta åtgärder som kan vara aktuella att genomföra innebär att vissa vinner och andra förlorar om så bara genom att de måste vara med och betala för något som man inte har någon nytta av. Även om en samhällsekonomiskt lönsam åtgärd är sådan att värdet av nyttorna för vinnarna i princip räcker till för att kompensera förlorarna betalas i praktiken aldrig dessa kompensationer ut. Man kan dock ha förhoppningen att vilka som blir vinnare och förlorare kommer att jämna ut sig i längden.

Flermålsanalys innebär att man låter beslutsfattaren bestämma vilka vikter som skall sättas på delmål eller indikatorer vid värderingen av konsekvenserna av olika åtgärder. Beslutsfattaren med olika värderingar kan därmed komma fram till vilka åtgärder som är bäst enligt vars och ens värderingar. Denna ansats ger inte en lika tydlig beslutsregel. Den lyfter snarare fram att olika åtgärder främjar olika mål och att värderingarna har betydelse för vilka åtgärder som framstår som bäst. I vissa intressanta fall kan en åtgärd eller strategi vara bra även vid olika värderingar. Sådana åtgärder eller strategier är robusta och det kan vara möjligt att skapa konsensus om att genomföra dem. Både när det gäller samhällsekonomisk analys och flermålsanalys är det viktigt att beakta osäkerheter i effekter och kostnader. Det enklaste är att undersöka hur känsliga resultaten är för variationer i antaganden, effekter och kostnader.

Att genomföra ett fattat beslut är sällan enkelt. Väg- och järnvägsinvesteringar möts regelmässigt av motstånd från olika intressegrupper. Många gånger kan det också uppstå finansiella eller tekniska problem. Tunneln genom

² Nettonuvärdeskvoten = $(B-C)/C$, där B är nuvärdet av alla nyttoeffekter och C är nuvärdet av alla kostnader för åtgärden/strategin i fråga.

Hallandsåsen är kanske det mest extrema exemplet på senare år. Ibland är ordningsföljden vid implementeringen av en strategi viktig. Om en strategi syftar till att minska bilresandet kan det vara viktigt att först genomföra de åtgärder som förbättrar kollektivtrafiken. Det är också viktigt att följa upp effekter och kostnader för genomförda strategier. Kostnaderna för transportinvesteringar tenderar ofta att överstiga de ursprungligen uppskattade. Genom en bra uppföljning kan man med tiden förbättra säkerheten i sådana uppskattningar. Uppföljningen av effekterna av vidtagna åtgärder i förhållande till målen är också en viktig utgångspunkt för problemanalysen och målrevideringen inför nästa planeringsomgång.

3 Strukturen i de transportpolitiska målen

För den svenska transportpolitiken gäller av riksdagen fastställda mål. Dessa är uttryckta i form av ett övergripande mål som förtydligas i sex delmål. Det övergripande målet lyder:

- Det *övergripande* målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Målet förtydligas i sex delmål:

- *Ett tillgängligt transportsystem:* Transportsystemet skall utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov tillgodoses.
- *Hög transportkvalitet:* Transportsystemets utformning och funktion skall medge en hög transportkvalitet för medborgarna och näringslivet.
- *Säker trafik:* Det långsiktiga målet för trafiksäkerheten är att ingen skall dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor. Transportsystemets utformning och funktion skall anpassas till de krav som följer av detta.
- *God miljö:* Transportsystemets utformning och funktion skall anpassas till krav på en god och hälsosam livsmiljö för alla, där natur- och kulturmiljö skyddas mot skador. En god hushållning med mark, vatten, energi och andra naturresurser skall främjas.
- *Positiv regional utveckling:* Transportsystemet skall främja en positiv regional utveckling genom att dels utjämna skillnader i möjligheterna för olika delar av landet att utvecklas, dels motverka nackdelar av långa transportavstånd.
- *Ett jämställt transportsystem:* Transportsystemet skall vara utformat så att det svarar mot både kvinnors och mäns transportbehov. Kvinnor och män skall ges samma möjligheter att påverka transportsystemets tillkomst, utformning och förvaltning och deras värderingar skall tillmätas lika värde.

Det grundläggande transportpolitiska målet innehåller i sig en motsättning. Det poängterar att transportsystemet dels skall vara samhällsekonomiskt effektivt, dels långsiktigt hållbart. Vad som menas med samhällsekonomiskt effektivt får anses vara väl definierat genom de metodhandböcker och kalkyl-

program som tagits fram. Genom inte minst SIKAs försorg pågår också ett kontinuerligt utvecklingsarbete när det gäller samhällsekonomisk analys. Vad som skall menas med långsiktig hållbarhet är mindre klart. Den klassiska definitionen av en hållbar utveckling är att den tillgodoser behoven hos dagens generation utan att äventyra framtida generationers möjligheter att tillgodose sina behov.³ Om detta kräver att alla icke förnybara tillgångar måste bevaras (stark uthållighet) eller om substitution tillåts mellan dessa och förnybara tillgångar eller producerade ersättningar (svag uthållighet) råder det delade meningar om. Det viktiga för tolkningen av de transportpolitiska målen är att hållbarhet lyfter fram frågan om rättvisa mellan generationer. Man brukar i dag framhålla att hållbarhet har flera dimensioner: social, kulturell, ekonomisk och ekologisk hållbarhet. Det är rimligt att i hållbarhetsbegreppets sociala dimension lägga in en vidare fördelningspolitisk ambition för transportsystemet än den som bara handlar om rättvisa mellan generationer. Att det finns en sådan fördelningspolitisk vilja i det övergripande målet uttrycks i de avslutande orden ”i hela landet”. Min slutsats av denna diskussion är att det övergripande målet för transportpolitiken säger att transportsystemet skall utformas så att det bidrar till en hög samhällsekonomisk effektivitet men att samtidigt vissa fördelningspolitiska mål skall uppfyllas. Vanligtvis kommer inte de fördelningspolitiska målen att uppfyllas automatiskt utan det blir nödvändigt att offra något av den samhällsekonomiska effektiviteten för att klara dessa.

Om vi går vidare till delmålen är de sinsemellan av påtagligt olika karaktär. De första två delmålen tillgänglighet och transportkvalitet handlar om själva syftet med transportsystemet, nämligen att skapa möjligheter till förflyttningar för människor och transporter av varor. Dessa två delmål är i själva verket rätt lika. När det gäller tillgänglighet talas det om grundläggande transportbehov och för det andra delmålet om hög transportkvalitet i båda fallen för såväl medborgarna som näringslivet. Jag ser det som att delmålen poängterar olika dimensioner när det gäller transportsystemets förmåga att möjliggöra bekväma och pålitliga rese- och transportmöjligheter.

Nästa två delmål handlar i stället om att reducera de negativa följdverkningsarna av transportsystemet. Det gäller dels olyckor, dels effekter på vår livsmiljö och förbrukning eller hot mot våra naturresurser och kulturmiljöer. Trafiksäkerhetsmålet är mycket långtgående – ingen skall på lång sikt dödas eller allvarligt skadas. Detta delmål är dock tacksamt på det sättet att det är lätt att följa upp. Miljömålet är betydligt mer mångfasetterat och behöver kvantifieras i form av olika slag av indikatorer.

De sista två delmålen är annorlunda till sin natur. De är i första hand fördelningspolitiska mål eller rättvisemål. Delmålet positiv regional utveckling kan närmast tolkas som att den tillgänglighet som transportsystemet skapar skall ha en rimlig geografisk fördelning så att skillnader utjämnas och nackdelen av långa transportavstånd motverkas. På motsvarande sätt handlar ett

³ Från Brundtlandkommissionens rapport *Our Common Future*, Oxford University Press, 1987.

jämställt transportsystem om att det positiva som transportsystemet skapar på ett rättvist sätt skall komma både kvinnor och män till del och att det negativa inte skall drabba något kön på ett orättmätigt sätt. Dessutom föreskriver det sista delmålet att kvinnor och män skall ges samma möjligheter att påverka transportsystemet. Det handlar alltså också om själva planeringsprocessen.

Enligt min mening handlar de trafikpolitiska målen i grunden om tre kategorier av effekter som transportsystemet skapar. Först har vi det goda som transportsystemet skapar. Det kan betecknas på lite olika sätt – tillgänglighet, rörlighet, mobilitet, framkomlighet, transportmöjligheter och transportkvalitet. Sedan har vi två kategorier av negativa effekter – olyckor och miljöhot – som de positiva effekterna måste ställas i relation till. Från det övergripande målet kan vi härleda att dessa tre kategorier av effekter bör utvärderas både ur ett samhällsekonomiskt effektivitetsperspektiv och ur ett rättvise- eller fördelningsperspektiv. Här kommer de sista två delmålen in med sina krav på rumslig och genusmässig rättvisa. Dessutom har vi kravet på rättvisa mellan generationer som måste anses vara en del av det övergripande transportpolitiska målet. Men man kan fråga sig om det inte också finns en mer allmän social dimension när det gäller vilka fördelningsmässiga konsekvenser olika åtgärder i transportsystemet kan få. Några sådana som pekas ut i infrastrukturpropositionen från 2001 är att transportsystemet bör vara tillgängligt för funktionshindrade och att trafiksäkerheten för barn bör prioriteras.⁴ Men som diskussionerna kring trängselavgifter i storstäderna har visat finns det också ett tydligt behov av att klargöra hur transportpolitiska åtgärder påverkar olika socioekonomiska grupper. Enligt vad jag kunnat finna finns inte den typen av fördelningspolitiskt mål direkt utpekad. Jag menar att det är en brist.

I figur 3 görs ett försök att illustrera hur de transportpolitiska målen skulle kunna struktureras på ett alternativt sätt enligt den diskussion som förts ovan. Det jag vill visa är för det första att effekterna av transportpolitiska åtgärder måste utvärderas både med avseende på samhällsekonomisk effektivitet och fördelningsmässiga konsekvenser. För det andra blir det också tydligt att det finns vissa tomma rutor. Skulle det inte vara intressant att studera hur olyckor och miljökonsekvenser fördelas mellan olika delar av landet eller mellan stad och landsbygd? Skulle det inte också vara intressant att belysa hur tillgängligheten i olika avseenden varierar mellan ensamstående och familjer med och utan barn, mellan olika yrkesgrupper, mellan olika ålderskategorier, eller mellan olika inkomstkategorier för att ta några exempel. Jag menar att det i princip vore rimligt att riksdag och regering ställde upp etappmål för var och en av rutorna i figuren. Detta är naturligtvis inte någon lätt uppgift. Bland annat behöver det ske ett fortsatt arbete med att definiera lämpliga indikatorer som kan beskriva olika dimensioner av delmålen.⁵

⁴ Infrastruktur för ett hållbart transportsystem, (proposition 2001/02:20)

⁵ Som exempel på sådant arbete se SIKAs Rapport 2000:1 Vidareutveckling av de transportpolitiska målen och SIKAs Rapport 2003:2 Etappmål för transportpolitikens delmål om en god miljö.

Effektdimension	Effektivitet nationellt	Fördelningseffekter			
		Rumsligt	Genusmässigt	Socioekonomiskt	Mellan generationer
Tillgänglighet/kvalitet	X	Regional utveckling	Jämställt		
Säkerhet	X		Jämställt		
Miljö	X				
Hållbarhet		X	X	X	X

Figur 3. En strukturering av de transportpolitiska målen

4 Valet av kriterium för att välja åtgärder i infrastrukturplaneringen

Den grundläggande uppgiften för infrastrukturplaneringen är att välja transportpolitiska åtgärder som utvecklar transportsystemet i en riktning som ytterst riksdagen finner lämplig. De åtgärder som kan vidtas leder till olika slag av nyttor och kostnader. Dessa kostnader kan vara sådana som drabbar enskilda individer, företag eller den offentliga sektorn. För riksdagen är kostnaderna för staten av särskilt intresse. Dessa kan vara dels direkta kostnader i form av de medel som anslås till transportpolitiska åtgärder, dels indirekta kostnader för staten till följd av besluten. Det är den första kategorin av kostnader som vi i allmänhet tänker på när vi talar om en budget för infrastrukturåtgärder. I princip syftar infrastrukturplaneringen till att välja transportpolitiska åtgärder som inom en given budget leder till så hög måluppfyllelse som möjligt.

De transportpolitiska målen får anses vara det tydligaste uttrycket för riksdagens vilja. Som nämnts tidigare finns det emellertid redan i det övergripande transportpolitiska målet en viss konflikt inbyggd nämligen mellan samhällsekonomisk effektivitet och långsiktig hållbarhet. För samhällsekonomisk analys finns det en väl utvecklad beräkningsmetodik. Det gäller inte på samma sätt för utvärdering av hållbarhet. Det hänger delvis ihop med att hållbarhet är ett vagare definierat begrepp. Hållbarhet behöver förtydligas bl.a. i form av olika slag av kvantitativa indikatorer. Det finns därför en risk att man vid utvärdering av olika åtgärder i första hand väljer att rangordna dem efter det kriterium som har den mest välutvecklade metodiken – nämligen samhällsekonomisk effektivitet. Långsiktig hållbarhet får i stället tas om hand i någon process vid sidan om.

Ett liknande problem kan uppstå vid behandlingen av de olika delmålen. Delmålen tillgänglighet, transportkvalitet, säker trafik och god miljö utvärderade på nationell nivå kan vara av intresse var för sig men ingår också som komponenter i den samhällsekonomiska analysen. De effekter som dessa mål fångar kommer därför att värderas vid valet mellan olika åtgärder. Delmålen

positiv regional utveckling och jämställdhet är däremot utpräglade fördelningsmål. De kan inte på något enkelt sätt föras in som komponenter i den samhällsekonomiska analysen. De riskerar därför att komma bort vid utvärderingen. Men som jag argumenterat för tidigare kan det också vara rimligt att studera vilka effekter olika åtgärder får med avseende på delmålen tillgänglighet, transportkvalitet, säker trafik och god miljö i ett rumsligt, genusmässigt, socioekonomiskt och intergenerationellt fördelningsmässigt perspektiv.

Jag skulle vilja sammanfatta tankegången på följande sätt. Genom att den samhällsekonomiska metodiken är så välutvecklad kan det framstå som naturligt att i första hand rangordna alternativa åtgärder efter deras samhällsekonomiska effektivitet. Detta kan mycket väl leda till ett val av åtgärder som innebär ett för litet hänsynstagande till kravet på långsiktig hållbarhet. I begreppet långsiktig hållbarhet ligger också att man vid valet av åtgärder skall ta hänsyn till ett antal fördelningsmässiga effekter. Det finns ingen garanti för att sådana hänsyn tas om valet av åtgärder i första hand sker efter samhällsekonomisk effektivitet.

Finns det något alternativ till att rangordna åtgärder efter samhällsekonomisk effektivitet? Om vi väl lyckas uttrycka det långsiktiga hållbarhetsmålet i form av kvantitativa indikatorer skulle vi kunna vikta samman detta mål med målet om samhällsekonomisk effektivitet. Åtgärden skulle sedan kunna rangordnas med hjälp av detta nya sammanvägda kriterium.

Att vikta samman två målkomponenter innebär i sig inte något nytt. Även det samhällsekonomiska effektivitetskriteriet innebär att olika komponenter viktas samman. I det fallet har man bl.a. viktat samman förändringar i restider, transportkostnader, olyckor, buller och utsläpp av olika slag. När olika komponenter skall viktas samman blir det alltid viktigt att fråga sig hur en sådan viktning skall göras. Man vill helst komma fram till dessa vikter på någon objektiv grund. I den samhällsekonomiska analysen är idén att så långt som möjligt basera vikterna på transportsystemanvändarnas eller medborgarnas preferenser. Man försöker helt enkelt ta reda på medborgarnas betalningsvilja för förbättringar av restider, säkerhet och miljö.

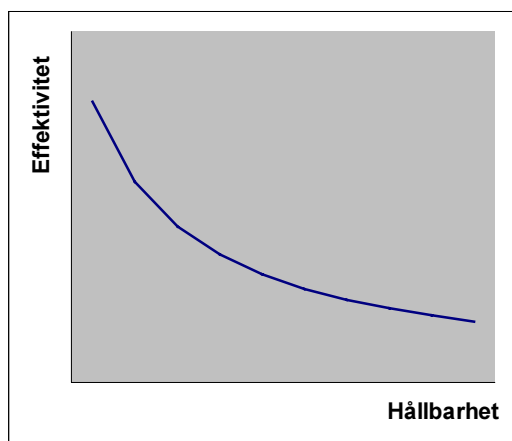
Problemet med hållbarhet är att det i stor utsträckning handlar om olika slag av fördelningsmässiga konsekvenser. Det är redan ett problem att ställa upp kvantitativa indikatorer för sådana konsekvenser. Men det kan vara ännu svårare att via studier av betalningsvilja få en objektiv grund för medborgarnas värdering av dessa. Vi skulle i så fall behöva studera betalningsviljan för en utjämning av tillgängligheten mellan olika delar av landet, att lika transportmöjligheter skapas för kvinnor och män, att transportförbättringar kommer olika ålderskategorier och inkomstgrupper till del på ett rättvist sätt, att inte naturresurser förbrukas till hinder för kommande generationer eller att användningen av transportsystemet inte leder till allvarliga hot mot klimatet. Det kanske tvärtom är just det slaget av överväganden som det politiska systemet bör stå för.

En möjlighet vore att tillämpa idéer från flermålsanalys. Genom att variera vilken vikt vi lägger på effektivitet respektive hållbarhet skulle vi kunna

undersöka i vilken utsträckning dessa står i konflikt med varandra. Man bildar då ett nytt kombinerat mål genom att vikta samman effektivitet och hållbarhet. Vikterna kan varieras från hög vikt på effektivitet och låg på hållbarhet till det omvända. Vi utgår då från en given budget. För varje kombination av vikter väljs den uppsättning åtgärder som ryms inom budgeten och som ger så hög måluppfyllelse som möjligt enligt det sammanvägda målet. Målkonflikten mellan effektivitet och hållbarhet kan illustreras som i figur 4 som visar den principiella formen på detta samband. Vi kan där se hur mycket av effektivitet som måste offras för att uppnå en viss nivå på hållbarhet och omvänt. Denna målkonflikt skulle också kunna uttryckas mer detaljerat i termer av de olika komponenterna i effektivitets- och hållbarhetsmålen eller i termer av de transportpolitiska delmålen. När vi varierar vikterna på effektivitet och hållbarhet får vi i allmänhet olika uppsättningar optimala transportåtgärder. Sådana åtgärder som kommer med vid radikalt olika vikter är särskilt intressanta. De kan sägas vara robusta och är i allmänhet minst kontroversiella.

För att denna idé skall kunna användas för beslutsfattande måste vi till slut komma fram till en bestämd avvägning mellan effektivitet och hållbarhet, dvs. en viss punkt på kurvan i figur 4. Detta måste på något sätt ske via en politisk process. I princip skulle naturligtvis riksdagen kunna fatta beslut om denna avvägning. Det finns en risk att en sådan process skulle bli mycket tungrodd. Poängen med denna flermålsansats är dock att den lyfter fram de målkonflikter som kan ligga bakom beslut om transportpolitiska åtgärder.

Ett enklare sätt att ta hänsyn till målen vid sidan om det samhällsekonomiska effektivitetsmålet skulle kunna vara att ställa upp etappmål för dem. Detta har ju också delvis gjorts. Man måste då först definiera lämpliga kvantitativa indikatorer som fångar de olika dimensionerna i delmålen på ett rimligt sätt. För mål som uttrycker något eftersträvarsvårt måste man sedan bestämma en nivå som minst måste uppnås (för något negativt en nivå som inte får överskridas) för varje indikator eller viktad kombination av olika indikatorer.



Figur 4. Avvägning mellan effektivitet och hållbarhet vid olika vikt på respektive målkomponent

Tag trafiksäkerheten som exempel. Där har vi redan ett etappmål preciserat för maximalt antal döda till följd av vägtrafikolyckor år 2007, nämligen hälften jämfört med 1996 års nivå. Ett sådant etappmål kan sedan brytas ned till den detaljeringsnivå som är fördelningsmässigt intressant och praktiskt hanterbar. Etappmålet för antalet döda skulle exempelvis kunna brytas ned på regioner, stad och landsbygd, kön och ålderskategorier. På samma sätt skulle övriga delmål kunna hanteras.

För att det skall vara meningsfullt att ställa upp sådana etappmål måste de vara möjliga att uppnå med den budget som står till buds och med den arsenal av åtgärder som står till förfogande. För att återigen ta trafiksäkerhet som exempel kan frågan gälla huruvida ökad polisövervakning, sänkta hastighetsgränser eller lag om obligatorisk användning av cykelhjälm ingår i åtgärdsarsenalen eller ej. Om så inte är fallet måste sannolikt en större del av budgeten sättas av för att sätta upp mitträcken, bygga om vägarnas sidoområden och bygga motorväg. Slutsatsen av detta är att rimliga etappmål måste ställas upp med hänsyn till en realistisk uppfattning om budget och om vilka åtgärder som står till förfogande och också om de orsakssamband som råder mellan möjliga åtgärder och de effekter på måluppfyllelsen som kan åstadkommas.

Etappmål som på något sätt blir styrande kommer alltid att begränsa handlingsfriheten när det gäller val av åtgärder. Det är själva poängen. Å andra sidan kommer de samlade konsekvenserna av de valda åtgärderna att uppfylla just de krav som från början ansågs rimliga att ställa. Om etappmålen inte har valts alltför ambitiöst bör det dock fortfarande finnas kvar en betydande handlingsfrihet. Denna handlingsfrihet kan utnyttjas för att uppnå största möjliga samhällsekonomiska effektivitet. På så sätt ser man till att de olika uppställda etappmålen uppnås med minsta möjliga uppoffring när det gäller samhällsekonomisk effektivitet.

Den föreslagna beslutsprocessen skulle kunna sammanfattas på följande sätt. Bilda paket av åtgärder som uppfyller både den budget som står till förfogande och samtliga på förhand uppfyllda etappmål. Av dessa paket – välj det som leder till störst samhällsekonomisk effektivitet.

Hur skulle en sådan planeringsprocess kunna utformas rent praktiskt? Idealiskt skulle man behöva veta vad varje möjlig åtgärd kostar och vilka konsekvenser den har i alla de avseenden för vilka man ställt upp etappmål. Sedan skulle man kunna använda sig av någon form av optimeringsmetod för att finna det optimala paketet av åtgärder. I det tidigare nämnda PROSPECTS-projektet har en sådan metodik utvecklats för utformningen av en integrerad transport- och markanvändningspolitik för en storstad.⁶

Mycket förenklat skulle ett sådant optimeringsförfarande kunna gå till på följande sätt. Om man väljer åtgärder efter samhällsekonomisk nettonuvärdeskvot och detta leder till att alla etappmål råkar bli uppfyllda, skulle allt vara gott och väl. Om vissa etappmål inte blir uppfyllda, skulle vi fortfarande kunna välja åtgärder enligt nettonuvärdeskvoten om vi bara höjer värderingen av den typen av effekt som etappmålet hanterar. Ett annat sätt att uttrycka detta är att vi skulle behöva införa skuggpriser med avseende på de etappmål som blir bindande, dvs. sådana etappmål som inte uppfylls automatiskt. Om vi lyckas hitta de rätta skuggpriserna så att när vi väljer åtgärder enligt den på detta sätt justerade nettonuvärdeskvoten alla etappmål råkar bli precis uppfyllda, då har vi funnit det optimala åtgärds paketet. De skuggpriser som vi på detta sätt har fått fram, kan användas för att decentralisera beslutsfattandet. Om man beräknar den samhällsekonomiska lönsamheten för de olika åtgärderna med hänsyn till dessa skuggpriser, kan man i princip välja åtgärder enligt nettonuvärdeskvoten.

Denna förenklade beskrivning döljer några svårigheter. För det första är det ingen enkel uppgift att ta fram dessa skuggpriser även om man använder sig av avancerad optimeringsmetodik. För det andra kan vissa åtgärder ömsesidigt försvaga eller förstärka varandra. Jag har som exempel nämnt att vägavgifter i centrala delar av en storstad kan minska nyttan av investeringar i infartsleder men öka nyttan av kringfartsleder. Detta slag av åtgärdssamband har man i den senaste planeringsomgången försökt hantera med s.k. integrerade åtgärdsanalyser. För det tredje blir skuggpriserna beroende både av vilken åtgärdsarsenal och vilken budget som står till förfogande. Vid en större budget kan möjligheterna att vissa etappmål automatisk blir uppfyllda både öka och minska och vi kan sätta motsvarande skuggpris till noll. Detsamma gäller vid en utökad åtgärdsarsenal.

Denna planeringsprocess ger riksdagen möjlighet till inflytande på flera sätt. Det första är naturligtvis genom att ställa upp de trafikpolitiska målen. Det andra är genom att bestämma vilka åtgärder som skall övervägas i infrastrukturplaneringen, dvs. genom att definiera vad jag kallat den tillgängliga åtgärdsarsenalen. Det tredje är genom att besluta om budgeten för de trans-

⁶ Se Minken, H. et al, PROSPECTS Methodological Guidebook, Institute of Transport Economics, Oslo, 2003

portpolitiska åtgärderna. Det fjärde är genom att ställa upp etappmål på en lämplig detaljeringsnivå som det samlade valet av åtgärder skall uppfylla. Däremot bör det slutliga valet av åtgärder, givet de restriktioner som budget och etappmål innebär, bestämmas på grundval av samhällsekonomisk effektivitet och inte direkt av riksdagen. Rent tekniskt är det dock inget i planeringsprocessen som hindrar att riksdagen även beslutar om specifika infrastrukturåtgärder.

Den föreslagna planeringsprocessen ger stor flexibilitet. Åtgärdsarsenal och budget kan varieras. Etappmålen kan bestämmas på valfri detaljeringsnivå. De kan ges som etappmål på nationell nivå eller som rumsliga, genusmässiga och socioekonomiska fördelningsmål och som mål om rättvisa mellan generationer. Genom att fastställa sådana etappmål kan riksdagen så detaljerat som den önskar se till att även andra mål än den samhällsekonomiska effektiviteten får det genomslag som riksdagen önskar.

5 Problem med dagens infrastrukturplanering

Jag skulle vilja fortsätta framställningen med att diskutera några problem med dagens infrastrukturplanering. Framställningen bygger i stor utsträckning på de erfarenheter och utvecklingsidéer som SIKA tagit fram i samverkan med trafikverken och andra berörda organisationer i en utvärdering av den senaste planeringsomgången.⁷

Ett första problem är att riksdagen anser sig ha litet inflytande. I föregående avsnitt diskuterades hur planeringsprocessen tekniskt skulle kunna förändras för att ge riksdagen ett större inflytande när det gäller hur de trafikpolitiska målen skall få genomslag i valet av åtgärder.

Att ta fram beslutsunderlag till inriktningsplaneringen är arbetskrävande för trafikverken. Samtidigt skall inriktningsplaneringen ge regering och riksdag möjlighet att styra utvecklingen av transportsystemet. För att det skall bli kvalitet i beslutsunderlaget krävs ett stort engagemang hos dem som levererar underlaget. För att det skall kännas meningsfullt att lägga ned detta engagemang måste de förutsättningar man utgår från i inriktningsplaneringen vara realistiska i förhållande till vad som blir resultatet av planeringen. Det gäller inte minst de budgetramar man utgår från i planeringen jämfört med vad som senare blir den faktiska medelstillelningen.

Planeringsprocessen är i många avseenden komplicerad. Man använder avancerade planerings- och prognosmodeller och man tillämpar samhällsekonomisk metodik som inte alltid är så lättillgänglig. Detta gör processen svår att få inblick i. Om planeringsprocessen skall bli trovärdig ställs stora krav på att förklara förutsättningar och metoder på ett lättbegripligt sätt.

Många menade att målet om långsiktig hållbarhet inte fick tillräckligt genomslag i den senaste planeringsomgången. Det berodde delvis på att håll-

⁷ Se SIKA Rapport 2002:22 Inriktningsplaneringen: Utvecklingsförutsättningar på kortare och längre sikt

barhet inte är tillräckligt väl definierat. När det gäller att hantera denna fråga i planeringen förespråkar många ett visionsbaserat arbetssätt. Tidigare utredningar tyder på att klimatfrågan och utsläppen av koldioxid är dimensionerande för transportsystemet. För att radikalt minska utsläppen av koldioxid krävs sannolikt attitydförändringar och starka styrmedel som det i dag finns liten acceptans för hos medborgarna och näringslivet. Bristen på hänsyn till långsiktig hållbarhet hänger också ihop med inriktningsplaneringens korta tidshorisont. Prognosåret har varit 2010 och den utblick mot 2025 som planerades hanns aldrig med. De långsiktiga effekterna av transportsystemets utveckling blev därför inte tillräckligt belysta.

En annan kritik som framförts är att strategiska frågor riskerar att drunkna i de detaljerade analyserna av enskilda åtgärder. Inriktningsplaneringen syftar bl.a. till att ge underlag för fördelningen av anslagsramar mellan trafikslagen och också regionalt. Därmed blir planeringen en känslig fråga i konkurrensen om anslag mellan trafikverken och mellan regioner. För att få ett så välunderbyggt beslutsmaterial som möjligt har det ansetts nödvändigt att utgå från samhällsekonomiska kalkyler för enskilda åtgärder. Detta är en mycket arbetskrävande process. Slutresultatet har ändå blivit att underlaget har varit av olika kvalitet. Det har delvis saknats när det gäller järnväg och vägprojekt i storstäder. Detta berodde bl.a. på att utvecklingen av prognosmodeller blev försenad. Samtidigt främjade inte planeringsproceduren att de övergripande frågorna om hur transportsystemet bör utvecklas kom upp till diskussion. Konsekvenserna av de enskilda åtgärderna för den strategiska utvecklingen av transportsystemet blev inte tillräckligt väl belysta.

Ett annat problem som hänger ihop med ramfördelningen är att de olika parterna som medverkar i inriktningsplaneringen förutsätts arbeta helt objektivt men egentligen inte har några tydliga incitament att se till helheten. Det finns snarare en risk att företrädare för olika regioner och trafikverk ser det som sin uppgift att visa på lönsamhet för egna projekt för att på så sätt öka möjligheterna för anslag till sin verksamhet. Detta problem har inte minst påtalats när det gäller olika regionala företrädares argumentation för infrastrukturinvesteringar i sin region.

Nyttan av en åtgärd påverkas i många fall av om andra åtgärder genomförs eller inte. För en effektiv transportpolitik krävs att man tar hänsyn till utbyttbarheten eller samspelet mellan åtgärder. I den senaste planeringsomgången behandlade man utbyttbarheten mellan åtgärder i den fysiska infrastrukturen och andra åtgärder inom ramen för vad man kallat integrerade åtgärdsanalyser. Trafiksäkerheten var det område man kom längst med. Andra områden som pekats ut som intressanta är tillgänglighet, storstadens transporter och minskade koldioxidutsläpp. Här krävs dock en utveckling av arbetssättet för att kunna analysera sambanden mellan åtgärder inom dessa områden på ett tillfredsställande sätt.

6 Hur skulle infrastrukturplaneringen kunna förändras?

På grundval av den tidigare analysen vill jag nu diskutera hur infrastrukturplaneringen skulle kunna förändras för att ge riksdagen ett större inflytande över transportpolitiken. Förslaget innebär inte något radikalt brott med den hittillsvarande planeringstraditionen. Det är snarare fråga om hur den nuvarande planeringsprocessen skulle kunna utvecklas i olika avseenden.

Börja med en bred långsiktig strategisk analys av transportsystemet

Bristen på långsiktig och strategisk analys av transportsektorns utveckling har påtalats av många. Att en sådan analys behövs är uppenbart redan på grund av innebörden av det övergripande transportpolitiska målet. Där finns ett tydligt krav på utveckling av ett långsiktigt hållbart transportsystem. Hur en sådan analys skall läggas upp kan diskuteras. Eftersom denna analys skall ge riksdag, regering och myndigheter kunskap om en rad strategiska frågor är det viktigt att förutsättningarna för och inriktningen på denna analys ägnas stor uppmärksamhet.

Resultatet av en sådan analys skall kunna leda fram till att riksdagen även reviderar de transportpolitiska målen om den finner det nödvändigt eller ser över de olika etappmålen som tidigare har ställts upp. Jag har tidigare i denna skrift argumenterat för att strukturen i de transportpolitiska målen bör förändras. Jag tror det skulle leda till ökad klarhet om avvägningen mellan effektivitetsmål och fördelningsmässiga mål i transportpolitiken lyftes fram tydligare.

När det gäller metodiken för strategisk analys tror jag att ett visionärt arbetssätt har många fördelar. Det gör det möjligt att formulera en sammanhängande bild av hur transportsystemet skulle kunna se ut i en framtid för att uppfylla vissa övergripande mål. Att formulera en vision om ett långsiktigt hållbart transportsystem är ingen enkel uppgift med tanke på de radikala förändringar som sannolikt skulle krävas.

Med en tydlig vision för det framtida transportsystemet blir det lättare att på ett brett sätt inventera möjliga åtgärder som skulle kunna leda fram till att visionen förverkligas. De mest effektiva åtgärderna kan ju i många fall ligga inom andra politikområden än själva infrastrukturen. Någon form av "backcasting"-teknik skulle kunna vara användbar. Den tekniken poängterar hur man kan ta sig till visionens tillstånd från dagens situation. En vision om ett långsiktigt hållbart transportsystem kräver sannolikt att koldioxidutsläppen minskas kraftigt. De styrmedel som krävs för att åstadkomma detta har låg acceptans hos allmänheten. Ett visionärt arbetssätt kan också lyfta fram vilka attitydförändringar som krävs för att kunna förverkliga en vision.

Den strategiska analysen syftar till att ta fram ett beslutsunderlag för transportsystemets utveckling för en osäker framtid. För att hantera osäkerheten kan det vara klokt att arbeta med alternativa scenarier för samhällsutvecklingen i olika avseenden. Det kan gälla befolkningsutvecklingen, den ekonomiska

utvecklingen, den fortsatta integrationen med övriga Europa och inte minst den tekniska utvecklingen inom transportsektorn. Den strategiska analysen är också ett lämpligt tillfälle för att se över själva grunderna i transportpolitiken. Det råder som bekant delade meningar om hur transportpolitiken bör utformas inte minst bland de olika riksdagspartierna. För att ge riksdagen ett verkligt inflytande över transportpolitiken tror jag det är nödvändigt att ge partierna möjlighet att utveckla sina egna visioner. Det skulle kunna ske genom att man i den strategiska analysen behandlar alternativa visioner som speglar de olika partiernas intresseinriktningar. På så sätt får partierna indirekt tillgång till utredningsresurser och expertis för att utveckla kunskapsbasen för sin transportpolitik.

Som en sammanfattning menar jag att riksdagen inför en strategisk analys bör ta ställning till vilka de viktigaste strategiska frågorna är. Jag tror att man med fördel kan använda sig av ett visionärt arbetssätt i den strategiska analysen. Analysen bör lämpligen behandla alternativa visioner i enlighet med partiernas olika intressen.

Vad skall en strategisk analys leda fram till?

Den strategiska analysen bör till att börja med ge en lägesbeskrivning över hur väl transportsystemet uppfyller de transportpolitiska målen och speciellt de uppställda etappmålen. Den bör också peka ut i vilken riktning olika trender pekar. Det kan t.ex. gälla restidsstandard, transportkvalitet, trängsel, trafikarbete, fördelning mellan olika trafikslag, tillgänglighet, olyckor, buller och utsläpp av olika slag. Analysen bör också belysa hur säkra dessa trender är genom att behandla alternativa scenarier för samhällsutvecklingen. Denna lägesbeskrivning bör även tjäna som en allmän problemanalys och ge ett bakgrundsmaterial för de specifika analyserna av de olika visionerna.

Med lägesbeskrivningen som bakgrund analyseras vilka åtgärder som krävs, och vilka kostnader detta för med sig, för att förverkliga de olika visionerna. Speciellt bör analysen ge kunskap om vad som kan nås med traditionella åtgärder inom den fysiska infrastrukturen och när dessa inte räcker till eller när andra åtgärder är mer effektiva för att uppnå visionerna.

För att kunna belysa vad som krävs för att uppnå de olika visionerna behövs tillförlitlig kunskap om olika åtgärders effekter och inbördes beroenden. Att studera sådana beroenden har kallats för integrerad åtgärdsanalys. En av slutsatserna från den senaste planeringsomgången var att detta arbetssätt ännu är tämligen outvecklat. Det blir speciellt viktigt med kunskap om hur olika åtgärder hänger samman, men också svårt, när vi rör oss i ett brett spektrum av åtgärder från investeringar, drift och underhåll, skatter, avgifter, subventioner, lagar, regler, övervakning och attityder till teknikutveckling.

Den strategiska planeringen bör mynna ut i en så fullödiga analys att riksdag och regering anser sig ha fått ett tillräckligt beslutsunderlag för att kunna fastställa förutsättningarna för nästa steg i planeringen – inriktningsplaneringen. En del av att fastställa förutsättningarna är att göra eventuella revideringar av de transportpolitiska målen. En annan del är att lägga fast olika etappmål

både på nationell nivå och när det gäller fördelningsmässiga konsekvenser. Båda dess moment bygger på att riksdag och regering har tagit ställning till resultaten av analyserna av de olika visionerna. I förutsättningarna måste det också läggas fast vilka antaganden om socioekonomisk och teknisk utveckling som man skall utgå från vid analysen av olika åtgärder i inriktningsplaneringen. Vidare bör det fastställas vilka slag av åtgärder som skall anses tillgängliga, dvs. vilken åtgärdsarsenal som står till förfogande. Slutligen måste också budgetramarna anges. För att belysa olika slag av osäkerheter kan det vara lämpligt att ange alternativa förutsättningar för samhällsutveckling, åtgärdsarsenal och budget.

Fortsätt med inriktningsplanering

Inriktningsplaneringen skulle kunna läggas upp enligt den modell som diskuterades i avsnitt 4. Det innebär att vi utgår från en given total budget. Denna fördelas på de åtgärder som finns tillgängliga i den givna åtgärdsarsenalen så att största möjliga samhällsekonomiska nytta uppnås givet att alla etappmål uppfylls.

Etappmålen får här en tydligt styrande roll genom att balansera samhällsekonomisk effektivitet mot andra mål som riksdagen vill prioritera. Även specificeringen av åtgärdsarsenalen får en styrande roll. Den anger t.ex. vilka styrmedel som skall anses tillgängliga vid valet av åtgärder för att uppnå de transportpolitiska målen. Den anger också hur långt utanför den egentliga infrastrukturplanering man skall gå för att försöka finna effektiva åtgärder att nå målen. Denna beslutsmodell innebär samtidigt att etappmålen uppnås med minsta möjliga uppoffring när det gäller samhällsekonomisk effektivitet.

För att riksdag och regering skall få ett så bra underlag som möjligt inför beslut om planeringsramar för infrastrukturåtgärder bör om möjligt alternativa budgetramar och åtgärdsarsenaler prövas.

För att denna beslutsmodell skall fungera måste etappmålen vara realistiskt satta i förhållande till åtgärdsarsenal och budget. Etappmålen bör inte heller vara så ambitiösa att det inte finns någon handlingsfrihet kvar för samhällsekonomisk optimering. Det är därför viktigt att man i den strategiska analysen har tagit fram tillräckligt noggrann kunskap om dessa samband.

Enligt denna beslutsmodell utövar riksdagen sitt inflytande över inriktningsplaneringen genom att fastställa de transportpolitiska målen och ange etappmål, genom att specificera vilken arsenal av åtgärder som skall beaktas och genom att ange budgetramar. Däremot anger inte riksdagen precis vilka åtgärder som skall väljas. Valet av åtgärder blir i stället en uppgift för planeringsexperter. Om riksdagen trots allt anser att den skall ange vissa specifika åtgärder är det viktigt att detta görs vid angivandet av planeringsförutsättningarna eftersom det påverkar lönsamheten för andra konkurrerande åtgärder.

Vad blir resultatet av inriktningsplaneringen?

Inriktningsplaneringen ger kunskap om hur den totala samhällsekonomiska nyttan beror på budgetens storlek och på vilka åtgärder som har tagits med i åtgärdsarsenalen. Den ger också kunskap om vilka åtgärder som är samhälls-ekonomiskt lönsamma eller som behövs för att kunna uppnå de etappmål som ställts upp.

Planeringsprocessen ger också kunskap om vad det kostar i samhällsekonomisk effektivitet att uppnå etappmålen. Denna kunskap kan uttryckas i form av skuggpriser som kan användas i den efterföljande åtgärdsplaneringen. Låt oss exempelvis anta att ett av etappmålen anger det maximalt tillåtna utsläppet av koldioxid för transportsektorn. Skuggpriset för detta etappmål anger då ett pris per enhet koldioxidutsläpp. Om detta skuggpris har satts korrekt och vi tillämpar det vid beräkning av den samhällsekonomiska lönsamheten av olika åtgärder kommer detta att leda till att den totala mängden av åtgärder blir sådan att detta etappmål precis blir uppfyllt. Skuggpriser blir alltså ett sätt att internalisera etappmålen i den samhällsekonomiska kalkylen. När man överväger en åtgärd behöver man inte direkt ta hänsyn till hur den påverkar etappmålen. Det räcker med att man via dessa skuggpriser låter etappmålen påverka lönsamheten för åtgärden.

Med dessa resultat från inriktningsplaneringen som grund, kan riksdag och regering fatta beslut om prioriteringar och förutsättningar för åtgärdsplaneringen. Om vissa specifika åtgärder anges som en del av dessa förutsättningar, måste skuggpriserna med avseende på etappmålen justeras med hänsyn till detta.

7 Några ytterligare frågor

Jag vill avsluta rapporten med en diskussion av några ytterligare problem i infrastrukturplaneringen.

Det första handlar om hanteringen av stora infrastrukturprojekt som exempelvis Öresundsbron, tunneln genom Hallandsåsen eller väg- och kollektivtrafikutbyggnader i storstadsområdena. Redan när ett sådant projekt kommer upp på dagordningen kan det vara ett resultat av en politisk uppgörelse mellan olika partier. Så var fallet med Dennisöverenskommelsen i Stockholm i början av 1990-talet. Denna uppgörelse kom till i en direkt förhandling mellan tre partier utan att de olika delarna av projektet blev föremål för särskilt noggranna studier av kostnader och effekter. När väl en uppgörelse var nådd, var det mycket svårt att ändra på projektets innehåll eftersom det riskerade att bryta den balans som hade nåtts mellan de ingående partiernas intressen. Denna låsning kan ha spelat en roll för att uppgörelsen bröt samman snarare än omförhandlades.

Jag tror det finns en risk med att träffa en politisk uppgörelse om ett stort infrastrukturprojekt i ett tidigt skede av projektet innan det har blivit föremål för noggranna kostnads- och konsekvensanalyser. Sådana analyser är inled-

ningsvis ofta osäkra, vilket tunneln genom Hallandsåsen är ett kanske övertydligt exempel på. Det tycks vara en internationell erfarenhet att de första kostnadsuppskattningarna av stora projekt ofta är för låga. Det har föreslagits flera förklaringar till detta. Jag vill lyfta fram en förbisedd orsak. Stora infrastrukturprojekt möts ofta av motstånd från olika intressegrupper. Om motståndet gäller intrångseffekter eller negativa miljökonsekvenser är det naturligt att möta detta motstånd med olika förslag om förbättringsåtgärder. I storstäder kan det handla om att lägga en väg i tunnel som ursprungligen var tänkt att gå i ytläge. Om man tidigt låst sig för ett visst infrastrukturprojekt kan det i ett senare skede bli svårt att gå ifrån detta även om kostnaderna visar sig bli mycket högre än man ursprungligen trodde på grund av tekniska problem eller för att öka dess acceptans hos allmänheten.

Det här leder över till frågan hur man skapar en lärande organisation som blir allt skickligare på att ta fram ett tillförlitligt beslutsunderlag för kostnader och effekter av olika åtgärder. En första förutsättning är att man genomför regelmässiga uppföljningar av hur väl beräknade och verkliga kostnader och effekter slutligen stämmer överens. Sedan behöver man nog skapa något slags system som utkräver ansvar av den organisation som inte lyckas gör dessa beräkningar rimligt korrekta.

Det framförs ofta krav på ett ökat regionalt inflytande över infrastrukturplaneringen. De områden som fungerar som gemensamma bostads- och arbetsmarknadsområden tenderar att bli allt större. Denna regionförstoring ökar kraven på ett väl fungerande transportsystem. Man kan se transportsystemet som det verktyg som får lösa de obalanser som uppstår på dessa marknader. Transportpolitiken får därför en viktig roll för att åstadkomma funktionella regioner och för att stimulera en positiv regional utveckling. Om regionerna skall ges ett ökat ansvar för infrastrukturplaneringen finns det skäl att fråga sig vad som är en lämplig regional nivå. Allteftersom de funktionella regionerna tenderar att växa kan det ifrågasättas om inte de nuvarande länen många gånger är för små för att hantera infrastrukturfrågor. Nästa fråga är hur man skapar de rätta ekonomiska incitamenten för regionerna att framställa rimliga krav på statsmakterna när det gäller investeringar och andra åtgärder i sina regioner. Skulle det leda till en högre effektivitet om vi hade en regional medfinansiering eller en möjlighet att använda en tilldelad regional budget även för åtgärder utanför infrastrukturektorn?

Oavsett hur man ser på frågan om ett ökat regionalt inflytande behöver infrastrukturplaneringen för storstäderna utvecklas både när det gäller process och metod. Storstädernas transportsystem är mycket komplexa. Kollektivtrafik och biltrafik kan inte analyseras var för sig utan fungerar delvis som kommunicerande kärl. Investerings-, prissättnings- och stadsbyggnadsåtgärder behöver kunna studeras i ett sammanhang. Detta ställer stora krav på de modeller som används för att beräkna effekterna av olika åtgärder och på de regionala planeringsprocesser som hanterar dessa frågor. Det finns på många håll stora förhoppningar om att tätare regioner med en betydande anhopning av befolkning, sysselsättning, utbildning, service och kultur skall kunna uppvisa

en snabb ekonomisk tillväxt som också ger spridningseffekter utanför dessa regioner. Ett effektivt transportsystem som medger snabba persontransporter är en nyckel för att knyta samman olika aktörer och åstadkomma denna täthet. Det saknas dock i dag allmänt accepterade metoder för hur man skall kunna värdera sådana positiva regionala utvecklingseffekter av transportinvesteringar.

Satsningar på drift och underhåll är av samma storleksordning som satsningar på investeringar. Metoderna för att göra lönsamhetsberäkningar är dock inte alls lika väl utvecklade för drift och underhåll som för investeringar. Detta beror delvis på att drift och underhåll varit ett eftersatt område när det gäller forskning och metodutveckling. Det håller på att ändras nu. Under ett antal år har det pågått en omfattande forskning och utveckling inte minst inom ramen för Centrum för drift och underhåll (CDU) vid KTH. Det finns nu en betydande tillgång på kunskap om effektsamband och värderingar och även på forskarutbildad personal. Det finns därför goda möjligheter att utveckla planeringsmetoderna för drifts- och underhållsåtgärder.

Offentlig utfrågning om riksdagens roll i samband med planering av vägar och järnvägar

Den 13 november 2003, Skandiasalen

Vice ordföranden: Godmorgon och välkomna! I dag ska vi ha en utfrågning om riksdagens roll i samband med planering av vägar och järnvägar.

I våras tog trafikutskottet initiativ till ett unikt och omfattande utvärderings- och uppföljningsprojekt. Avsikten med projektet är att ge riksdagen ett allsidigt beslutsunderlag. Regeringen förväntas, förmodligen i mars nästa år, komma till riksdagen med en skrivelse och redovisa hur planeringsramen på 364 miljarder kronor för perioden 2004–2015 ska användas.

Målet för projektet är att utvärdera och följa upp riksdagens roll i samband med planeringen av vägar och järnvägar. Projektet är indelat i tre delar.

Den första delen består av en beskrivning av hur planeringsprocessen för infrastrukturplaneringen i dag ser ut.

Den andra delen är en utblick över Europa och världen. Planeringsprocessen i ett antal andra länder beskrivs.

Den tredje delen, vilken är anledningen till att vi i dag befinner oss här, är indelad i tre uppdrag med artiklar av olika forskare. Dessa forskare har fått i uppdrag att på olika sätt belysa riksdagens roll i infrastrukturplaneringen. Med i panelen här i dag finns också representanter för kommuner och lands-ting för att belysa det lokala och regionala perspektivet på infrastrukturplaneringen.

Efter varje anförande här finns det tid för korta följdfrågor. I slutet av utfrågningen finns också tid avsatt för ytterligare frågor och diskussion. Strax efter klockan 10 hade vi tänkt bryta för en kaffepaus. Vi ska se till att sluta i god tid före voteringssignalen strax före klockan 12, då vi ledamöter måste infinna oss i kammaren för att fatta en rad beslut.

Med dessa ord hälsas alla varmt välkomna. Ordet går först till Helena Wockelberg och Shirin Ahlbäck Öberg. Varsågoda!

Helena Wockelberg: Tack så mycket, Carina! Den fråga som vi som statsvetare ställt oss kan man spetsa till: Har man någon makt om man fattar beslut om 364 miljarder på ett bräde? Ja, det beror helt på vad beslutet innehåller, hur precist det är och på vad som sedan händer.

Innan jag rapporterar om några av de preliminära slutsatser som vi dragit så här långt vill jag säga några ord om utgångspunkterna för oss som statsvetare.

Frågan om riksdagens roll i planering och uppföljning av beslut som rör vägar och järnvägar kan man på ett väldigt rättframt sätt egentligen koppla till gängse demokratiteori och konstitutionell teori. Vi behöver inte krångla till

det, utan vi kan konstatera att om vi håller oss inom den demokratiska klubbens stadgar är det parlamentarism och demokrati som är våra nyckelbegrepp.

All offentlig makt måste, för att vara legitim, ha sin källa i allmänna och fria val. Sedan fortsätter en delegeringsverksamhet i det parlamentariska styrelseskicket, alltså i vårt styrelseskick där vi har en regering som är beroende av riksdagens förtroende och där vi har offentliga maktutövare på lägre nivåer som vi på olika sätt ställer till svars.

Vi vill påpeka att det i den här delegeringskedjan inte är något problem att andra än de folkvalda har makt. Problem uppstår först när vi inte kontrollerar den här makten. Problem uppstår när riksdagen, som är den främsta, den första, statsmakten tappar kontrollen över delegeringen. Då kan makt komma på drift i styrelseskicket. Det är då som vi i den demokratiska klubben blir oroliga.

Är då makt på drift i det faktiska styrelseskick som styr beslut om vägar och järnvägar? Jag skulle önska att jag kunde lämna nettouppgifter om det här i dag – det vore underbart – men jag ska inte ge mig in på det. Däremot ska jag fundera över vilka utmaningar som riksdagen antagligen står inför och kanske också ge min syn på vilka ni borde anta i den här processen. Frageställningen knyter direkt an till statsvetenskaplig forskning som nu bedrivs kring de nationella parlamenten, främst i Europa – hur de klarar sig i den internationaliserade världen och hur de klarar sig i och med EU-medlemskapet. Shirin kommer senare att säga lite mer om detta.

Låt oss helt kort titta på utmaningarna. Om vi följer den formella indelningen av planeringsprocessen ska riksdagen, enligt egen utsago, ägna sig åt att formulera övergripande mål, åt beslut om de finansiella ramarna, och också hålla koll på finanserna. Uppföljning är ett tydligt villkor för all delegering inom den så kallade mål- och resultatstyrningen.

Riksdagen har också bestämt sig för att decentralisering – eller delegering, för att så att säga hålla sig inom staten – är bra. På så låg nivå som möjligt, för att uttrycka sig på det sättet, ska prioriteringar göras. Myndigheterna ska själva bestämma om sina analysverktyg.

Vi behöver inte leta så länge för att hitta andra bilder av hur det egentligen går till. Men kort kan vi väl konstatera att när vi frågar till exempel riksdagsledamöter är de ganska nöjda med den formella beskrivningen av styrelseskicket. Det är inte principerna som det är fel på, utan det som stör och irriterar är att det finns flera uppsättningar av spelregler. Kanske finns det för många incitament för att avvika från spelreglerna.

På andra håll kan man vara mer eller mindre missnöjd både med det formella systemet och med hur det är i verkligheten. Tyvärr hinner jag inte i detalj gå in på vad alla tycker här. Men det finns lite olika uppfattningar om vad problemet är och om hur stort det är.

Vi kan fråga oss vad olikheterna beror på. Jag tror att de på det här politiska området liksom på många andra områden – men kanske särskilt här – beror på att två logiker möts. Den formella beslutsprocessen och mycket av det arbete som de facto läggs ned där präglas av ett rationellt tekniskt tänkande.

Den logiken krockar dock då och då med den politiska logiken, som kan vara en helt annan. Här måste vi i den demokratiska klubben också påpeka att vi som opposition eller som professionella planerare måste stå ut med att en politisk majoritet fattar beslut som vi finner felaktiga och som får oss att rysa av obehag vad gäller rationalitet och sådant. I princip kan vi egentligen inte invända mot det så länge vi tror på den demokratiska processen som den åtminstone minst dåliga av vad vi har att tillgå.

Sedan finns det kanske gränser för hur ofta man kan avvika från de principer som man beslutat om utan att legitimitetsproblem uppstår. Där finns det också skillnader, beroende på vem man frågar. Jag tror att nyckeln här finns i hur man uppfattar planering. Där skiftar svaren något. Är planering ett löfte? Är en plan ett löfte eller ett arbetsverktyg? Beroende på hur man ser på detta – här finns det skillnader bland de intervjupersoner som jag har träffat – har man naturligtvis olika inställning till om det spelar roll att man ändrar sig eller inte.

Vi kan se till riksdagens input i processen och börja med målformuleringarna. Här har vi, skulle jag vilja hävda, en möjlighet till makt över de 364 miljarderna, för här har vi en möjlighet att sätta agendan. Det är inte så originellt att ta upp tid för att beklaga sig över riksdagens problem med målformuleringar; det har vi i decennier funderat över. Ledamöterna själva funderar mycket på detta, kan jag rapportera. Det tål ändå att tänka på därför att det är precis här som vi bestämmer var gränsen för delegeringsbara uppgifter går. En intressant sak som riksdagen kan fundera över är vad ett bra mål egentligen är. Här finns det skillnader. Det framgår när jag frågar ledamöterna.

Vad har vi målen till? Har vi mål därför att vi förväntar oss att kunna uppnå dem eller inte? Det är ni inte riktigt överens om, vilket jag tycker är intressant. Vad ni däremot är överens om är att man på något sätt måste kunna följa upp mål.

Jag tror att här har vi ytterligare en komponent om vi vill fundera över om riksdagen har någon makt eller inte. Det är inte bara så att man sätter agendan när man formulerar mål, utan man förbereder också den i dag åtminstone retoriskt så viktiga delen i vårt styrelseskick, nämligen uppföljningen. Det är inte heller originellt att säga att det finns ett demokratiskt underskott i det svenska faktiska styrelseskicket eftersom uppföljningen inte fungerar. Jag säger det ändå, för jag tror att det är så.

En annan fråga är om det går att ägna sig åt uppföljning eller inte. Vissa hävdar att det kanske är ett fäfängt försök, men låt oss en gång för alla fundera på det! Kanske ska vi slopa mål- och resultatstyrningen. Då skulle bollen hamna här i riksdagen igen, för då skulle vi förstås behöva fler detaljerade beslut från er. Den demokratiska klubben har frågan på sin dagordning.

När det gäller pengarna, som riksdagen också ska besluta om, finns det en, tror jag, bred enighet om att de bindningar, de begränsningar, av riksdagens makt som vi i dag har är rimliga. Riksdagen fattar ju inte bara beslut om de här klumpsummorna vart tionde eller vart tolfte år utan återkommer också till frågan om pengarna varje år i budgetprocessen. Då tvingas ni ta ställning till

paket av frågor. Vi kan säkert bli osams om det på olika sätt är bra eller dåligt. Jag tror ändå att riksdagen vill ha någon form av begränsningar.

I det material som samlats in återkommer man ständigt till alternativen. Jag tänker då på den så kallade hembygdens dag och på när man i riksdagen förstörde beslutsprocessen – menar ledamöterna – genom att överge sina egna principer om helhetstänkande och samhällsekonomisk effektivitet i hela landet genom att försöka bygga vägar i den egna valkretsen. Det vill man alltså inte ha.

Ett varningstecken är det kanske fråga om här. Också den som måste begränsas av statsfinanserna bör kanske fundera på hur ofta man kan ändra sig utan att tappa styrfart och legitimitet. Någon av dem som jag pratade med sade: Kanske ändrar vi oss för ofta. Kanske är det så att det när vi ska följa upp besluten är svårt att riktigt veta vilket beslut vi ska följa upp.

Riksdagen, liksom alla maktorgan, har också ett slags pedagogiskt uppdrag: att tillhandahålla genomskinlighet också för medborgarna. Inte bara för riksdagen är det svårt att hänga med i svängarna utan kanske också för medborgarna.

Det kostar pengar, har jag upptäckt, att ändra sig. Nu är frågan varför man behöver ändra sig, varför man behöver skjuta upp projekt och dylikt. Det gäller kanske inte bara i statsfinanserna, utan det finns också de som försöker skylla på myndigheterna – planerna är helt enkelt för dåliga. Men det kan jag tyvärr inte uttala mig om. Jag kanske kan få hjälp med det senare här.

Hur som helst kan man fundera på hur ofta man kan ändra sig utan att det kostar för mycket pengar och utan att medborgarna tappar tålamodet.

För att sammanfatta utmaningarna kan jag helt kort nämna följande. I den rapport som jag senare ska skriva kommer jag systematiskt att skilja mellan det formella och det faktiska styrelseskicket. De rekommendationer som jag är beredd att lämna kommer att röra sig på det området. Uppmaningen kommer att vara att fundera över i vilken mån man kallar saker vid deras rätta namn och vilka problem krocken mellan det rationella planeringsidealet och den politiska logiken ställer till med.

Jag har inte nämnt något om det faktum att vi nu befinner oss i en internationaliserad värld där vårt medlemskap i EU förstärkt har påverkat hur vi betar oss. Den saken överlämnar jag till Shirin Ahlbäck Öberg som är expert på det området.

Shirin Ahlbäck Öberg: Tack för det! Också jag tackar för inbjudan att komma hit. Under några få minuter ska jag redogöra för en del intressant empirisk forskning kring riksdagens ställning nu när Sverige har gått med i EU.

Det här med riksdagens roll i samband med planering av vägar och järnvägar, en fråga som trafikutskottet självt aktualiserat, ingår naturligtvis i en övergripande problemställning som handlar om de nationella parlamentens ställning i en alltmer internationaliserad värld. Det går ju inte att komma ifrån att EU-inträdet får effekter för riksdagens arbete och roll.

Tillsammans med kollegan Ann-Cathrine Jungar driver vi nu ett projekt om EU:s återverkningar på nordisk demokrati. I detta projekt ingår framför allt en stor enkätundersökning riktad till samtliga nationella parlamentariker i Sverige och Finland under år 2001. Kanske är det flera av er som har besvarat enkäten. I så fall vill jag passa på att tacka er för det.

Svarsfrekvensen har, med tanke på att det är en elitstudie, varit relativt god: 68 % i Sverige, visserligen lägre än valundersökningarna, och 65 % i Finland, vilket nästan är *all time high*.

Jag tänkte lite grann redovisa de frågor som berör riksdagsledamöternas uppfattning om riksdagens ställning i förhållande till andra politiska organ och aktörer i dag och även göra en jämförelse med Finland eftersom en sådan visar på väldigt intressanta skillnader.

(Bild)

En första fråga som vi tar upp och som kan vara intressant gäller de svenska och finska riksdagsledamöternas uppfattning om olika institutioners och aktörers makt över den nationella EU-politikens utformning. Jag har tyvärr inte tid att här gå in på varför det är en så intressant fråga, men idén är naturligtvis att frågan ingår i en större diskussion om *decline of Parliaments* – en statsvetenskaplig diskussion där regeringens försprång självfallet stärkts av EU-inträdet eftersom det främst är regeringen som driver den nationella EU-politiken. Den ska i alla fall förankras i parlamenten. Detta accentueras inte minst av de frågor som tagits upp av framtidskonventet i och med Laeken-deklarationen och de frågor som kommer att behandlas i den kommande regeringskonferensen 2004 där de nationella parlamentens ställning för EU-projektets demokratiska legitimitet uppfattas som viktig.

Det gäller då institutioner och aktörer som vi bett ledamöterna rangordna på skalan 0–10. 10 betyder att man har mycket makt och 0 att man har ett litet inflytande. Sedan har jag multiplicerat siffrorna med 100 för att få en makt-poäng. Vad vi här ser är medeltal för samtliga svarande. Det är en påfallande skillnad mellan Sverige och Finland när det gäller hur riksdagens organ eller riksdagen själv faller ut i jämförelsen.

I det svenska fallet är det tydligt att svenska riksdagsledamöter uppfattar riksdagens organ samt riksdagen själv och fackutskotten som klart marginaliserade jämfört med hur det är i det finska fallet. Medeltalet för makt-poäng avseende till exempel fackutskott i Finland ligger högre än det gör för det högsta riksdagsorganet i det svenska fallet, nämligen EU-nämnden, 52. Skillnaderna är betydande. Det skiljer alltså mycket mellan hur finska riksdagsledamöter uppfattar sina möjligheter att påverka regeringens politik – i det här fallet den nationella EU-politiken.

Man kan fråga sig om detta har att göra med att det finns olika förväntningshorisonter i Sverige och Finland, olika normativa uppfattningar om vem som bör ha makt i samhället vad gäller den nationella EU-politikens utformning. Jag kan faktiskt slå tillbaka när det gäller den invändningen. Ledamöterna har nämligen också på en skala 0–10 fått ta ställning till vilka som bör ha makt. Jag kan inte närmare penetrera detta utan kan bara säga att det sätt

på vilket Sverige har rangordnat och det sätt på vilket finska ledamöter har rangordnat har en nästan identisk överensstämmelse vad gäller rangordningen – uttryckt i korrelationskoefficienten Pearsons r , nämligen 0,87.

Det som avviker här är var man placerar väljarkåren; detta är intressant. I det svenska fallet kommer väljarkåren tätt efter riksdagen och regeringen, medan den i det finska fallet kommer väldigt långt efter de första, riksdagen och regeringen. Det finns möjliga förklaringar till det, men det är inte något som jag tänker ta upp här. I övrigt är rangordningen oerhört lika.

Det här med att man som svensk riksdagsledamot uppfattar att riksdagen är mer marginaliserad än vad en finsk riksdagsledamot uppfattar har alltså inte att göra med att man har olika uppfattningar om hur det bör se ut.

(Bild)

Sedan tänkte jag visa ett maktnetto bestående av poängdifferensen mellan riksdagsledamöternas bedömning av institutioners faktiska och önskvärda maktinnehav i Sverige och Finland. Vi har tagit uppfattningen om hur mycket makt institutioner har. Sedan har vi dragit av för hur mycket makt de bör ha. I tabellen innebär ett minustecken framför institutionen att den har ett för litet inflytande, medan ett plustecken innebär att institutionen i fråga har ett för stort inflytande.

I stort sett sammanfaller rangordningen av institutionerna i Sverige och Finland när man skapar ett sådant här maktnetto. Men både maktöverskotten och maktunderskotten är större i Sverige än i Finland. Det är alltså ett betydande maktunderskott som tillskrivs väljarkåren, riksdagen, fackutskotten och EU-nämnden – kanske inte EU-nämnden lika mycket som de tre förstnämnda – i det svenska fallet. Även om det är så också i det finska fallet är det inte alls lika stort.

Vad beror då detta på? Ja, vi som har publicerat forskningsresultaten – detta ser man även i de svenska parlamentariernas frivilliga kommentarer vad gäller enkäten – menar att man helt enkelt känner sig bortkopplad från EU-frågor. Riksdagsledamöter – oavsett partifärg, kön och bakgrund – beklagar i allmänhet detta.

I det svenska fallet har vi konstruerat en hantering av EU-frågor på nationell nivå där uppdraget hänvisas till en mindre elit inom riksdagen.

I det finska fallet har man tidigt varit besjälad av att hela finska riksdagen ska vara involverad i arbetet med EU-frågorna. Således är det så att den finska motsvarigheten till den svenska EU-nämnden, stora utskottet, enligt grundlag har att ta hänsyn till yttranden från fackutskott innan man går in i samråd med regeringen. I och med att det, till skillnad från det svenska fallet, är grundlagsfäst är fackutskotten bundna av att skapa utrymme i sin stora arbetsbelastning för att tidigt vara involverade i frågor som berör deras policyområden.

Även i det svenska fallet fanns det en ”mild förhoppning” från bland annat KU när det begav sig att fackutskotten i Sverige ska vara engagerade i samråden med regeringen. Bland annat gäller det då skrivandet av yttranden. Trafikutskottet är där bäst i klassen, kan jag säga. Under Sveriges åtta år i EU har

fem sådana här yttranden skrivits från fackutskott till EU-nämnden, av vilka trafikutskottet har skrivit två. Jag ser det alltså alls inte som en slump att vi sitter här i dag.

Under en mätperiod av sju år i det finska fallet, åren 1995–2002, har fackutskotten skrivit 1 317 yttranden. Jag har hört invändningar från svenska riksdagen om att de är av så usel kvalitet. Men då ber jag om lite självreflexion vad gäller otaliga motionsbetänkanden exempelvis. Det är inte alltid så att allting blir bäst hemma.

Frågan i den här församlingen tycker jag då blir vad man ska lägga krutet på när det gäller arbetet i utskotten.

Jag vill avsluta med en liten reflexion. Vi lever i en ny tid. Nya frågor ska behandlas. Jag som måste se mig som medlem i den demokratiska klubben tycker att det är besynnerligt att vi har grundlagar som så att säga menar att det är beredningstvång i alla möjliga typer av riksdagsärenden utom just i EU-ärenden, som ofta handlar om att behandla lagförslag från EU och så vidare. Jag menar att frågor som berör EU också ska ut till folket och till fackutskotten. För riksdagen handlar det alltså på något vis om att ta tag i hur det interna arbetssättet är organiserat – detta för att kunna återta initiativet och för att förhindra detta med *decline of Parliaments* i ett europiserat samhälle.

Det finns exempel på att den svenska riksdagen med imponerande kraft har tagit saken i egna händer vad gäller författningspolitik. Hanteringen av den statliga revisionen tycker jag visar på det. Det var just ett riksdagsinitiativ som man sedan med regeringspartiet enades om att genomföra, så visst finns det ett författningspolitiskt och ett konstitutionellt intresse även i den svenska riksdagen.

Karin Svensson Smith (v): Jag har en fråga som gäller uppföljning av de mål vi har beslutat i riksdagen. Vi har i enighet beslutat om sex transportpolitiska mål. I samband med budgetpropositionen får vi en redovisning från verken om hur man klarar målen.

Jag tänkte fundera över två exempel och hur vi gör för att se till att de mål vi beslutar verkligen effektueras.

Det ena exemplet är klimatmålet och Vägverket. Man konstaterar att den nuvarande vägtrafikökningen leder till att man inte klarar de uppsatta klimatmålen. Man nöjer sig rätt snabbt med detta. Jag tycker att det är ett demokratiskt bekymmer. Ska vi följa upp och se till att dessa mål efterlevs måste vi ha förslag till åtgärder. Har du någon synpunkt på det?

Precis samma fråga gäller Vägverket och trafiksäkerheten. Målet är ytterligt precist. Det är lätt att mäta och följa upp. Men flera av de åtgärder som behöver vidtas för att nå målet enligt de hearingar vi har haft tidigare handlar om åtgärder som snarare ligger inom Rikspolisstyrelsens område. Här är frågan hur vi ser till att de mål vi i enighet har beslutat om blir verklighet. Hur fungerar den uppföljningen?

Helena Wockelberg: Jag ska kort svara på frågan om hur ni ska se till att målen blir verklighet.

Naturligtvis måste ni få förslag på åtgärder. Även om ni prioriterar er tid finns det inte en möjlighet att ni ska vara experter på allt. Det behövs inte heller i den parlamentariska styrningen. Den uppgiften kan ni efter moget övervägande delegera till någon annan.

Ni behöver självklart resurser för att orientera er och kryssa bland skären, där det hela tiden står någon siren och ropar lockande: "Bry er inte om det där, i alla fall inte i år." Det finns naturligtvis hela tiden en politisk dagordning där man kan vinna eller förlora på att tjata på myndigheter.

Ett kort råd är att fundera över hur riksdagen som institution klarar, givet dagens parlamentariska läge som vi inte ska underskatta i processen, att hålla fast vid principer som man själv har beslutat om. Det är lite speciellt på det här området eftersom det rör sig om så långa tidsperspektiv, vilket rimligen borde krångla till det hela.

Det känns platt att säga: "Mer resurser. Prioritera frågan." Men det är kanske det ni måste göra.

Karin Svensson Smith (v): Borde man inte utfärda ett starkare ansvar, att trafikverken återkommer? Det behövs åtgärder som gör att målet efterlevs. Det borde vara naturligt i relation till det trafikpolitiska ansvaret.

Helena Wockelberg: Precis, och kanske institutionalisera återkopplingen på något sätt. Jag vet att trafikutskottet är intresserat av hearingar. Flera av er som jag har pratat med har spontant tagit upp frågan om hearingar med till exempel generaldirektörer.

Men återigen: Alla dessa processer kan bli skenprocesser om man inte tar dem på allvar. Finns det någon verklig politisk reformvilja i riksdagen? Bollen ligger i princip hos er.

Förste vice talman Per Westerberg (m): Först måste jag göra en kommentar om EU-hanteringen. Man måste först ha klart för sig de olika grundlagarna i Sverige och Finland. Den svenska riksdagen har betydligt mer makt än den finska riksdagen i relation till regeringen. Finland har lagt en helt annan vikt vid underremisser till utskotten medan vi lagt grunden i en stor representation i EU-nämnden. Remisserna är kanske inte de första delarna i det. Många av fackutskotten har egna genomgångar med departementen inför ministerrådsmötena. Man ska då inte missa att det kanske inte är ministerrådsmötena som är det centrala. Där är det de sista kommatecknen som flyttas, utan i stället är det fråga om processen innan.

Vi håller här på med ett omfattande försök till reformarbete, att få mer inflytande på tidigare stadier i beslutsprocessen i fackutskotten i Sverige i frågor som ska under klubban under våren.

Sedan kommer jag till beslutsprocessen och den direkta frågan. Har ni någon jämförelse när det gäller transportpolitiken om detaljeringsnivån i olika parlament? Jag tycker att jag har sett – där det har varit fungerande processer på olika områden – att man jobbar med principer. Det finns försök att mäta måluppfyllelsen. Det finns ofta en form av självintresse att följa målen och

inte bara se det som en kravmaskin från underställda myndigheter och verk. Har ni sett modeller, funderingar, på hur man hanterar detta i andra länder?

Helena Wockelberg: Vi har gluttat lite i RUT:s material. Jag kan inte säga någonting här eftersom jag inte minns just nu. Det finns möjligheter. Jag uppmuntrar alla sådana typer av jämförelser!

Shirin Ahlbäck Öberg: Låt mig kort bemöta frågan om EU.

Jag är osäker på vad du egentligen menar. Min idé med exemplet är att visa att det finns empiriska belägg för att uppfattningen i Finland är att man har större möjlighet att påverka den nationella EU-politiken. Du har rätt i att det inte bara behöver bero på hur man organiserar arbetet med EU-nämnden eller stora utskottet. Det kan vara på andra sätt.

Jag tror att en stor del har att göra med att fackutskotten är mer institutionaliserade i processen i riksdagen. I det svenska fallet har man lämnat dörren lite mer öppen – om det finns tid eller inte. Det är mer så man ska uppfatta saken.

Sven Bergström (c): Låt mig först säga att det var intressant att lyssna på er. En och annan reflexion får vi nog göra av hur vi hanterar våra beslut.

Helena använder formuleringen att det kostar pengar att ändra sig, men det kostar också pengar att låta bli att ändra sig. Vi hade för en vecka sedan en utfrågning om Hallandsåsen. Den är väl det mest flagranta exemplet på där pengarna skenar i väg och där det saknas förmåga att ta nya tag.

Jag skulle vilja att Helena något kommenterar att vi bekänner oss till ett antal transportpolitiska mål och framför allt samhällsekonomiska överväganden. Samtidigt är vi på väg att sätta ett nytt projekt, Citytunneln i Malmö, som är så uppenbart icke samhällsekonomiskt lönsamt. Ändå förefaller det bli en stabil majoritet för att fullfölja projektet till varje pris.

Har ni några kommentarer kring rationaliteten i hur vi uppför oss?

Helena Wockelberg: Jag har en enkel kommentar. Hallandsåsen verkar bli dyrare än vad man trodde. Det kan vi inte säga någonting om.

Men det kostar andra saker också att ändra sig. Jag kan inte säga att man inte ska ändra sig. Om en ny borr eller något liknande uppträffas är det kanske bra att ändra sig.

Är det ett problem att beslutsprocessen ibland leder till beslut som inte är samhällsekonomiskt lönsamma? Som ni har riggat processen nu är det kanske inte så. Det finns alltid något kriterium som kan användas för att legitimera sitt projekt. Det är inte bara den samhällsekonomiska effektiviteten som är ledstjärnan ni ger till myndigheterna, utan det är också de transportpolitiska målen, vilka är flera. Sedan ska man ta hänsyn till de miljöpolitiska målen, som, om jag minns rätt, är 15. Det ni inte gör, och det regeringen inte gör i någon större utsträckning när målen bryts ned, är att fundera över målkonflikter, vilket är mycket intressant. Det är lätt att komma undan med att hänvisa till någon typ av legitimeringsgrund för ett beslut i dag.

Här finns det säkert ett utrymme att bli mer precis. Det var det jag menade med att det går att fatta hur korkade beslut som helst, och de kan fortfarande vara demokratiskt legitima. Så är det.

Frågan är om vi i dag kan dra några bra slutsatser om ett beslut är legitimt enligt de kriterier riksdagen har ställt upp eller inte. Kriterierna beskrivs på ett snitsigt men politiskt ytligt sätt. Det går alltid att hitta ett kriterium: "Så har vi sagt att vi ska göra."

Fundera lite över målkonflikter. Det är mitt råd.

Vice ordföranden: Tack så länge till Helena och Shirin. Ni får säkert återkomma.

Vi går in på transportpolitik och planering.

Lars-Göran Mattsson: Jag tackar för inbjudan att komma hit och hålla detta anförande för er: Transportpolitik och planering.

Jag tänkte börja med att säga några ord om olika planeringsfilosofier när man håller på med transportpolitik och planering. Ett första angreppssätt är ett visionärt angreppssätt. Då har man en tydlig vision om vad man vill åstadkomma i transportsystemet. Det mest tydliga exemplet är nollvisionen. Det skulle också kunna handla om andra saker, till exempel reducera klimatpåverkan, stimulera ekonomisk tillväxt, utjämna regionala skillnader. Då lyfter man fram själva visionen. Planering handlar mycket om att hitta vägar för att nå fram till visionen.

Ett alternativt angreppssätt, och det som kanske typiskt kännetecknar inriktningsplaneringen, är det rationella angreppssättet. Vi börjar med problem och mål, funderar över vilka åtgärder som kan lösa problemen, vilka effekter åtgärderna kan tänkas ha, hur vi ska värdera effekterna i förhållande till hur vi löser problemen och uppfyller målen. Sedan kommer vi in på val av åtgärder. Vilken princip ska användas för val av åtgärder, implementering och uppföljning?

Ett tredje angreppssätt är något vi kan kalla för ett konsensusorienterat angreppssätt. Att komma fram till ett beslut kan stå i centrum. Då blir det viktigt att förankra besluten så att diskussionen mellan olika intressegrupper, förhandlingsplanering, strävan efter samförstånd, kommer i centrum. Jag kommer att tänka på ett exempel, de i vissa avseenden inte så lyckade storstadsförhandlingarna om transportpolitiken, som ofta inte har hållit länge men som har haft det konsensusorienterade angreppssättet.

Är någon av filosofierna bättre än de andra? Det kanske beror på i vilken situation de ska med. Som transportanalytiker har jag en förkärlek för det planeringsstyrda angreppssättet, men det lägger mycket genomförandemakt på experter och gör det svårare för den politiska nivån att få inflytande. Det konsensusorienterade angreppssättet har en poäng med att beslut ofta är förankrade, men just att komma överens leder till onödigt dyra lösningar.

I ett EU-projekt vi har varit involverade i gjordes en undersökning av vilken filosofi olika europeiska städer ansåg att de använde sig av. Det typiska var att få städer ansåg att de använde sig av någon av planeringsfilosofierna

på ett renodlat sätt. Det vanligaste var en kombination av planering och konsensus. Det näst vanligaste var visionär planering.

Man måste ha någon typ av struktur för att komma fram till beslut. Här är en struktur som närmast är en bearbetning av strukturen som har kommit fram i EU-projektet. Den stämmer närmast med det planeringsstyrda angreppssättet. Starten är att försöka analysera problem i samspel med mål. Det leder fram till att man definierar en arsenal av möjliga åtgärder som kan lösa problemen. Sedan måste man intressera sig för vilka effekter åtgärderna skulle ha. När man kommer till effekter, hänger de ofta ihop med hur åtgärderna kombineras.

Jag tar ett exempel igen från storstadsplaneringspolitiken. Beroende på om man förutsätter eller inte förutsätter att det införs någon typ av avgifter för att resa till innerstaden i en stad, kommer kanske en infartsled att bli mindre lönsam och en kringfartsled att bli mer lönsam. Det hänger ihop med hur olika åtgärder kombineras. Därför blir det viktigt att försöka optimera detta till kombinationer av möjliga strategier. Har man sedan effekterna beskrivna av möjliga strategier gäller det att jämföra lösningar, se vad som uppfyller målen i bästa möjliga utsträckning, välja åtgärder, genomförande och uppföljning. I uppföljningen kommer man tillbaka till både effekter och kostnader och ser i vilken utsträckning man har löst de problem man ursprungligen ställde upp.

Vad betyder detta? Problembilden måste analysera, mål sättas, åtgärder specificeras, effektsamband klargöras, effekter värderas, åtgärder väljas, genomföras och följas upp.

Jag tänkte diskutera de trafikpolitiska målen. De är välbekanta i det här sammanhanget. Jag vill först notera att det övergripande målet talar om ett samhällsekonomiskt effektivt och långsiktigt hållbart transportsystem med de kända delmålen.

Jag vill säga någonting om målens struktur. Det övergripande målet, som vi också har hört tidigare, innehåller i sig en konflikt. Det står att det ska vara samhällsekonomiskt effektivt och hållbart. Jag menar att detta står delvis i konflikt. Sedan kommer två mål som hanterar själva meningen med transportsystemet. Om inte de målen finns kan vi lika gärna lägga ned transportsystemet. Det handlar om tillgänglighet, kvalitet, mätt på lite olika sätt. Sedan har vi två mål som hanterar de negativa konsekvenserna, miljö och säkerhet. Sedan har vi två mål som, enligt min mening, framför allt handlar om de fördelningsmässiga konsekvenserna. Det regionala målet och det genusmässiga målet, jämställdhetsmålet.

Dessa mål är naturligtvis inte enkelt tolkningsbara. Det krävs preciseringar. Det är kanske en del av riksdagens uppgift att göra preciseringarna. Det jobbas mycket på i verk och myndigheter att göra vettiga definitioner, precisioner, som kan bli mer enkelt tolkningsbara och uppföljningsbara. Jag vill speciellt peka på att transportsystemets hållbarhet är en sådan punkt där det inte är så enkelt att säga vad man ska mena med ett sådant mål.

Att målen har delvis olika karaktär ser jag som att man ser olika dimensioner i målen. Enligt min mening är det rimligt att snarast tänka sig att det finns fyra mål som handlar om vad transportsystemet producerar, positivt respektive negativt. Sedan har vi behov av att utvärdera detta ur effektivitetssynvinkel, den samhällsekonomiska effektiviteten, och ur en hållbarhetssynvinkel. Den ursprungliga definitionen av hållbarhet från Brundtlandkommissionen handlar mycket om rättvisa mellan generationer. Man poängterar den sociala, kulturella, ekologiska och ekonomiska hållbarheten. Hur som helst handlar hållbarhetsdefinitionen mycket om fördelningskonsekvenser. Åtminstone finns fyra tydliga sådana konsekvenser som man kan härleda från hur målen är formulerade, det rumsliga, det genusmässiga, det sociala och rättvisa mellan generationer.

De delmål som handlar om regional utveckling och jämställdhet tycker jag snarast hör hemma under hur man ska beskriva konsekvenserna när det gäller tillgänglighet, kvalitet och säkerhet i rumsligt, genusmässigt eller andra perspektiv.

I en sådan här ruta framstår det som konstigt att det blir en del tomma hål. Jag kan inte förstå att man inte skulle vara intresserad av att titta på säkerhet också i ett rumsligt perspektiv. Det måste vara intressant var folk dör, i glesbygden, i storstäderna, i Skåne eller i Norrland. Detsamma måste gälla miljön. Det framstår också som lite märkligt att de sociala konsekvenserna, ekonomiska, åldersgrupper eller andra jämställdhetsfrågor än de genusmässiga, invandrare, födda i Sverige, också rimligtvis borde utvärderas i deras fördelningsmässiga konsekvenser. Det finns något om detta i diskussionen om att målen om säkerhet framför allt ska inriktas på barns säkerhet och att tillgänglighet ska gälla funktionshindrade och så vidare.

Min poäng är att man behöver redovisa konsekvenserna både i ett effektivitetsperspektiv och i ett fördelningsmässigt perspektiv, det vill säga fylla alla rutor i tabellen.

Hur ska man välja åtgärder? Den första delen av det trafikpolitiska målet handlar om att välja åtgärder i rangordning efter samhällsekonomisk effektivitet. Det garanterar inte att man får åtgärder som blir fördelningsmässigt rimliga. Det garanterar inte heller att man uppnår vissa nivåer för olika delmål, miljöeffekter, regional utveckling, olyckor och så vidare. Frågan är hur vi får en rimlig avvägning mellan effektivitetskravet och hållbarhetskravet.

Ett alternativt sätt att gå till väga skulle vara att poängtera mycket att man anger etappmål för de olika delmålen, både ur ett totalt nationellt perspektiv och ur ett fördelningsmässigt perspektiv, rumslig och socioekonomisk fördelning. Delmålen har naturligtvis en mängd olika dimensioner. Det är viktigt att definiera indikatorer som kan visa på graden av måluppfyllelse i relation till de olika dimensionerna. Det skulle leda fram till att man försöker göra en mer flerdimensionell konsekvensbeskrivning av olika åtgärder.

Man kan välja åtgärder efter samhällsekonomisk effektivitet men så att de givna etappmålen uppnås. Det får ett större inslag av något slags flermålsanalys.

Vad är det för problem med dagens infrastrukturplanering? Uppenbarligen – det är därför vi har blivit inbjudna – upplever riksdagen sig ha för lite inflytande. Det är ett av problemen.

De problem ni citerar här har identifierats i inriktningsplaneringsprocessen och har dokumenterats i rapporter från SIKa, till exempel att inriktningsbesluten stämmer dåligt med faktiskt tilldelade medel. Det blir svårt att leva upp till de beslut som har tagits i inriktningsplaneringen. Man upplever att planeringsunderlaget är svårtillgängligt. Det finns brister på hänsyn till den långsiktiga hållbarheten. Det kanske hänger ihop med att inriktningsplaneringen har en relativt kort tidshorisont, medan den mer långsiktiga hållbarheten måste jobba betydligt längre. Strategiska frågor tenderar att drunkna i analyser av enskilda åtgärder. Det finns alltför svaga incitament att se till helheten. Vidare är det bristande hänsyn till hur åtgärder hänger samman.

Hur skulle planeringen kunna förändras? Det jag nu tänker föreslå är förmodligen inga revolutionerande förändringar, men de kanske lägger tonvikten på ett annat sätt än vad andra har gjort.

Självklart måste man börja med en bred långsiktig strategisk analys av transportsektorn. Sådana analyser görs. Där är det rimligt att riksdagen formulerar de strategiska frågorna som ska övervägas, de långsiktiga målen och arsenalen av åtgärder som ska övervägas. Kanske inte hela – det kan vara en uppgift att ta fram alternativa åtgärder. Rimligtvis borde en sådan analys behandla alternativa visioner för transportsystemet. Det vore rimligt att olika politiska partier ska känna igen sina speciella frågor, att man i en bred strategisk analys försöker analysera hur man ska utveckla transportsystemet i riktning för att uppfylla alternativa visioner. Naturligt att ha med är ett alternativ att fortsätta som hittills. Andra alternativ, för att ge några exempel, är för långsiktig hållbarhet, nollvision, transportsystem som ska stimulera ekonomisk tillväxt eller utjämna regionala skillnader.

I den fasen av analysen kanske ett visionärt planeringsangreppssätt skulle passa bra, *backcasting*-teknik som en del brukar förespråka. Från visionen startar man med frågan hur man kan nå visionen. Vad finns det för åtgärder som kan leda dit? Hur kan man finna en väg dit? Så småningom ska man välja den mest kostnadseffektiva vägen dit.

Vad skulle bli resultatet av en strategisk analys? Kunskapen om vad som krävs för att nå olika visioner? Vilka åtgärder skulle vara möjliga? Vad skulle det kosta? Kunskap om åtgärdernas effekter och inbördes beroende? Det finns en rad möjliga åtgärder långt utanför den typiska transportpolitiken. Mycket av det som bestämmer effekterna inom transportsystemet kan handla om saker som till exempel skattelagstiftning, regler, polisövervakning, förändringar av attityder och teknikutveckling.

Det ska också finnas kunskap om hur robusta effekterna är för alternativ samhällsutveckling. Det ger underlag för fastställande av förutsättningarna för inriktningsplaneringen. Det skulle ge riksdag och regering underlag för att fastställa de transportpolitiska målen där man har kunskap om vad olika etappmål och fördelningsmål betyder kostnadsmässigt och effektmässigt.

Det ska ge riksdag och regering underlag för vilka alternativa åtgärdsarsenaler som man ska förutsätta i inriktningsplaneringen. Det ska särskilt vara sådana som går utanför själva transportområdet, planeringsförutsättningar, alternativa ekonomiska ramar. Inriktningsplaneringen handlar om att fördela en given budget på möjliga åtgärder så att man kan uppnå största möjliga samhällsekonomiska nytta givet då att man också ska uppfylla dessa etapp- och fördelningsmål.

För riksdagen gäller det att bestämma dessa mål, inte bara det övergripande trafikpolitiska målet utan också vilka nivåer man ska ha för de olika etapp- och fördelningsmålen, men också just denna åtgärdsarsenal som man ska förutsätta – vilka åtgärder ska ingå i det som myndigheterna ska fundera över – och de ekonomiska ramarna.

Det är ingen unik uppfattning att jag som så många andra menar att riksdagen inte ska ägna sig åt själva valet av åtgärder. Alternativa budgetar och alternativa åtgärdsarsenaler kan då visa hur måluppfyllelsen är beroende av dem.

Detta sätt att jobba skulle innebära att man med minsta möjliga avvikelse från samhällsekonomisk effektivitet också skulle uppfylla givna etapp- och fördelningsmål.

Resultatet av en sådan inriktningsplanering skulle vara att man får kunskap om den samlade nyttan av budgetar på olika nivåer och att man också får kunskap om beroendet av användning av olika slag av åtgärder. Man får kunskap om vad det kostar i samhällsekonomisk effektivitet att uppfylla olika etapp- och fördelningsmål – mer av en flermålsanalys. Den typen av kunskap leder också till något slags skuggpriser som man sedan kan använda i åtgärdsplaneringen så att man kan sätta ett pris på vad som krävs så att man, när man gör den typen av kalkyler, kan få en total åtgärdsplanering som leder till ett uppfyllande av etapp- och fördelningsmålen.

Resultatet av åtgärdsplaneringen blir att det ger riksdag och regering underlag för att fastställa prioriteringar, planeringsförutsättningar inklusive budget och de skuggpriser som behövs för att göra de ekonomiska kalkylerna.

Frågor som jag i detta sammanhang tycker att det vore rimligt att riksdagen skulle ställa krav på att få bättre belysta är inte minst de osäkerheter som finns i samband med stora projekt. Det gäller kostnader, effektsamband, hur man ska värdera och vilken nytta dessa projekt kan tänkas leda till.

På något sätt måste man försöka ställa krav på att det skapas mer av ett lärande system så att den uppföljning som man gör av kostnader och nytta verkligen får någon typ av konsekvens, till exempel att man blir skickligare från verk och myndigheter att kunna förutse kostnader, få ned osäkerheten och kunna beskriva nyttan på ett säkrare sätt.

Om man ska sträva efter ett ökat regionalt inflytande är en viktig fråga vad som är den lämpliga regionala nivån. Jag är övertygad om att länen är för små för att vara den lämpliga regionala nivån och att det krävs någon typ av större regioner. Vi gör ju en hel del satsningar på järnvägstrafiken av stor betydelse i Öresundsregionen, i Mälardalenregionen och så småningom längs Norrlandskusten.

ten. Om man ska kunna hantera den typen av frågor på en regional nivå behövs större regioner än länen.

Men hur skapar man de rätta ekonomiska incitamenten för ett regionalt inflytande? I dag är det lätt att kräva investeringar. Det är aldrig fel för den egna regionen att få transportpolitiska investeringar. Men kan man få en bättre incitamentsstruktur?

Ska man göra en regional budget som även får användas utanför transportsektorn, så att man får välja om man vill satsa sin regionala budget på att bygga ut universiteten eller på att göra investeringar i transportsektorn eller något annat, eller ska man skapa något system med regional medfinansiering så att man bara får förslag som verkligen har regional betydelse?

Jag skulle vilja avsluta med ytterligare några frågor som jag tror att riksdagen också skulle vilja fundera över. Det gäller att storstadsplanering behöver utvecklas. Det gäller både metod och process. I storstäderna blir det verkligen fråga om att analysera ett transportsystem. Där hänger både vägar och kollektivtrafik ihop på ett väldigt intimt sätt. Det hänger också ihop med själva stadsbyggnadsprocessen, med bebyggelseprocessen, lokaliseringsfrågor och regionala frågor.

Mycket av de resurser som riksdag och regering nu anslår – mer än hälften av denna budget – går till drift- och underhållsåtgärder. Där är planeringsunderlaget mycket sämre utvecklat. Samtidigt har det varit ett område där det har skett en intensiv satsning på forskning under senare år. Här finns alltså mycket mer kunskap i dag att utnyttja om effektsamband, om värderingar och om planeringsprocesser som inte riktigt har tagits till vara.

Om planeringen ska bedrivas transportslagsövergripande krävs det ett starkt samordnande organ, antingen ett starkt SIKa eller ett infrastrukturverk.

Även stora projekt – detta har tagits upp här lite grann – bör genomgå samma slags utvärdering, samma planeringsprocess, som andra åtgärder och inte hanteras inom en speciell procedur.

Om riksdagen ska kunna få ett större inflytande över transportpolitik och infrastrukturplanering tror jag att riksdagen behöver mer egna utredningsresurser.

Karin Svensson Smith (v): I anslutning till bilden där man tar upp eventuella motsättningar mellan långsiktig hållbarhet och samhällsekonomisk effektivitet tänkte jag ställa en fråga.

Ett stort demokratiskt problem för oss i trafikutskottet är att de ekonomiska intressen som vill lösa olika transportpolitiska problem genom att bygga ny infrastruktur är så ekonomiskt starka och har så väldigt goda möjligheter att nå fram till oss, betydligt starkare än de som vill lösa transportpolitiska problem på annat sätt. För att attackera den demokratiska problematiken har fyrstegsprincipen skrivits in i infrastrukturpropositionen och också i planeringsunderlagen till trafikverken, det vill säga att man i första hand ska titta efter andra sätt att nå de olika mål som vi har satt upp. Jag kan inte se annat än att det harmoniserar ganska väl med de begrepp som vi har när det gäller ett samhällsekonomiskt effektivt sätt att planera.

Men när man nu ser Banverkets och framför allt Vägverkets sätt att planera i förhållande till de mål som vi har är fyrstegsprincipen mycket löst hanterad, för att uttrycka mig milt. Det är ett problem när man nu ska fastställa dessa vägplaner och järnvägsplaner att de andra sätten att uppnå målen är dåligt företrädna. Hur hanteras detta? Hur ska vi se till att trafikverken inte i första hand föreslår lösningar med ny infrastruktur för att lösa problemen? Har du någon synpunkt på det?

Lars-Göran Mattsson: Den modell som jag föreslog här handlade om att man för att se till att dessa olika delmål blir uppfyllda, inte minst hållbarhetsmålet, egentligen ska modifiera hur man beräknar lönsamheten på projekten. Om man ska uppnå till exempel ett klimatmål som innebär minskade koldioxidutsläpp ska Vägverket när det väljer mellan åtgärder och när det ska räkna fram en ekonomisk lönsamhet på detta ha ett högt värde på koldioxidutsläpp. När man då jämför åtgärder ska detta rimligtvis leda till att det blir en annan prioritering mellan vilka åtgärder som Vägverket vill föreslå och vad det annars skulle bli.

Om riksdagen lägger fast ett tydligt sådant utsläppsmål ska det återspeglas i att man sedan tekniskt räknar fram vilket värde eller vilket pris som man ska sätta på den typen av negativa konsekvenser.

Detta är mitt tekniska svar på detta om man ska få in det i en teknisk rationell planering.

Monica Green (s): Vi ser det som ett dilemma att vi vill ha mer kontroll på hur det har gått när det gäller det beslut som vi nu har fattat om 364 miljarder under tolv år. De tidigare planeringsramarna var på tio år, och då handlade det om 190 miljarder. Men då gjorde vi också reviderade planer.

Det kan finnas ett problem med att vi vill ha mer kontroll och att vi vill ändra oss under resans gång under dessa tolv år och att det tar väldigt lång tid att planera projekt. Man behöver lång tid på sig hos verken för att det över huvud taget ska vara möjligt att bygga de projekt som planeras. Om vi sedan under resans gång ändrar oss därför att vi inte tycker att dessa projekt uppfyller de sex transportpolitiska delmålen, hur gör vi då? Då kan verken tycka att de har planerat till ingen nytta på grund av att vi sedan ändrar spelreglerna – de vill ha spelregler fastställda för en lång tid.

Lars-Göran Mattsson: Det var en fråga som det kanske är svårare att ha synpunkter på. Det måste vara så, vilket vi vet att ni kräver, att man försöker dokumentera hur långt man har kommit i förhållande till de mål som har ställts upp.

I min bild här skulle den politiska nivån få ett stort inflytande över att sätta inte bara det allmänna trafikpolitiska målet utan även att faktiskt sätta nivåer för vad man har uppnått vid olika tidpunkter.

Trafiksäkerhetsmålet, som togs upp här tidigare, är väldigt tufft satt, och det har man inte uppfyllt. Hur ska man göra för att få ett sådant mål uppfyllt om man från riksdagen vidhåller att detta bör stå fast? Då måste man väl ändå

ställa stora krav på verken så att de tvingas ta de mål som har fastställts på allvar? Ni har ju makten över tilldelningen av pengar. Det måste väl handla om att man i så fall måste ge en redovisning av hur långt som man har nått och vad det finns för ursäkter för att man inte har nått dit man skulle? Det kan ju finnas goda ursäkter som att det har varit omöjligt att uppnå målen av olika skäl. Men sedan får man i förhållande till detta ta ställning till om man ska minska medlen eller inte.

Ordföranden: Vi bryter nu för en kaffepaus och återsamlas här kl. 10.30.

Ordföranden: Vi klarade att förkorta vår kaffepaus något och jobba in lite av den tid som vi hade dragit över. Det är naturligtvis viktigt att ledamöterna hinner ställa alla frågor de vill efter de olika avsnitten. Därför vädjar jag till alla att vi försöker hålla tiden och att vi försöker hålla våra frågor så korta och koncisa som möjligt. Det är också viktigt att vi gör tydligt vem vi riktar frågorna till.

Nu går vi vidare med riksdagens roll i infrastrukturplaneringen ur ett nationalekonomiskt perspektiv. Talare är Lars Hultkrantz och Jan-Eric Nilsson från VTI. Varsågod!

Fil.dr Jan-Eric Nilsson, VTI: Tack för det. Flera talare före mig har tagit upp sådant jag kommer in på, fast kanske på ett lite annat sätt. Det får ni ha överseende med. Det kan ha en viss betydelse för helheten att nämna detta.

Vi har redan konstaterat att mål- och resultatstyrningen innebär vissa saker. Specifikt vill jag trycka på att riksdagen faktiskt inte ska lägga sig i enskilda projekt. Man ska alltså inte styra hur man ska prioritera mellan de olika projekten. I stället handlar det om att avsätta medel och diskutera och formulera målen. Detta tycks alla vara överens om.

Vilka är då de grundläggande frågorna för infrastrukturplaneringen över huvud taget? Det grundläggande är ändå de enkla frågorna, som man ibland glömmer bort: Har vi för mycket eller för lite infrastruktur? Det måste ju vara utgångspunkten när man bestämmer sig för om man ska bygga mer eller mindre. Tar vi hand om det vi har på rätt sätt? Är de regler vi har för utnyttjandet av anläggningarna utformade på rätt sätt? Det är de mest grundläggande frågorna i infrastrukturplaneringen egentligen.

De styrmedel som man har tillgång till tror jag att ni också väl känner till. Man ska komma ihåg att investeringar och drift och underhåll är det som infrastrukturplaneringen i första hand ägnar sig åt. Det finns en del andra saker, till exempel administrativa regler om körkort och liknande, som trafikverken också håller på med. Men tyngdpunkten i planeringsprocessen ligger på investeringar, drift och underhåll. Men det finns också andra styrmedel som är viktiga och som många gånger har större betydelse för de trafikpolitiska målen.

Dessutom är det viktigt att tänka på att dessa styrmedel är inbördes beroende. Jag vill peka på betydelsen av organisationen. Det faktum att Banverket skapades i slutet på 1980-talet gjorde det möjligt för statsmakterna att på ett

helt annat sätt styra verksamheten inom järnvägssektorn. Tidigare handlade det om att man försökte få SJ att göra som man ville, men SJ gjorde för det mesta som de själva ville. Man hade ingen möjlighet att styra resurser till infrastruktur i stället för till trafik, för sådant skulle SJ självt styra över. Valet av organisationsform har en stor betydelse för vad man kan uppnå.

Det är också uppenbart att det finns en utbytbarhet mellan flera av dessa styrmedel. Om man inför någon form av trängselavgifter kommer det att påverka behovet av att bygga järnvägar och vägar. Det påverkar naturligtvis också behovet av kollektivtrafik. Om man tar olika mycket betalt vid olika tider på dygnet för att låta flygplan landa på en flygplats eller om man tar olika mycket betalt för att låta tågen gå vid olika tider på dygnet kan i sin tur påverka operatörerna, så att de undviker de tider då belastningen är störst och väljer andra tidpunkter. Därmed kan man eventuellt också påverka behovet av att bygga nytt.

Vad man gör inom investeringspolitiken skulle ibland rent av bättre kunna göras med andra styrmedel. Det är viktigt att komma ihåg att det finns en sådan utbytbarhet.

Vi har gått igenom några av de förutsättningar som vi menar gäller för politiken på det här området över huvud taget. Det är förutsättningar som egentligen inte bara avser transportsektorn och trafikutskottets ansvarsområde.

En av de första förutsättningarna som vi menar är viktiga att tänka på är att styrkepositionerna i svensk offentlig sektor faktiskt ger regeringen en mycket stark position. En förklaring till det är den form av parlamentarisk demokrati som vi har. Det är enkelt att jämföra med hur det var när vi hade ett tvåkammerssystem i Sverige, såsom det är i Frankrike eller USA i dag. Där har man två parter som är valda mandat. Därmed kan man få en debatt mellan olika typer av valda personer om de principfrågor som är aktuella. I ett enkammarparlament, däremot, är varje regering i grunden beroende av precis vilka beslut som fattas i kammaren för att få igenom sin politik. Företrädare för det parti som har majoriteten har svårt att gå emot regeringen i frågor där de tycker att regeringen borde göra annorlunda. Gör man det för ofta får vi inte längre en handlingskraftig regering. Då fungerar inte systemet längre.

Nu pläderar jag inte för en författningsreform. Däremot menar jag att det kan vara betydelsefullt att tänka på vilka förutsättningar detta ger för verksamheten inom sektorn i stort.

När regeringen skickar propositioner till riksdagen kan man med formuleringskonstens hjälp få de svar man vill ha. Man kan till exempel tvinga riksdagen att svara ja eller nej, inte kunna återremittera för att kanske få ett bättre underlag, och så vidare. Sådana alternativ finns inte bland valen när man ska svara på propositionerna.

Vi vet också att regeringens instruktioner till myndigheterna är väldigt starkt styrande. När det gäller infrastrukturplaneringen blir det allt vanligare att regeringen talar om för myndigheterna att regeringen redan har bestämt vilka investeringar som ska genomföras. Då tar man bort en hel del av myn-

digheternas beslutsutrymme och utrymmet för analys under processen. Generellt sett har regeringen en väldigt stark position i arbetet.

En annan förutsättning som också är mer generell än bara transportsektorn gäller kontroll- och uppföljningstraditionen, som vi menar är ganska svag i Sverige. Vi har ingen vana att titta på vad som har gjorts, ta tillbaka det in i verksamheten och lära oss av misstagen och ta till vara de lyckade resultat som man kan se. Vi har svaga incitament, möjligheter eller traditioner – jag vet inte riktigt vilket av dessa ord man ska använda – när det gäller att utkräva ansvar: att flytta på folk som gör fel eller att peka på sådant som har gått riktigt dåligt. Det förefaller som om den sista punkten är svår att sätta. Man kan konstatera missförhållanden, men till slut är det som om man fortsätter som man alltid har gjort.

Återigen tror jag att enkammarriksdagen kan vara en delförklaring. I de analyser som har gjorts av Riksdagens revisorer ser vi att man har kommit fram till att det tar lång tid att få deras rapporter genom riksdagen, och de får sällan skarpa följder. Regeringens position är väldigt dominerande också när det gäller uppföljningsverksamheten.

Tidigare har Riksrevisionsverket granskat årsredovisningar och återkommit med en sammanfattande beskrivning av dem på regeringens uppdrag och utifrån de förutsättningar som regeringen ger. Riksdagens revisorer har haft relativt ont om resurser. Det finns heller ingen fristående granskningsmyndighet inom den här sektorn, som det finns i alltfler samhällssektorer nu. Vi har till exempel IFAU, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, som tittar på arbetsmarknadspolitiken och dess konsekvenser. Det är en liten myndighet med några få anställda som nära samarbetar med Uppsala universitet och som på armslängds avstånd kan se vad som har gjorts. Om någon forskare skulle säga något alltför obehagligt kan han eller hon gå tillbaka in i elfenbenstornet under några år och i lugn och ro hålla på med sin forskning och därmed slippa eventuellt obehag av de granskningar man gör. Något sådant finns inte inom transportsektorn.

En förutsättning som är mer sektorsspecifik är det som vi flera gånger har varit inne på, nämligen den komplexa målbilden. Vi känner alla igen målen. Om man försöker fundera på vad andra samhällssektorer har för mål framstår deras målbild egentligen som tämligen homogen. I till exempel socialförsäkringsverksamheten är syftet att socialförsäkringsutbetalningarna ska ske på det sätt som riksdagen har bestämt. Man ska följa de regler som finns. I praktiken blir det ofta svåra tolkningsfrågor, men det finns inte någon komplex målbild på samma sätt som inom transportsektorn.

Vi har flera gånger varit inne på att målkonflikterna är legio. Om man vill uppnå något inom ett visst område kan det bli svårt att uppnå något inom ett annat område. Så är det ofta. Går det lättare att ta sig fram blir det lite mindre säkert, eller vice versa. En viktig förutsättning för verksamheten inom transportsektorn är att målbilden är så komplex.

Det jag har sagt är en slags bakgrund. I den PM som vi har skrivit har vi pekat på fyra huvudproblem som vi för en diskussion om. Jag ska snabbt försöka sammanfatta dessa huvudproblem.

Särintressen har en stark roll inom den här branschen. Det beror bland annat på tudelningen av finansieringen och nyttan av infrastrukturen. Man ska alltid komma ihåg att det i alla branscher finns branschorganisationer som arbetar för att få sina önskemål tillgodosedda. Här har vi dessutom vägar och järnvägar som finansieras via statskassan men som har väldigt lokal nytta. När det byggs en ny och bättre väg mellan till exempel Falun och Borlänge är det de som bor i Borlänge och Falun som har nytta av den, samtidigt som pengarna kommer från statskassan, det vill säga från skatteintäkter som vi alla är med och bidrar till. Det finns då all anledning, inte minst för kommunerna, att argumentera för att vägen kommer till stånd. Kommunerna behöver inte riskera att råka ut för krav på medfinansiering eftersom detta är en statsangelägenhet. Stundtals kan det ses som att man uppvisar handlingskraft om man till sin region lyckas få väg- eller järnvägsinvesteringar av en viss dignitet.

Det är ju inget problem att det finns intressegrupper. Å andra sidan ligger det i regeringens, verkens och riksdagens intresse att väga detta mot helhetsintresset. Det är politikens grunduppgift.

Planeringsprocessen har vi varit inne på. Vi håller med om att den fungerar mindre bra. Jag tycker att politiken ger en svag vägledning när det gäller att hantera målkonflikter. Det är lätt att ställa upp mål. Det är mycket svårare att tala om hur man menar att avvägningen mellan dessa mål egentligen bör se ut. Där finns mycket kvar att göra på den politiska nivån, inte minst för trafikutskottet. Det handlar om att sätta gränser för hur mycket pengar man vill lägga ned på att rädda människoliv, minska antalet olyckor, få en bättre miljö eller vilka mål man nu är ute efter.

Vi anser att de kalkylhjälpmedel, eller snarare de beslutsunderlag, som finns används på fel sätt. När man gör kalkyler framställs det ibland som om kalkylen ger en slutlig sanning. När jag undervisar om kalkylteknik för studenter markerar jag att grundproblemet när man gör en kalkyl är de antaganden och den osäkerhet som finns. Till slut måste man diskutera resultatet och ifrågasätta. Är man verkligen säker på att det är en bra eller en dålig investering, eller ligger man någonstans däremellan?

Över huvud taget tas det fram för få kalkyler och för lite beslutsunderlag. Det kanske egentligen är ett ännu större problem.

I de remissförslag som kom från trafikverken i våras ser man att det finns förslag till planer, men det är svårt att lista ut varför man har valt projekt A före projekt B och projekt C, och varför projekt D över huvud taget inte kom in i planen. Det finns mycket text, men man är dålig på att peka på varför man drar de slutsatser man gör och på vilka grunder man gör prioriteringar. Det är svårt att se.

Det finns svaga incitament för kostnadskontroll efter att man har tagit in ett projekt i planen. Planeringsprocessen i dess nuvarande form är resursstark

– det läggs ned mycket tid och kraft på den – men dess reella ställning är ganska svag.

Det finns stora problem att ta hand om när det gäller investeringar inom transportsektorn, men i det stora hela tycker jag att vi kan se många exempel på överinvesteringar. Det finns projekt som byggs och som inte borde byggas, projekt överdimensioneras och man väljer fel sätt att lösa de problem som finns. Men det handlar inte bara om att man bygger fel projekt. När man väl får in en stor och dyr åtgärd i en planeringsprocess tränger det ut andra saker. Läger man ned ett stort antal miljarder på tunnlar i Skåne är det klart att de miljarderna inte kommer att kunna användas för andra saker, som kanske är mindre publika och storstilade i pressen än tunnelarna. Därmed kanske många viktiga saker inte kommer till genomförande.

Vi menar också att det finns en obalans mellan investeringar och andra styrmedel. Som jag var inne på tidigare finns det många styrmedel att tillgå. Ofta är investeringar, drift och underhåll inte särskilt effektiva sätt att uppnå trafikpolitiska mål. Det behövs andra styrmedel, inte minst om man är ute efter att få till stånd bättre uppfyllelse av de trafikpolitiska mål som har direkt med trafiken att göra. Det kan handla om trafikmängd, vilka fordon man har eller liknande. Många gånger är investeringsåtgärder ett ganska dåligt och framför allt ett väldigt dyrt instrument för att komma åt detta.

Inom investeringsplaneringen resonerar man mycket om projekten och försöker uppnå de trafikpolitiska målen, men man glömmer bort att diskutera behovet av eller möjligheten att förändra organisation, prissättning eller fundera på administrativa regler som man skulle kunna använda för att uppnå målen. I stället lägger man ned en massa pengar på att bygga nytt, utan att vara säkra på att man når dit man vill.

Det var en kort sammanfattning av de fyra huvudproblem som vi ser på det här området. Vi har också några tankar – mer än så är det än så länge inte – på hur man skulle kunna göra något åt detta.

Vi menar att man bör se över finansieringen av en del järnvägar och vägar. Vi lämnade för ett tiotal år sedan systemet med statskommunala vägar, där statskassan bidrar med en viss procentsats av kostnaden och kommunen eller regionen bidrar med resterande medel. Det var ett sätt att decentralisera ansvar. Man skulle alltså kunna skjuta över ytterligare pengar till kommunerna i den generella potten och sedan överlåta åt kommunerna att vara med och finansiera sådant som de tycker är viktigt. Då fångar man upp incitamentet att nyttan faktiskt ligger lokalt. Detta borde man lämpligen titta på i samband med den översyn av regionernas roll som pågår i en särskild utredning nu.

Man borde titta närmare på planeringsprocessen och utveckla det politiska ansvaret. Jag tycker att man från politiskt håll bör tala om vilken prioritering av de olika målen som görs. Detta, om något, är ett politiskt uppdrag. Nu fattas besluten ute i administrationen, och då förlorar man i grunden en del av den demokratiska kontrollen, om de centrala avvägningarna mellan viktiga mål inte längre görs av politiker.

Man måste ställa krav på att man redovisar skälen för de avvägningar som görs.

Man måste på ett eller annat sätt samordna planeringen av investeringar med andra styrmedel. Ett sätt kan vara att ge trafikutskottet en utökad roll i inriktningsplaneringen. Vi tror inte att man kan göra sig av med hela den planeringsprocess som nu finns, men man skulle kunna bryta ut det som kallas för inriktningsplanering och överlåta åt trafikutskottet att som en politiskt vald församling fundera ordentligt över mål- och avvägningsfrågorna. Som ett resultat av den processen kan man ge regeringen och myndigheterna en mycket tydligare prioritering än man har i dag. Man kan också tala om vilka problem man menar att investeringspolitiken ska lösa och säga att man till exempel tittar på beskattnings- och lagstiftningsfrågor i särskild ordning och att trafikverken inte behöver bry sig om sådant.

Detta är väl förenligt med den principiella struktur som finns vad gäller styrning av offentlig sektor, med resultatstyrning. Det är den övergripande politiska nivån som ska ange de mål och målavvägningar som krävs när det gäller besluten.

Det finns skäl att vidareutveckla arbetet med uppföljningar. Jag har inte pratat så mycket om det, men andra talare har varit inne på det. Det görs alldeles för lite över huvud taget. Man kan göra det genom att inrätta ett sektorsspecifikt granskningsorgan, stärka riksdagens resurser eller ge riksrevisorn i uppdrag att göra detta. Hur man ska göra är inte alldeles självklart, men det är viktigt att det finns någon instans i samhället som tar ansvar för att det finns någon som kan säga de obehagliga sakerna. Så får man fundera på om vederbörande har rätt eller fel. Det sker i en politisk process.

Ordföranden: Tack så mycket, Jan-Eric. Ett antal frågeställare har anmält sig.

Krister Örnfjäder (s): Jag har en fråga till Jan-Eric Nilsson. Det sades att man i alltför hög grad bygger fel projekt. Jag undrar vad det finns för belägg för det. Tidigare sade du ju i ditt eget resonemang att det finns för lite material som beskriver varför ett projekt kommer före ett annat eller varför vissa inte byggs över huvud taget. Kan man då påstå att det är fel som byggs?

Fil.dr Jan-Eric Nilsson, VTI: Politiska nivåer har ju alltid rätt att fatta vilka beslut man vill, oavsett vilket beslutsunderlag som tas fram. Det är en del av svaret på frågan.

När man undervisar studenter om de kalkyler som genomförs brukar man beskriva det ungefär så här: Man räknar på projekt, och om man ser på ett hundratal projekt verkar det alldeles uppenbart att några av dem är förnuftiga och bör genomföras så fort som möjligt. Några av dem är sådana att det inte finns något att ta miste på: Oavsett vilka antaganden eller problem man utgår från i underlaget är det i det närmaste omöjligt att se att det finns någon legitimitet i dem. Däremellan finns ett antal projekt som under vissa antaganden är förnuftiga och under andra antaganden är mindre bra.

Man kan använda kalkylerna eller beslutsunderlaget till att försöka identifiera de riktigt bra projekten och de riktigt dåliga. Min poäng är väl närmast att vissa av de projekt som nu genomförs eller planeras är riktigt dåliga. Jag har själv engagerat mig när det gäller Citytunneln i Malmö, som är ett sådant exempel.

Krister Örnffäder (s): Kan man då säga att det kanske inte är fel på själva projektet utan på kostnadsbilden?

Fil.dr Jan-Eric Nilsson, VTI: Självklart. Har man ett problem så behöver man göra något åt det. Slutsatsen blir att det kostar alldeles för mycket i förhållande till de effekter man får ut. Man löser inte problemet på ett speciellt smart sätt.

Karin Svensson Smith (v): Jag skulle vilja ställa en fråga som har med kalkylvärdena att göra. I planeringen av vägar och järnvägar utgår man ju från förväntade behov av trafikökningar. Prognoserna för vilka trafikökningar som kommer att äga rum görs ofta under betingelsen att man inte har förändrade relativpriser på själva användningen av väg och järnväg. För oss som är med i Vägtrafikbeskattningsutredningen framstår det inte alls som särskilt rimligt att man antar att det inte alls kommer att bli dyrare att använda vägtrafik, inte ens på 20 år, åtminstone om man har någon som helst internationell horisont.

När man planerar för vägar och järnvägar utgår man från att priset inte ska förändras. Det har betydelse för de kalkylvärden man gör. Jag undrar om ni har reflekterat över detta. När vi resonerar i riksdagen pratar vi ofta om vilka vägar och järnvägar som är lönsamma, men det är under förutsättning att man inte ändrar priserna. Jag undrar hur ni ser på det. Är det ett sannolikt eller mindre sannolikt antagande?

Jag undrar också om ni har några synpunkter på nivån på infrastrukturinvesteringarna mot bakgrund av det allmänna önskemålet om att stimulera tillväxt och produktivitet i samhället. Har vi för högt, för lågt eller en lagom nivå på infrastrukturinvesteringarna? Är det ett bra medel för att stimulera tillväxt?

Fil.dr Jan-Eric Nilsson, VTI: Den sista punkten kan jag svara på direkt. Enligt vår uppfattning är bristen på infrastruktur i Sverige sällan eller aldrig ett skäl till att vi inte har tillräcklig BNP-tillväxt. Det finns ingen anledning att tro att man kan lösa problem med BNP-tillväxt genom att lösa upp trångsektorer som inte finns – vilket inte betyder att det inte skulle finnas lönsamma åtgärder. Men generellt sätt är detta den bild jag har.

Frågan om prognoser har jag inget enkelt svar på. Lars-Göran pekade på att man ju så att säga kan rigga alla prognoser man gör med de antaganden man vill. Det är oproblemiskt att lyfta in en prognos som säger att relativpriset mellan väg och järnväg kommer att ändras. Samtidigt är det ett dilemma för sektorsmyndigheterna. Detta är ju antaganden, och vad som i praktiken kommer att ske är inte alldeles lätt att veta. Men att tekniskt sett undersö-

ka vad ändrade antaganden betyder för de resultat man kommer fram till är inget problem.

Det är också ganska krångligt att göra alltför många förändringar i framtiden eftersom de hänger ihop. Ofta tänker man exempelvis inte på att räntan egentligen bestäms av vilket antagande vi gör om BNP-tillväxten. I dag konstanthåller vi en mängd saker. Vi konstanthåller till exempel värdet av res-tidsvinster och värdet av trafiksäkerhetshöjningar, och de är självklart inkomstberoende.

Men om vi skulle ta hänsyn till att de värdena kommer att öka över tiden behöver vi också använda en högre räntesats än vad som är fallet i dag. Detta är alltså väl värt att fundera över även om det inte är särskilt lätt. Därför har man också i dag valt ett genomsnittligt sätt att hantera frågan, nämligen genom att räkna som om allt vore oförändrat.

Jan-Evert Rådström (m): Det sades att fel projekt byggs, och då blir ju detta en trovärdighetsfråga. De finns med i en prioritering, men kommentaren är att fel projekt byggs. Vad har ni för kommentarer till att det finns prioriterade projekt som Sverige de facto driver på europeisk nivå och som enligt mitt sätt att se är positiva. Då tänker jag på den nordiska triangeln. Vad blir trovärdighetskommentaren från er sida när den inte ens finns med i prioriteringen på svensk nivå medan däremot en del av de, som ni säger, felaktiga projekten finns med. Vad blir kommentaren till att vi prioriterar projekt men inte tar med den?

Jan-Eric Nilsson: Den filosofi som de flesta av oss som jobbar analytiskt inom den här sektorn omfattar baseras på att man tittar på projekten på deras egna meriter. I grunden handlar det om att ifall det finns mycket trafik i förhållande till vad det kostar att fixa till något så är det motiverat att genomföra en investering – annars inte.

När det gäller metaprojekt som den nordiska triangeln, eller vad det kan vara, innefattar det säkert en mängd åtgärder som inte uppfyller den typen av kriterier på logik. Det kan, som flera varit inne på, fortfarande finnas en sorts politisk logik i att genomföra det, men det är ganska svårt att få generellt stöd för den typen av större projekt ur sådana analyser. Hur detta sedan hanteras i prioriteringen kan jag inte kommentera, eftersom jag inte känner till exakt hur det har analyserats och hur det faktiskt ser ut.

Hans Stenberg (s): Jag har två frågor till Jan-Eric Nilsson. Du säger att stora ”flashiga” projekt prioriteras framför små projekt. Det kan väl stämma i något fall, men generellt har jag gjort en helt motsatt analys. Om man exempelvis tittar på Vägverkets plan framgår det ganska tydligt, när man läser den, att ett antal projekt som är värdefulla utifrån de trafikpolitiska målen – de har dessutom bra nettomervärdeskvot – ställs åt sidan helt enkelt därför att de är för dyra. I stället har man valt att lyfta in ett antal mindre projekt för att därigenom kunna genomföra fler projekt. Jag skulle därför vilja ha en kommentar till hur du har kommit till den slutsatsen.

Sedan vill jag ta upp det som sades om att vi borde göra en prioritering mellan de olika trafikpolitiska målen. Det låter sig sägas. Men om vi säger att vi ska prioritera det ena målet framför det andra undrar jag om inte det i så fall i slutändan leder till att vi i praktiken bara har ett enda mål. Det blir oerhört svårt att göra en prioritering och säga att det ena målet ska gå före det andra, eftersom det i slutändan då bara är det första målet som gäller. Jag vill gärna ha en kommentar också till det.

Jan-Eric Nilsson: Du har rätt. Egentligen drar jag, när det gäller stora projekt, slutsatsen ganska mycket utifrån järnvägsinvesteringsplanen. Jag får korrigera mig själv lite grann på den punkten.

När det gäller prioritering handlar det inte om att ge de olika målen en absolut rangordning sinsemellan eller att koka ihop dem till ett enda mål. Det handlar om att på något sätt fördjupa logiken när det gäller hur pass betydelsefullt det är att uppnå olika slags viktningar.

Det är i nuläget kanske lite dumt att ge sig in i tekniken, men jag menar att ni givetvis ska plocka in olika experter – som jag själv eller Lars-Göran eller andra, och i synnerhet kanske sådana som tycker helt annorlunda – för att på så sätt få alla uppgifter på ert bord. Sedan är det ni som har att avgöra frågan. Mitt förslag var ju att trafikutskottet borde ägna sig åt sådant.

Detta är naturligtvis mycket svårt. Det handlar ju om att säga att det är viktigt med regionalpolitik, att vi måste bygga vägar också i Norrland och att vi viktat tidsvinsten dubbelt så högt för dem som bor i Norrland jämfört med dem som bor i resten av landet. Här hamnar man alltså i ett politiskt mycket känsligt läge, och ni behöver därför ett underlag för att kunna hantera det. Exakt vilket underlag man ska ha och precis hur dessa viktningar ska se ut, liksom hur ni gör prioriteringen, är naturligtvis upp till er att avgöra.

Christer Winbäck (fp): Dessa saker är, precis som nämndes, svåra att avväga, och anledningen till denna utfrågning i dag är just att vi ville kalla in experter. Det är mycket värdefullt.

Jag vill återknyta till de onödiga projekten och de dyra projekten som tränger ut andra mer nödvändiga och samhällsekonomiskt viktiga projekt. Det handlar lite grann om hur vi från vår sida i dessa delar ska kunna få en bättre uppföljning och feedback. Det handlar också om att få er och andras syn på vad ni i så fall anser vara de onödiga eller de onödigt dyra projekten. Den kommunikationen känner jag ibland att vi saknar. Sedan kan det naturligtvis vara svårt för oss att gå in och peta i detaljer. Vilka möjligheter och vilken makt vi har att göra det återstår också att se. Men det är viktigt att känna att feedbacken fungerar på ett bra sätt.

Hur tycker ni att en sådan feedback skulle kunna fungera bättre? Kan ni också ge fler exempel på onödigt dyra eller felaktiga projekt – tunnlar och annat – på väg- och järnvägsområdet? Citytunneln nämndes tidigare.

Lars Hultkrantz, VTI: Jag ska inte svara på vilka ytterligare projekt som är mindre lyckade. Vi nämner några i rapporten. Däremot vill jag peka på att

problemet är att det inte finns någon i trafiksäkerhetssektorn som i dag riktigt vågar tala om de här sakerna. Vi är som forskare vid VTI beroende av extern finansiering från Vägverket. SIKÄ är en myndighet som är sidosordnad andra myndigheter, och när SIKÄ:s direktör för inte så länge sedan påpekade att ett av projekten var ganska misslyckat sågs detta påpekande som någonting ganska oförsämt.

Det som i grunden är problemet är att de riktigt oberoende granskarna, de som kan säga sådana saker, inte finns i transportsektorn. Även om vi med vår halvakademiska – eller i mitt fall helakademiska – status vågar säga sådana saker hör det inte till den roll som exempelvis VTI har. Förutom IFAU, som vi redan nämnt, finns Institutet för bostadsforskning i Gävle, som har en liknande konstruktion och genom åren haft stor betydelse för till exempel Riksrevisionsverkets arbete med de här frågorna. Där har funnits en kompetens som varit ganska oberoende, och de har långsiktigt kunnat följa frågorna inom den här sektorn.

Christer Winbäck (fp): Det är naturligtvis intressant det du säger om att ni inte har möjlighet eller inte vill gå in och peka ut alltför många felaktigheter. När SIKÄ gjorde det uppfattades det på vissa håll som oförsämt.

Tycker du att vi ska ha något annat institut eller något vid sidan om som kunde vara denna ”oförsämda” aktör i sammanhanget? Vi vill gärna ha signaler som sedan kan värderas. Vi kan naturligtvis ha olika syn på vad som är rätt och fel, men det är ändå viktigt att få signalerna.

Lars Hultkrantz: Ja, det är ett av våra huvudsakliga förslag i rapporten.

Jan-Eric Nilsson: Låt mig kort nämna exempel på projekt. Hallandsåstunneln har ni ju talat om, och ni har också mycket information om den. När jag första gången för många år sedan tittade på kalkyler för den tunneln kommer jag ihåg att kostnadsskattningen låg i storleksordningen 1 miljard kronor. Då kämpade vi hårt för att se om vi kunde få lönsamhet på den. Sedan dess har en hel del hänt. Inte minst har kostnaderna rasat i väg. Det är väl ett ganska illustrativt exempel – inte minst för att det är så oerhört svårt att stoppa kostnaderna när de väl börjar växa.

Förste vice ordföranden: Vi säger tack så mycket till VTI så länge.

Vi går vidare till nästa punkt som har rubriken ”Hur kan en nationell helhetssyn förenas med ett lokalt och regionalt perspektiv?”. Jag lämnar ordet till Håkan Johansson och Bengt Skagersjö från Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Varsågod!

Håkan Johansson, Svenska Kommunförbundet: Jag vill börja med att tacka för att vi fått komma hit.

Vi kommer att tala växelvis om ett antal punkter som behandlats i våra respektive styrelser, Kommunförbundets och Landstingsförbundets. De finns sammanfattade i ett PM som ska finnas tillgängligt. Vi kommer också att

beröra några hemställningar som förbunden gjort till regeringen. Dessa finns för kopiering på kansliet.

Jag börjar med att nämna några punkter som vi kort kommer att beröra. Vi har till att börja med den regionala utvecklingspolitikens koppling till transportpolitiken och det europeiska perspektivet. Vi kommer att ta upp frågan om politiskt inflytande över statliga infrastrukturmedel; då avser vi naturligtvis den regionala nivån. Vidare vill vi beröra samhällsekonomiska kalkyler som beslutsstöd samt de nationella planerna och kopplingen till TEN-näten i Europa.

Vi kommer att säga något om behovet av, som vi uppfattar det, en översyn av sättet att genomföra stora projekt och hur den processen skulle kunna snabbas upp utan att förlora i kvalitet. Vi kommer även att säga några ord om behovet av att reformera finansieringssystemet. Det är ett ärende som just nu behandlas inom förbunden och det kommer förhoppningsvis relativt snart att leda till ett ställningstagande. Slutligen ska vi säga något om enskilda vägar.

Jag ska börja med att säga några ord om regional utveckling. Vi vill peka på de starka drivkrafter som finns i regional utveckling och som naturligtvis har konsekvenser för en rad olika aktörer, både samhälleliga och enskilda, samt för näringslivet. De är sprungna ur ett antal mer eller mindre välkomna faktorer.

Naturligtvis handlar det om näringslivets utveckling men också om hur man kan skapa arbete på rimliga villkor genom att förstora arbetsmarknadsregionerna. Vi har den decentraliserade högskolan, som givetvis bidrar. Europaperspektivet driver också frågan om regionerna på ett intressant sätt. Vi har den regionala utvecklingspolitiken, som vi tycker definitivt har en nära koppling till transportpolitikens möjligheter. Detta har väl också regeringen markerat genom att lägga ansvaret under ett och samma statsråd. Här har vi en bit kvar att gå.

Vi vill också kort diskutera den regionala samhällsorganisationen, som är ett kvitto på en ganska stark drivkraft i politiken. Vi ser hur allt fler län omvandlas till både regioner och framför allt regionala samverkansorgan, och fram till 2007, när försöksperioden kan sägas gå mot sitt slut, kommer vi att ha fått ganska många som vill arbeta. Det handlar om att skapa förutsättningar för samverkan och sektorssamordning.

Transportsystemet måste bidra till att öka kvaliteten i resandet. Det i sin tur genererar resande. Vi måste få både snabbare och effektivare transporter och naturligtvis transporter som går i de transportpolitiska delmålens riktning. Till detta kommer givetvis att våra medlemmar i sitt samhällsuppdrag har ett stort ansvar för att fullfölja delar av transportpolitiken.

Men också utifrån den nu genomförda planeringsomgången kan man se att alla de effekter av transportsystemet som man efterfrågar kan man inte räkna hem på transportpolitikens konto. Det bidrar på flera sätt till att vi med hjälp av transportpolitiken kan skapa tillväxt i samhället, och i förbunden tycker vi att det också driver synen på hur man resonerar kring transportpolitiken. Vi

återkommer till detta i samband med samhällsekonomiska kalkyler. Låt mig tillägga att vi också ser behovet av att öka sektorssamordningen inom staten.

Bengt Skagersjö, Landstingsförbundet: Det politiska intresset för de statliga trafikinvesteringarna i kommunerna och på den regionala nivån är mycket stort. I första hand är det knutet till vägnätet. I praktiskt taget samtliga kommuner och regioner finns önskemål om väginvesteringar inom respektive region och kommun. Det handlar om hur ramarna för väginvesteringarna fördelas över landet, om turordningen – prioriteringen mellan enskilda objekt – och naturligtvis också om hur dessa vägar dras i landskapet. Detta är alltså av mycket stort kommunalpolitiskt intresse. Även inriktningen och omfattningen av underhållsåtgärder, liksom statsbidragen till den enskilda väghållningen, är knutna till det kommunala och regionala intresset.

När det gäller järnvägsinvesteringar har dessa stor strategisk betydelse för den regionala utvecklingen. De berör visserligen en begränsad krets av kommuner, men för dem som berörs har frågorna mycket stor dignitet. Det gäller också flygplatser och hamnar, som ju praktiskt taget alltid är av avgörande betydelse för näringslivets utveckling i respektive region. Vi anser att planeringen av flygplatser och hamnar bör integreras i den nationella transportplaneringen. Då talar vi inte om en statlig flygplats- eller hamnpolitik utan om en samordning av dessa infrastrukturfrågor.

Det har skett förändringar i planeringen jämfört med den förra planeringsomgången. Det går åt rätt håll, men vi tycker fortfarande att det regionala och kommunala inflytandet är starkt begränsat. Vi ser en modell där en stark statlig styrning av medelstillelningen bör inskränkas till de övergripande näten. Vi menar att när åtgärder diskuteras och beslutas på en för hög nivå är det inte alltid de ur ett regionalt perspektiv mest angelägna åtgärderna som kommer till stånd. De statliga medlen till infrastruktur skulle på så sätt göra större samhällsnytta och förmodligen få en annan användning än vad som blir fallet med den statliga styrningen.

Det finns också en allmänt utbredd uppfattning inom kommuner och regioner att man skulle uppnå en bättre samordning mellan olika trafikslag, mellan infrastruktur och trafik och också mellan investeringar och drift om man förde ut, decentraliserade, beslutandet.

Det handlar om att öka omfattningen av de vägnät som regionerna, de regionala samverkansorganen eller berörd länsstyrelse ska besluta om. Det gäller de så kallade åtgärdspaketet. Jag ska strax komma tillbaka till det. Vi har också funderingar kring om man inte borde pröva ifall bidragsgivningen till den enskilda väghållningen i dess helhet med fördel kunde överföras till den regionala beslutsnivån.

Jag nämnde tidigare drift och underhåll av vägar. De är ofta mycket angelägna åtgärder både för kommuner och län. Vi menar därför att det som i dag räknas som underhåll mycket väl skulle kunna ingå i en utökad regional planeringsram. Det gäller alltså sådant som i fråga om vägar hanteras av Vägverket, till exempel beläggning av grusvägar, tjälsäkring, reparationer av asfaltbeläggningar och underhåll av grusvägar.

Jag nämnde åtgärdsplanerna. Vägverket har i sin författning föreskrivit att endast objekt som är större än 10 miljoner kronor tas upp som enskilda objekt i länsplanerna medan resten placeras i åtgärdspaketet. Nivån har nyligen höjts från 5 till 10 miljoner. Det är bra att man ändrar detta och därmed underlättar administrationen.

Vi har från förbundens sida tillstyrkt detta, men vi har också hävdat – och hävdar fortfarande – att besluten om åtgärdspaketet måste överföras från Vägverket, där de ligger i dag, till den regionala nivån. Länsstyrelser och de regioner som finns i dag beslutar ju om merparten av åtgärderna inom de regionala transportplanerna. Däremot beslutar de inte om dessa åtgärdsplaner, vilket vi anser vara fel. Vi menar att det ökade lokala och regionala inflytandet också ska omfatta åtgärdspaketet. I de bidragen ligger till exempel trafik-säkerhets-, miljö- och handikappanpassning.

Slutligen har jag en punkt som handlar om effekterna av gjorda investeringar. Den har redan varit på tapeten. Jag vill bara understryka vikten av detta. Det är ont om utvärderingar, och jag vill inte påstå att det är bättre på den kommunala sidan för det är lika illa där. Här krävs alltså en skärpning. Vi behöver klara regler och tydligt ansvar både på den nationella, regionala och på den lokala nivån. Det handlar om att föra upp detta mot de mål som ställs för transportpolitiken och för de enskilda projekten, klara ut hur kostnaderna och effekterna stämmer överens, få feedback och bli bättre. När det gäller de större väg- och järnvägsinvesteringarna borde berörda trafikverk åläggas ett sådant redovisningsansvar.

Håkan Johansson: Låt mig säga något om samhällsekonomiska kalkyler. Förbunden har under hösten och framför allt under våren i sin behandling av de långa transportplanerna haft en ingående diskussion om beslutsstöd och om politikens inflytande på hur man värderar nyttan av transportsystemen. Det hindrar inte att man har en stark tro på det samhällsekonomiska synsättet. Man vill gärna se en reformering när det gäller politikens genomslag. Ursprunget har varit att skapa beslutsstöd åt politiken. Det gäller framför allt enskilda objekts möjligheter att konkurrera med i princip liknande sträckningar av vägar och järnvägar. Nu nyttjas den kanske något storskaligt till att utvärdera hela system, och däri ligger ett fel.

Det har varit intressant att höra den visionära planeringens principer diskuteras i dag. Det är åt det hållet man skulle vilja se en utveckling från våra politikers sida. Regeringens uppdrag till SIKa kunde gärna omprövas så att man utvecklade modeller som i ett tidigt beslutsskede gav politiken ett starkare inflytande. Sedan kunde man kanske lite längre fram i processen värdera effekterna. Det är så långt jag vill sträcka mig. Det finns alltså en hemställan till regeringen från förbunden. En kopia av den kan fås på kansliet.

Bengt Skagersjö: Jag ska säga några ord om de nationella planerna. Förbunden tar inte ställning till enskilda projekt. Vi har naturligtvis noga gått igenom innehållet i planeringen och ser att det finns behov av förtydliganden på ett område. Det handlar om kopplingen till den europeiska transportapparaten,

utvecklingen av TEN-systemen, både när det gäller förankring på hemmaplan och fullföljande av åtagandena.

Detta kan i sin tur leda till att man måste fundera över hur finansieringen ska ordnas. Eftersom vi från EU får skärpta regler för genomförande av TEN-projekt måste vi också allokera medel till dem så att de kan genomföras. Det skulle kunna bidra till en konkurrenssituation inom de nationella planerna, vilket ju inte är rimligt. Däremot vill vi, vilket starkt betonas från förbundens sida, se en nivåhöjning av anslagen till utveckling av transportsystemen. Det har naturligtvis sin drivkraft i den regionala utvecklingen.

Håkan Johansson: Nästa lilla fråga som vi vill lyfta fram är behovet av att rationalisera prövningsprocesserna för stora infrastrukturobjekt. Det finns en tendens att planering och genomförande tar flera decennier. Det är givetvis ett dilemma för den politiska nivån att under så lång tid driva frågorna utan att kunna förverkliga dem. Men när vi ser på genomförandeskedet finns där ett antal prövningar som sannolikt skulle kunna förkortas, eller åtminstone göras mer kvalitativa. Det finns dubbelprövningar av miljökonsekvensbeskrivningar, alltså både enligt väglag och PBL. Det är ett ganska onödigt steg.

Vi har från förbundens sida gjort en hemställan till regeringen att se över planeringssystemet för att hitta rationaliseringar. Kanske kan man utgå från konkreta exempel och fundera på vad som skulle ha kunnat göras bättre. Vi får ju ofta tillägg till lagstiftningen, och därför borde man kanske också fundera på hur detta skulle kunna hanteras på ett mer rationellt sätt. Jag vill dock betona att det måste ske utan att vi förlorar i kvalitet. Vi skulle gärna se att till exempel PBL-kommittén i sitt arbete lyfte fram dessa frågor.

Bengt Skagersjö: Jag ser att vår talartid egentligen är slut, men jag skulle ändå lite kort vilja beröra de två sista punkterna, framför allt den om reformering av finansieringssystemet för vägar och gator. Jan-Eric har redan varit inne på det.

Vi ser alltså med stor oro från förbundens sida på att det inte finns rimliga förutsättningar för både återhämtning av eftersatt underhåll och nödvändiga nivåhöjningar under planperioden. Detta är mycket bekymmersamt och gäller såväl på den statliga som den kommunala sidan. Vi anser därför att finansieringssystemet bör förändras genom att vi övergår till ett system där det finns en koppling mellan brukandet och finansieringen. Som Håkan sade inledningsvis förbereder vi alltså ett sådant ärende inom förbunden.

För den kommunala väghållningen skissar vi på ett förslag till fastighetsanknuten väghållningsavgift med VA-lagstiftningen som parallell och en motsvarande sänkning av kommunalskatten. Vi har haft en grupp med företrädare för samtliga politiska partier som finns i Kommunförbundets styrelse. Representant fram till den riksdagsperiod som nu pågår har varit en för er icke helt okänd Claes Roxbergh, som alltså deltagit i det arbetet. Förslaget är nu under beredning, och vi hoppas att vi innan jul ska kunna komma med en konkret hemställan till regeringen. Den utmynnar i stort sett i en begäran om

att tillsätta någon form av utredning som tittar på dessa frågor. Och vi menar att den bör gälla såväl den kommunala som den statliga väghållningen.

När det gäller BREV-utredningen, avslutningsvis, är vi från förbundens sida oroade över förslaget. Vi var i yttrandena mycket kritiska till utredningen. Vägverket har gjort en kompletterande analys, och den bekräftar egentligen kommunernas oro. För vår del är det mest fråga om kommuner framför allt i glesbygd som redan i dag tagit på sig ett stort ansvar för den enskilda väghållningen. Nu ser de med förskräckelse att ett stort antal kilometer lågtrafikerade statliga vägar av låg standard kan komma att överföras till enskild väghållning. De har redan enskild väghållning i stor omfattning, och de kommer att ställas inför ett starkt tryck att även ta över det tillkommande vägnätet.

Låt mig avsluta med att säga att vi med spänning och intresse följer den fortsatta utvecklingen när det gäller frågan om enskild väghållning.

Förste vice ordföranden: Vi tackar för detta. Då har jag tre frågeställare i den här korta frågestunden och därefter ett antal som vill vara med i den gemensamma avslutande frågestunden.

Karin Thorborg (v): Jag har en fråga med hänvisning till det som Jan-Eric Nilsson tidigare sade om tudelningen av finansieringen. Du sade att många kommuner och regioner lägger ned stor energi på att övertyga regering och riksdag om att satsa just i deras hembygd. De har ingenting att förlora ekonomiskt på det.

En tanke vore att kräva en motprestation som innebär att staten satsar pengar om kommunen eller regionen lokalt är beredd att också skjuta till pengar. Vi hörde tidigare om de statskommunala vägarna. Då skulle man lokalt ha intresse av att hålla tillbaka dåligt motiverade satsningar, vilket vi alla i längden skulle vinna på. Vad tror ni om idén att införa krav på lokal medfinansiering? Kan ni se några andra sätt att skapa incitament för kommuner och regioner att se till helheten när det gäller infrastrukturen?

Håkan Johansson: Med 1991 års förändring av finansieringssystemet försvann de riktade bidragen som hade upprätthållit ett system för motfinansiering med ungefär hälften. Det här är ju en del av den stora påsen pengar som kommunerna ska hantera, det vill säga en medfinansiering av egna vägar. Jag tror att man ska lyfta upp frågan till att gälla minst den regionala nivån för att se sammanhanget. Jag vill påstå att man i hög grad resonerar i regionala termer eftersom vi också har transportplaner på regional nivå. Frågan blir då vem som är medfinansieringspart.

En viktig aspekt kunde vara att få ett större genomslag av demokrati i Vägverkets och Banverkets beslutsprocesser. Det skulle egentligen fylla samma syfte, men då fick vi också in en politisk dimension i övervägandena.

Jag känner mig inte ha mandat för att diskutera riktade statsbidrag så jag avstår från det.

Bengt Skagersjö: Låt mig lägga till att den bästa lösning som vi ser är det som jag var inne på tidigare, nämligen nya finansieringssystem. Faktum är att många kommuner redan i dag förskotterar statliga objekt. Det är ingen idealisk lösning som vi ser det. Kommunerna har en ansträngd ekonomi, men de har ändå bedömt att detta är angeläget. Då är vi alltså uppe på nivån ca 1 ½ miljard. Det visar att kommunerna är intresserade av infrastrukturen, och det förekommer också medfinansiering.

Jag känner, precis som Håkan, att jag inte har mandat att uttala mig i de här frågorna. Detta är dock sådant som en utredning självklart bör titta på – både historiskt och vad man ska sikta på i framtiden.

Hans Stenberg (s): Min första fråga gäller det som Bengt Skagersjö tog upp om att decentralisera fler beslut, alltså flytta ned besluten på regional nivå.

Tidigare beslutade länsstyrelserna om tjälsäkringsfrågor. Efter hård kritik från industrins sida valde man att lyfta över dem till Vägverket. Industrin ansåg att deras synpunkter kom bort när detta hanterades på länsstyrelsenivå och att länsstyrelserna mer tenderade att se till rättvisan mellan kommunerna än till det verkliga behovet. Om en kommun fick en väginvestering skulle en annan också ha det. Jag skulle gärna vilja ha en kommentar till detta. Jag undrar också om du inte ser några risker med en sådan ordning.

Sedan har jag en fråga till Håkan Johansson som gäller prövningen av infrastrukturprojekt, som ju är ett bekymmer. Det sitter två utredningar och tittar på det här, PBL-kommittén och Miljöbalkskommittén. Saknas det någonting i direktiven till de utredningarna för att man ska kunna göra något åt det? Jag har inte upplevt det så. Jag vill gärna ha en kommentar till det.

Bengt Skagersjö: Från kommunal och regional synpunkt är uppfattningen mycket tydlig, att man skulle få bättre resultat med den här decentraliseringen. Sedan vet jag att det finns andra organisationer som har en annan uppfattning. Jag kan till och med sträcka mig så långt som att det inte är alla kommuner som är helt övertygade om att den här modellen är den riktiga. Det finns alltså meningsskiljaktigheter även på den nivån.

Håkan Johansson: När det gäller möjligheterna att göra prövningsprocesserna effektivare finns det säkert ett utrymme inom utredningarna som hanterar PBL och miljöbalken för att genomföra sådana förenklingar. Men det är också frågan om att det görs. Det finns andra frågor som är knutna till detta. Det kan vara departementens resurser att helt enkelt hantera dessa frågor. Det kan också vara frågan om att organisera om delar av prövningen. Länsstyrelserna skulle i sin roll som tillsynsmyndigheter kunna få en roll att vara instans för prövning, så att inte allting måste upp till regering och departement. Där tror jag också att man kan se möjligheter. Samtidigt handlar det om att hitta bättre dialoger mellan planering, genomförande och den fysiska planeringen i kommuner och regioner, som också – det får vi säga – självkritiskt ska anpassa sig till det mest smidiga systemet. Där tror jag att man kan arbeta ganska konventionellt för att hitta en bra dialog.

Christer Winbäck (fp): Jag vill också återkomma till den regionala planeringen. Ni förespråkar ju att regionerna ska få större möjlighet att planera och se till att de mest angelägna projekten kommer till stånd. Även om man inte har fått tillräckligt mycket pengar, åtgärdsbitar och så vidare undrar jag hur det ser ut i de regioner där man prövar, som exempelvis Västra Götalandsregionen, ett ökat inflytande på regionala vägar etcetera. Tycker ni, även om det prövats under kort tid, att det verkar fungera? Krävs det mer makt och mandat till dem? Eller har man inte kommit tillräckligt långt för att följa detta? Följer ni det så att ni kan utvärdera det tillsammans med andra synpunkter? Jag är tacksam för svar på den frågan.

Bengt Skagersjö: Jag har inte den inblicken just i regionernas arbete i det sammanhanget. Jag vill peka på att den senaste planperioden, som gäller fram till och med nu, ligger mer än 50 % av den regionala anslagsnivån i pottpengar, alltså i åtgärdsplan. Nu höjer man beloppet från 5 till 10 miljoner kronor, vilket får mig att tro att det blir ytterligare en stor andel av de här åtgärderna som annars hamnar inom Vägverkets beslutsmandat och försvinner från den regionala nivån. Det är det som vi har reagerat mot.

Håkan Johansson: En kort reflexion över regionernas arbete. Skåne och Västra Götaland, som har hunnit arbeta under den längsta perioden, har själva ansett att man har gjort stora framsteg genom att kunna samordna infrastrukturplanering, kollektivtrafik och planering för både bebyggelse och andra områden. Jag tror att här finns en del att lära, eftersom man kan hitta en större tvärssektoriell samordning också i det här. Det politiska inflytandet ska vi inte förakta.

Vice ordföranden: Då måste vi gå in på den avslutande gemensamma frågestunden, där en del redan har anmält intresse. Innan vi gör det ska jag påminna, i första hand oss ledamöter, om vad syftet med vår utfrågning är. Vi kanske helst bör avstå från att diskutera enskilda projekt och försöka prata mer om principer, riktlinjer och så vidare. Det var så vi hade tänkt från början.

Karin Thorborg (v): Jag ska återkomma till det vi startade med i morse, och jag vänder mig till Shirin Ahlbäck Öberg.

Jag reagerade när du ställde frågan så här: Var lägger ni krutet i riksdagen när det gäller EU-arbetet? Uppfattningen är klart att vi här har fått ett maktunderskott sedan vi anslöt oss till EU. Det verkade som om du tyckte att det här bara har att göra med hur man organiserar arbetet med EU-frågorna.

Jag ställer alltså frågan: Tror du då att den här upplevelsen av makt skulle förändras om vi ändrade på vårt sätt att arbeta med EU-frågorna?

Shirin Ahlbäck Öberg: Tack för frågan. När jag pratade om att man möjligen måste lägga krutet på ett annat sätt i riksdagens arbetssätt tänkte jag inte enbart på EU-arbetet. Jag är väl medveten om vilken typ av arbetsbelastning utskotten har i den svenska riksdagen i dag och vilka problem de har, även utskott som skulle vilja hänga med mer i exempelvis EU-frågornas hantering

på ett tidigt stadium, alltså tidigare än när de når den svenska riksdagen, EU-nämnden. Det är helt enkelt en brist på tid.

Då måste man ställa sig frågan: Vad är det riksdagen ska syssla med? Vad är det man ska prioritera? Då måste man även få ta tag i heliga kor. Jag kan formulera frågan så här: Är det rimligt att man lägger stora delar av mötestid och kansliets tid på att bemöta den flod av motionsyrkanden som kommer varje år? Eller kan man tänka sig att använda den tiden till något annat? Det är ett exempel, och sedan kan det finnas många andra saker.

När det gäller att komma till rätta med ett upplevt maktunderskott finns det förstås flera vägar att gå. Jag pekade i min väldigt korta framställning på en tydlig skillnad när det gäller just EU-arbetets organisering mellan Sverige och Finland. Det var på vilka grunder EU-nämnden respektive stora utskottet i Finland skötte sitt samråd med regeringen. Det som jag inte redovisade var bland annat att frågan i vår enkät också ställdes huruvida riksdagsledamöterna tycker att EU-nämnden respektive stora utskottet fungerar tillfredsställande. Då svarar 56 % av de svenska ledamöterna, vilket är ganska bra, att EU-nämnden fungerar tillfredsställande. I det finska fallet svarar 92 % att det fungerar.

Systematiskt i den här enkätundersökningen ser vi stora skillnader. Det är alltså inte små, svårtolkade skillnader mellan upplevd förmåga att påverka EU-politik, utan det är stora skillnader.

Krister Örnfjäder (s): Jag vänder mig till Lars-Göran Mattsson, och det gäller diskussionen om att vi behöver bättre underlag. Det håller jag naturligtvis med om. Jag håller också med om slutsatsen att vi för att kunna klara det också måste ha bättre utredningsresurser till vårt förfogande här i riksdagen.

Men den lösning som du föreslog, att vi skulle ha bättre underlag, innebär inte den att när vi vet hur situationen ser ut kommer vi också att föreslå åtgärder, därför att då är vi inte omedvetna om prioriteringar och konsekvenser? Du hade nämligen en punkt om att vi inte skulle föreslå åtgärderna.

Lars-Göran Mattsson: Det jag menar att ni ska satsa på är att precisera de här målen, etappmål och fördelningsmål, de trafikpolitiska målen. Dessutom kan man tala om vilken typ av åtgärder som Vägverket, Banverket och andra verk ska förutsätta när de funderar på åtgärder. Många har här varit inne på detta att om ökad övervakning av vägarna och sänkta hastigheter är en tillåten åtgärd får det effekter för vilka investeringar som ska göras för att man till exempel ska kunna uppnå trafiksäkerhetsmål.

För mig handlar det om de här nivåerna på etappmål, fördelningsmål, åtgärdsarsenal och budgetnivå. Sedan bör så många experter som möjligt räkna på det billigaste sättet att lösa det på, så att man plockar fram den billigaste lösningen för att nå de här målen. Men det är fullt legitimt att ni också anger fördelningspolitiska mål vid sidan om det rena samhällsekonomiska effektivitetsmålet.

Johnny Gylling (kd): Jag har två frågor. Den första är till våra statsvetare. Hur ska man komma till rätta med glappet mellan folket och beslutsfattarna när det gäller att veta vem man ska vända sig till?

När jag kom in i riksdagen och till trafikutskottet var den första frågan jag fick hemma bland grannarna om jag kunde se till att det blev ordning på rondellen i närheten. Jag sade att det var lite svårt för mig och att de fick prata med Vägverket i första hand. Vi får en massa frågor från mycket bekymrade människor om saker som vi egentligen inte kan eller bör påverka i riksdagen. Har ni några idéer om hur man ska överbrygga den här klyftan?

Den andra frågan är till den som finner sig beredd att svara, kanske någon från VTI. Den gäller EU-utvidgningen: Vilken betydelse bör den ha för infrastrukturplaneringen? Jag upplever det så att varken trafikverket, riksdagen eller regeringen lägger så mycket vikt vid en så stor händelse när man pratar om infrastruktur, utan på något vis stannar diskussionen vid gränsen. Det var uppenbart här att det var Kommunförbundet som betonade vikten av TEN-projekten till exempel, därför att det är ju på kommunal och lokal nivå som man upplever de här förändringarna väldigt starkt i trafikökning med mera.

Helena Wockelberg: Johnny Gylling är nog inte ensam om att ha så frågvisa grannar. Om jag ska tolka mina data rätt är det här någonting som de tålmodiga riksdagsledamöterna möter hela tiden.

Jag har under förmiddagen skrivit ned några saker, och det som står överst på min lista är: Vad ska vi ha politikerna till? Ska vi ha er för att ni ska vara bättre än oss andra på att fatta beslut eller göra analyser? Nja, det kanske inte är det analytiska. Vi kanske inte kan kräva att ni ska vara experter på saker och ting. Men vi kanske har er till att fatta de jobbiga besluten, de obehagliga besluten, som det inte finns en självklar lösning på eller som vi inte klarar av att föra vetenskapliga eller andra samtal om.

Det glapp som finns mellan medborgare och makthavare i den här aspekten tror jag dock är ett pedagogiskt problem och ett problem som gäller självbehärskning. Just rondellbyggen kan jag inte uttala mig om. Men i vilken mån är det så att politiker på det här området håller fingrarna ur syltburken, för att tala klarspråk? När jag talar med olika aktörer och försöker pressa dem på vad det är som är problemet är det alltid någon annans snedsteg som är ett problem; myndigheterna tricksar i planeringen och försöker budgetmaximera genom att underdriva kostnaderna i början av planeringsperioden och så vidare. Regeringen tycker att ledamöterna fortsätter att fira hembygdens dag. Ledamöterna tycker att regeringen ändrar sig lite för ofta.

Jag tycker att man ska säga till grannarna: Vi har en beslutsordning som går ut på att vi i riksdagen koncentrerar oss på vissa saker, och myndigheterna koncentrerar sig på andra. Sedan kan vi fundera på om det inte är så att klarspråk är en underutnyttjad politisk teknik. Jag tror att många medborgare klarar av att höra att ”i år väljer vi miljön” eller ”i år väljer vi trafiksäkerheten framför något annat”. Det kanske kan vara värt att testa det.

Lars Hultkrantz: Kilometerskatten kommer att kunna användas för sektorsvis eller lokal/regional finansiering av vägar. Den har ganska stor betydelse för finansieringsfrågorna och planeringsfrågorna. Liknande förändringar kan nog komma att uppstå genom EU:s politik när det gäller *open access* på järnvägsområdet, där man kanske får en annan syn på banavgifterna i framtiden.

Annars ska jag bara säga att EU huvudsakligen påverkar transportpolitiken genom att inre marknaden och så vidare påverkar trafikvolymernas utveckling. Det har vi redan med i planeringsprocessen. I den här frågan gäller det omvända, när man försöker påverka den inre marknaden genom att bygga vägar. Det är i och för sig en viktig fråga.

Sven Bergström (c): Jag har en fråga och ett förslag.

Vi har nu hela förmiddagen resonerat om teori. Sedan finns det också en praktik. Vi som har varit med ett tag har kunnat konstatera att aldrig så ambitiösa planer, när det gäller både investeringar, drift och underhåll, kommer på skam efter ett tag. Kön till Ulrica Messing när regioner och kommuner för några veckor sedan fick uppvakta var enorm och visade vilken frustration det finns hos berörda regioner och kommuner över att man inte orkar med att fullfölja de planer som man på ett eller annat sätt har kommit fram till. Vi ser också undanträngningseffekter av projekt som blir väldigt mycket dyrare än vad man har beräknat.

Jag funderar: Finns det någon metod att säkerställa att de planer man på ett eller annat sätt har kommit fram till faktiskt kan genomföras? Då är en modell som har diskuterats PPP-lösningar, som har prövats i Norge, Finland, England och på Arlandabanan i Sverige. Vad tror ni om det, ni som är i olika branscher, till exempel Jan-Eric Nilsson och någon från Kommunförbundet? Är PPP en modell som borde kunna prövas också i Sverige? Det var frågan.

Förslaget är att vi innan vi skiljs åt borde kunna ta beslut över alla parti-gränser om att nappa på det här med att stärka trafikskottets roll. Då blir det ordning och reda. Det kan vi ta som slutpunkt.

Jan-Eric Nilsson: Jag tror att PPP-lösningar fungerar ibland, i vissa specifika situationer, men det är inte en generell lösning för att lösa resursproblem.

Bengt Skagersjö: Vi har sagt från förbundens sida: Okej, PPP i kanske något eller några enstaka fall, för att pröva och skaffa erfarenheter, men med eftertänksamhet och noga utvalt, med noggrann uppföljning. Vi tror att det i många avseenden kommer att kunna bli mer komplicerat och juridiskt svårt. Det blir andra riskbedömningar. Det är risk för juridiska tvister och så vidare. Men det finns en positiv inställning till att åtminstone pröva.

Sedan vill jag själv påstå att en PPP-lösning i alla fall känns bättre än till exempel tullvägar på E 6 på västkusten.

Karin Svensson Smith (v): Jag sade tidigare att trafikverken har svårt att tillämpa fyrstegsprincipen, men kommuner och regioner tillämpar den inte alls. När de uppvaktar oss om hur vi ska lösa trafikpolitiska problem gäller det

nästan enbart investering i nya vägar, och i vissa fall också järnvägar. När man då inser att det här sannolikt inte kommer att rymmas inom ramen eller att den samhällsekonomiska värderingen av vägarna är låg föreslår man att vi ska låna till pengarna så ska man klara ramen.

Nu skulle jag vilja veta vad statsvetarna tycker om det här sättet att lösa problemen, att skicka räkningen till kommande generationer i stället. Har ni några synpunkter på det ur ett rent statsvetenskapligt perspektiv?

Helena Wockelberg: Att skicka räkningen till kommande generationer: Det finns ju andra sådana, liknande problem. Var ska vi gräva ned vårt kärnavfall? Vad kommer våra barnbarn att tycka om det? Jag tror att man ska ta den här frågan på allvar. Man ska fundera lite på det. Det är också ett slags delegation, kanske på en obestämd framtid. Någonstans måste det gå en gräns för hur intressant det blir att vara en makthavare om 20 år om allt beslutsutrymme redan är in-tecknat.

Jag skulle vilja passa på att kommentera PPP och den typen av lösningar. Jag vill understryka viss återhållsamhet. Innan man omfamnar den här metoden kanske det finns, precis som vi nyss hörde, några saker att reda ut. Hur utövar man kontroll över den här typen av konsortier eller sådana som fattar beslut? Jag kan inte säga vad jag tycker om det. Finns det något sätt att möjliggöra flexibilitet eller att ändra sig måste man ta med det när man beräknar risker. Jag vet inte vad jag ska säga. Det var helt enkelt en för svår fråga för mig. Jag är ledsen.

Christer Winbäck (fp): Jag ska strax fråga Bengt och Håkan. Först vill jag bara ge en passning till Helena. De flesta av oss upplever samma situation som läkare och andra som går på fester. Man får alltid ställa diagnoser, ge råd och annat. När det gäller just våra frågor, trafik och så vidare, får man ofta kommentaren: Vi har faktiskt valt dig som företrädare för vårt område, och då är det våra vägar som är prioriterade. Även om de flesta av oss försöker låta bli syltburken alltför mycket och ge löften är det ibland en svårighet. Jag tror att vi får möta det på alla fester och tillställningar vi går på, oaktat om det är privat eller inte.

Min fråga går till Håkan och Bengt, och det gäller den regionala processen. Det är viktigt att komma ihåg talesättet att får man inte information kan man inte ta ansvar, och får man information kan man inte undgå att ta ansvar. När det gäller den regionala planeringsprocessen för vägar och så vidare är det viktigt att vi inte bara tror att den är bättre utan att vi följer upp den på något sätt. Jag hoppas att ni – om det är VTI, SIKa eller andra – på olika sätt kommer att försöka följa den regionala processen och se hur den kan stärkas och förbättras, så att man kan fortsätta. Jag tror också på regionaliseringen.

Min fråga till er är: Har ni eller avser ni i planeringen att nu göra någon form av studier eller uppföljning för att få belagt att det är bra eller kan bli ännu bättre?

Håkan Johansson: Vi har starka och fortlöpande kontakter med våra respektive län och regioner, och vi diskuterar ofta infrastruktur och transportpolitik. Om vi ska systematisera detta vet jag inte i dag, men det finns naturligtvis ett mycket starkt intresse av att betrakta vad som är positivt.

Får jag bara flika in en sak om strukturfonderna. Strukturfonderna skulle i princip också kunna omsättas i goda idéer i infrastruktur. Man bör inte glömma bort den potential som finns där.

Vice ordföranden: Jag vill avslutningsvis tacka alla som har medverkat vid den här utfrågningen. Det har varit väldigt intressant – svårt men nyttigt. Dagordningen tillåter tyvärr inte, Sven, att vi tar upp ditt förslag till beslut. Vi får återkomma i den frågan.

Frågor till andra länders parlament

Den svenska riksdagens trafikutskott genomför för närvarande ett projekt kring infrastrukturplaneringen och hur planeringsprocessen ser ut för vägar och järnvägar. Projektet utförs av trafikutskottets kansli i samarbete med utredningstjänsten.

Syftet med projektet är att ge trafikutskottet ett fördjupat beslutsunderlag inför beredningen av en regeringsskrivelse om infrastrukturplaneringen. Underlaget skall kunna tas som utgångspunkt för diskussioner om hur riksdagens inflytande i planerings- och uppföljningsprocessen bör se ut.

En del i projektet är att ge en internationell utblick av hur infrastrukturplaneringen sker i ett antal andra länder. Syftet med detta delprojekt är att översiktligt beskriva hur andra länders planeringsprocess ser ut och vilka lösningar som valts med avseende på när och hur parlamenten kommer in i planering och uppföljning av infrastrukturen för vägar och järnvägar.

Som ett led i detta projekt vänder vi oss till er för att få hjälp med att besvara nedanstående frågor.

1. Beskriv hur planeringsprocessen för vägar och järnvägar ser ut, bl.a. vad gäller rollfördelningen mellan parlamentet och övriga aktörer! Hur samordnas/integreras planeringsprocessen för vägar och järnvägar med den mer övergripande planeringen och insatser inom andra politikområden för att utveckla olika regioner, t.ex. regionalpolitiska och näringspolitiska åtgärder?
2. Beskriv hur investeringar i och drift/underhåll av vägar och järnvägar finansieras och vem som fattar besluten!
3. På vilket sätt är det nationella parlamentet involverat i *dels* den mer långsiktiga planeringsprocessen, *dels* den mer regelbundet återkommande (t.ex. årliga) planeringen med avseende på vilka objekt som staten satsar på? Hur detaljerad är det nationella parlamentets styrning? Ange gärna exempel!
4. På vilket sätt är det nationella parlamentet involverat i tilldelningen av resurser till *dels* investeringar, *dels* drift/underhåll? Hur detaljerad är det nationella parlamentets styrning när det gäller resurstilldelningen, exempelvis med avseende på antal anslag som parlamentet beslutar om? Avser parlamentets beslut en klumpsumma till exempelvis vägar eller är besluten mer detaljerade? Ange gärna exempel!
5. Beskriv hur planeringen och medelstilldelningen för vägar och järnvägar följs upp och utvärderas samt vilken roll det nationella parlamentet har när det gäller att följa upp och utvärdera planeringen och medelstilldelningen! Ange även – om möjligt – hur resultaten av uppföljnings- och utvärderingsinsatser används!

Referenser

Information från parlament och departement

- Jan-Henrik Pursiainen, finländska riksdagens interna utredningstjänst, Helsingfors.
- Tore Berge, norska stortingets utredningsseksjon, Oslo.
- Annelise Quistorff, danska folketingets bibliotek, arkiv & oplysning, Köpenhamn.
- Vries. M. Kool, utskottet för transporter, arbete och vattenförvaltning vid nederländska parlamentet och Jeroen Heerkens vid nederländska parlamentets informationsservice.
- Fiona Poole, brittiska underhusets utredningstjänst, parlamentsbiblioteket, London.
- Hon. Paul Swain, transportminister, Wellington, Nya Zeeland.
- Tom Ferris, irländska transportdepartementet, Dublin.
- Astrid Mahler-Neumann, tyska förbundsdagens utredningstjänst, Berlin.
- Kurt Zwimpfer, schweiziska parlamentets utredningstjänst och dokumentationscentral, Bern.
- Dominique Vacher och Isabelle Orizet, franska nationalförsamlingens utredningstjänst.
- Wieslaw Staskiewicz, polska sejmens utredningstjänst, Warszawa.

Tryckt material

- Kollektivtrafik med människan i centrum (SOU 2003:67)
- Förstudie om strategisk infrastrukturplanering – En jämförelse mellan systemen i Danmark, Finland, Norge och Sverige. Rapport nr 5:2002. Nordiska vägtekniska förbundet.
- Transportplanlegging i Norge og Sverige – en sammenligning. Inger-Anne Ravlum & Henning Lauridsen. Transportøkonomisk institutt, 2001.
- Inriktningsplaneringen – Utvecklingsförutsättningar på kortare och längre sikt. Rapport 2002:22. SIK.
- St.prp. nr. 1 (2002–2003) for budsjetterminen 2003. Utgiftskapitler 1300–1380. Det kongelige samferdseldepartement. (Norge)
- Budsjett-innst. S. nr. 13 (2002–2003). Budsjettinstilling til Stortinget frå samferdselkomiteen (Norge).
- Informationen zum Bundesverkehrswegeplan 2003. Eduard Oswald, ordförande i tyska förbundsdagens trafik- och bostadsutskott.
- Bundesverkehrswegeplan 2003. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Tyskland).

- Entwurf Bundeshaushalt 2003. Kap. 1210 – Bundesfernstrassen (Tyskland).
- Bericht zum Ausbau der Schienenwege 2001 (14/7945. 21.12.2001) (Tyskland).
- Strassenbaubericht 2001 (14/8754. 08.04.2002) (Tyskland).
- Wie kommt der öV zu seinem Geld? Max Friedli & Oliver Washington, Bundesamt für Verkehr. 2002 (Schweiz).
- Wie wird die öV-Infrastruktur finanziert? Max Friedli & Oliver Washington, Bundesamt für Verkehr. 2002 (Schweiz).

Webbplatser

- Landguiden – Länder i fickformat (<http://www.landguiden.nu/>)
- Finländska riksdagen (<http://www.eduskunta.fi/>)
- Finländska kommunikationsministeriet (<http://www.mintc.fi/www/sivut/svenska/default.html>)
- Norska stortinget (<http://www.stortinget.no/>)
- Norska samferdseldepartementet (<http://odin.dep.no/sd/>)
- Danska folketinget (<http://www.folketinget.dk/>)
- Danska trafikministeriet (<http://www.trm.dk/sw232.asp>)
- Nederländska parlamentet (<http://www.tweede-kamer.nl/>)
- Brittiska transportdepartementet (<http://www.dft.gov.uk/>)
- Brittiska vägmyndigheten (<http://www.highways.gov.uk/>)
- Brittiska järnvägsmyndigheten (<http://www.sra.gov.uk/sra/>)
- Nya Zeelands parlament (<http://www.parliament.govt.nz/>)
- Nya zeeländska finansieringsmyndigheten (<http://www.transfund.govt.nz/intro.html>)
- Nya zeeländska vägmyndigheten (<http://www.transit.govt.nz/>)
- Nya zeeländska regeringens informationssida (<http://www.govt.nz/en/home/>)
- Irländska parlamentet (<http://www.gov.ie/oireachtas/frame.htm>)
- Irländska transportdepartementet (<http://www.transport.ie/>)
- Tyska förbundsdagen (<http://www.bundestag.de/>)
- Tyska trafikministeriet (<http://www.bmvbw.de/>)
- Schweiziska parlamentet (<http://www.parlament.ch/homepage.htm>)
- Schweiziska miljö-, kommunikations- och energidepartementet (<http://www.uvek.admin.ch/>)
- Schweiziska regionplanmyndigheten (<http://www.are.admin.ch/are/de/>)
- Franska nationalförsamlingen (<http://www.assemblee-nationale.fr/>)
- Polska sejmen (<http://www.sejm.gov.pl/english.html>)

Sammanställning av planerings- och uppföljningsprocessen i olika länder

Finland

- I Finland är presidentmakten stark.
- *Riksdagen* har lagstiftnings- och beskattningsmakt. Riksdagsarbetet sker till stora delar inom utskotten.
- Regeringen (*statsrådet*) består av ministerier.
- Finland är sedan 1996 indelat i fem storlän. Åland är ett eget landskap med visst mått av självstyre.
- Det finns 455 kommuner samt 16 på Åland.

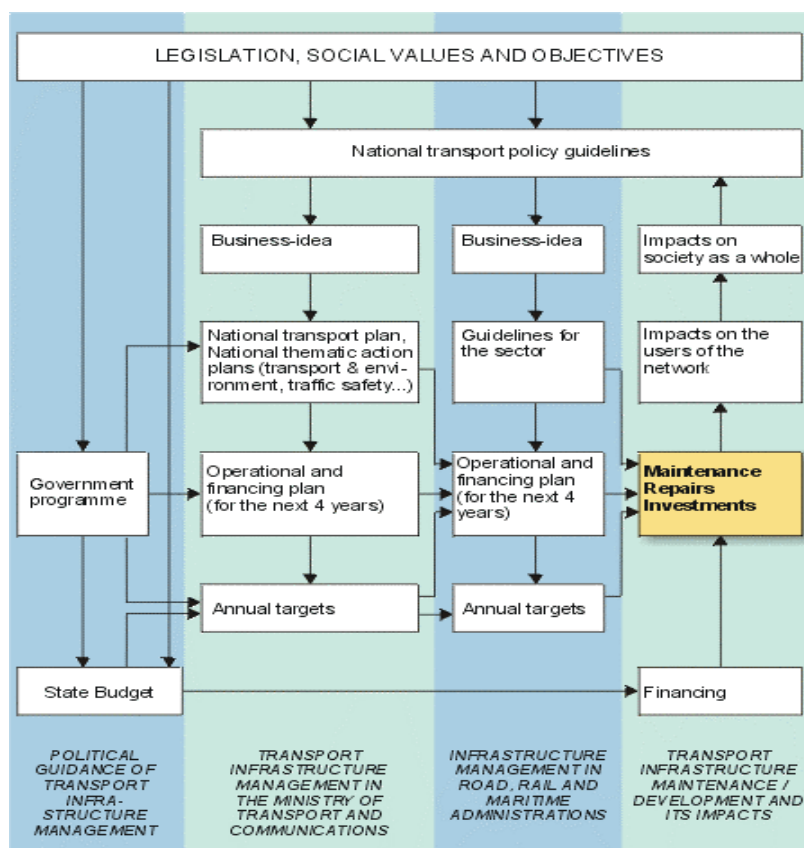
Allmänt

Finland har ett vägnät på omkring 7 750 mil. Knappt 40 mil av detta är motorväg. Det finska järnvägsnät är ca 600 mil, varav en fjärdedel är elektrifierad. Sjötrafiken är omfattande till andra Östersjöländer. Även insjöarna har fraktrafik för större fartyg, men denna frakttyp har dock alltmer ersatts av landsvägstrafik.

Planering och styrning av trafikens infrastruktur i Finland

I Finland finns ingen formell planeringsprocess som omfattar samarbete mellan de olika trafikverken. Styrningen av infrastrukturen regleras av ett flertal mål- och programdokument samt beslut på olika nivåer. Det egentliga planeringsarbetet utförs av statsrådet och ämbetsverk och inrättningar under det. Riksdagen behandlar inte planerna officiellt, men i samband med att den godkänner den årliga statsbudgeten tas beslut om projekt som gäller utveckling av trafikinfrastrukturen. I det skede då projekten anvisas anslag i budgeten är projektplaneringen därmed redan långt framskriden. Riksdagen (i praktiken i första hand finansutskottet och i någon mån även kommunikationsutskottet) följer ändå med de planer som regeringen gör upp och vet således enligt vilken tidtabell projekten avses bli genomförda. Riktlinjer för trafikinfrastrukturen ingår också i regeringsprogrammet, som riksdagen godkänner.

Följande översiktliga schema illustrerar kopplingarna mellan olika dokument samt hur de anknyter till planeringen av trafikens infrastruktur:



Som framgår ovan är planeringen och styrningen av trafikledshållningen förenade med flera olika måldokument och andra dokument. De viktigaste dokumenten kan i korthet (1–9) beskrivas enligt följande.

1) Kommunikationsministeriets rapport från år 2000 På väg mot ett intellektuellt och hållbart trafiksystem 2025¹ är ett exempel på uppställandet av långsiktiga mål för planeringen av trafiksystemet. Riktlinjerna omfattar ca 20 år och utgår från nuläget inom trafiksystemet, förutsägbara förändringsfaktorer i samhället som påverkar trafikefterfrågan samt vissa "externa" mål för motsvarande tid. De externa målen avser i första hand regionalpolitiska och EU:s trafikpolitiska mål. Målen för riktlinjerna anger den önskade riktningen för utvecklingen av hela trafiksystemet. I riktlinjerna behandlas finansieringen inte mer än att det tas ställning till om man inom den aktuella tidsperioden borde satsa på att t.ex. utveckla nya finansieringsformer eller prissättningen av trafiken.

¹ Rapportens namn på finska är "KÄKLI".

Trafikpolitiska riktlinjer ("KÅKL", parlamentariska trafikkomittéer osv.)	
Tid	15–20 år
Baserar sig på	förändringsfaktorer i samhället
Ger utgångspunkter för	riksomfattande trafiksystemplaner och åtgärdsprogram, trafikverkens riktlinjer och principer för verksamheten, kommunikationsministeriets och trafikverkens verksamhets- och ekonomiplaner (VEP), regeringsprogrammet
Precisionsnivå	mål, insatsområden, önskad riktning för verksamheten
Förhållande till finansiering	behandlas inte
Uppföljning	i olika sammanhang (statsbudgeten, kommunikationsministeriets och trafikverkens verksamhetsberättelser, trafikverkens interna uppföljningssystem)

2) Ett exempel på definition av infrastrukturpolitiken för ett bestämt delområde ges i den rapport som togs fram av arbetsgruppen för basservicenivån och som blev klar i slutet av år 2002. I rapporten angavs att det bl.a. med anledning av de senaste årens befolkningskoncentration ansågs nödvändigt att definiera basservicenivån i väg- och bannätet för att trygga en jämlik regional utveckling. Befolkningens, näringslivets och regionernas behov samt specialvillkoren i samhället som t.ex. miljön, säkerheten osv. togs som utgångspunkt. På basis av dessa faktorer definierades basservicenivån för trafiken och transporterna samt bedömdes vilken trafikledsservice som möjliggör service-nivån.

Infrastrukturpolitik (basservicenivå, lågtrafikerade trafikleder, stam-nät osv.)	
Tid	10–20 år
Baserar sig på	trafikpolitiska riktlinjer (regeringsprogrammet)
Ger utgångspunkter för	riksomfattande åtgärdsprogram, trafikverkens riktlinjer och principer för verksamheten, kommunikationsministeriets och trafikverkens VEP
Precisionsnivå	principer för verksamheten och insatsområden, prioritetsordning för viktiga projekt
Förhållande till finansiering	uppskattar den finansiering som behövs för åtgärderna och vad man kan och inte kan uppnå genom fortgående finansiering på nuvarande nivå
Uppföljning	i olika sammanhang (statsbudgeten, kommunikationsministeriets och trafikverkens verksamhetsberättelser, trafikverkens interna uppföljningssystem)

3) De riksomfattande åtgärdsprogrammen är detaljerade planer för åtgärderna inom bestämda insatsområden. Exempel på åtgärdsprogram är åtgärdsprogrammet för minskade miljöolägenheter av trafiken, cykelpolitiska programmet och sjöfartspolitiska programmet. Åtgärdsprogrammen avser också mycket annat än trafikverkens verksamhet, t.ex. ändringar i lagstiftningen. I åtgärdsprogrammen anges de ansvariga instanserna och tidtabellen för enskilda åtgärder.

4) Trafikverkens (bl.a. Vägverkets, Banförvaltningscentralens) egna långsiktiga program förenar ovan nämnda målsättningar, planer och program med hänsyn till varje trafikverks lagbestämda uppgift och verksamhetsidé. I programmen anges principerna för underhåll, inbördes accentueringar och enskilda projekt inom trafikledshållningen med hjälp av vilka respektive trafikverk kan förverkliga sin verksamhetsidé och riksomfattande riktlinjer, planer och åtgärdsprogram. I programmen uppskattas den finansiering som behövs för att målen på riksnivå skall uppnås medan det i en plan däremot uppskattas i vilken mån målen kan nås med hjälp av olika finansiella ramar.

5) I varje regerings regeringsprogram ingår ett avsnitt om trafikpolitiken. Där anges de principer som styr regeringens agerande i trafikfrågor och de åtgärder som regeringen önskar vidta under regeringsperioden. I det senaste regeringsprogrammet påtalas utvecklingen av trafiklederna och regeringens strävan efter ett långsiktigt underhåll och en långsiktig utveckling av trafiklederna. I enlighet med regeringsprogrammet kommer man år 2003 att bereda ett trafikinvesteringsprogram som täcker alla former av trafik och sträcker sig över flera år. Avsikten med investeringsprogrammet är att stärka den regionala strukturen i Finland, näringslivets konkurrenskraft och internationella förbindelser. Det kommer senare att utredas separat och göras överenskomelser om hur programmet skall finansieras och om eventuella nya finansieringslösningar. Då det gäller redan existerande trafiknät är strävan att hålla trafiklederna i skick och upprätthålla deras kapitalvärde samt att trygga den grundläggande servicenivån på väg- och bannätet samt privata vägar så att de kan hållas på minst nuvarande nivå.

6) Kommunikationsministeriets verksamhets- och ekonomiplan (VEP) omfattar hela förvaltningsområdet och avsnittet om ekonomin innehåller en plan för budgetfinansieringen för de fyra följande åren. Även avsnittet om verksamheten definierar de trafik-, kommunikations- och ägarpolitiska målen för de fyra följande åren. Utgångspunkterna för ministeriets VEP utgörs av de trafikpolitiska riktlinjerna, de riksomfattande planerna och åtgärdsprogrammen samt regeringsprogrammet. I VEP anges vilka delar av de långsiktiga planerna som skall genomföras under de fyra följande åren med beaktande av den finansiella ram som kan skönjas.

7) I trafikverkens (bl.a. Vägverkets, Banförvaltningscentralens) verksamhets- och ekonomiplan (VEP) sammanförs målen från de trafikpolitiska riktlinjerna och de riksomfattande planerna och åtgärdsprogrammen i fråga om skötseln av färleder, banhållningen och väghållningen. Den finansiella ramen i mini-

steriets VEP indelas ytterligare enligt åtgärds-kategorier och regioner (distrikt). Resultatmålen beaktas. I VEP bedöms i vilken mån målen kan nås med den finansiella ram som kan förutses. I planen bedöms också hur mycket tilläggsfinansiering det behövs för att trafikverket enligt egen uppfattning skall kunna fullgöra de skyldigheter och uppnå de mål som uppställts för det.

8) Kommunikationsministeriet ställer upp årliga resultatmål för trafikverket. Resultatmålen anknyter dels till målområdena för de trafikpolitiska riktlinjerna, dels till förbättrandet av trafikledshållningens ekonomi. Trafikverket och kommunikationsministeriet förhandlar årligen om resultatmålen. De resultatmål för trafikverket som anges i statsbudgeten informerar regeringen och riksdagen om vad man ämnar åstadkomma med budgetfinansieringen för ett visst år.

9) Trafikverket kan fördela ansvaret för de resultatmål som ställts upp för dem mellan centralförvaltningen och regionalförvaltningen (eller olika enheter). Trafikverkens egna resultatmål kan också innehålla andra mål än sådana som kommunikationsministeriet uppställt.

Beslut om trafikledsanslag och uppgiftsfördelningen mellan riksdagen och andra aktörer

I riksdagen ansvarar finansutskottet för frågor som gäller trafikinvesteringar. Finansutskottet sköter också behandlingen av statsbudgeten. Kommunikationsutskottet behandlar bl.a. regeringspropositioner som hör till lagstiftningen inom det aktuella förvaltningsområdet.

Uppgiftsfördelningen mellan riksdagen och andra aktörer kan översiktligt sammanfattas enligt följande:

Riksdagen

- beslutar årligen om statsbudgeten och godkänner samtidigt utvecklingsprojekt och anslag som behövs för projekten,
- beslutar i samband med godkännandet av statsbudgeten om anslag för bastrafikledshållningen (bl.a. basväghållning, basbanhållning),
- tar i olika sammanhang ställning till frågor och prioriteringar som gäller utvecklingen av trafikinfrastrukturen (det viktigaste dokumentet är det årliga betänkandet om budgeten, t.ex. betänkandet FiUB 40/2002 rd för innevarande år).

Statsrådet, kommunikationsministeriet och inrättningar inom förvaltningsområdet

- bereder förslag om utvecklingsprojekt till riksdagen,
- svarar för bastrafikledshållningen i enlighet med regeringsprogrammet och andra politiska utstakningar.

Det egentliga planeringsarbetet utförs alltså till centrala delar av regering, ämbetsverk och inrättningar under det. Enligt riksdagspraxisen informeras finansutskottet och kommunikationsutskottet om uppgjorda planer, men de

fattar inte beslut om planerna. När riksdagen godkänner statsbudgeten beslutar den om de utvecklingsprojekt som regeringen lagt fram. Budgetpropositionen är därför det viktigaste dokumentet för riksdagen när det gäller att fatta beslut om utveckling och finansiering av trafikinfrastrukturen.

Vanligtvis godkänner riksdagen regeringens förslag utan ändringar, men lyfter samtidigt fram utvecklingsbehov, missförhållanden eller annat som den önskar att regeringen ingriper i. Riksdagen kan också avvika från regeringspropositionen t.ex. genom att besluta att också inleda andra projekt än de som regeringen föreslagit. Som exempel kan nämnas att när riksdagen godkände budgeten för i år beslöt den initiera fem nya utvecklingsprojekt utöver de utvecklingsprojekt som regeringen föreslagit. För de nya projekten anvisades 11,5 miljoner euro år 2003. (Totalkostnaderna för projekten uppgår till 160 miljoner euro.) Kommunikationsministeriet ansåg också att dessa projekt hörde till de viktigaste projekt som borde inledas, men när finansministeriet gjorde upp budgeten ansågs det där att den statsfinansiella situationen inte medgav att projekten inleddes. Riksdagen ansåg i sin tur att projekten är viktiga och brådskande för trafiken och att de också bidrar till att förbättra sysselsättningsläget. I praktiken hör det trots allt till ovanligheterna att riksdagen inleder sådana trafikprojekt (och i synnerhet så här många) som regeringen inte har tagit in i sin budgetproposition.

Så som konstaterats ovan har projekten ingått i olika slags planer långt innan de egentligen inleddes. Riksdagen fattar inte några egentliga beslut om planerna, men finansutskottet tar in olika experters åsikter om planerna (företrädare för kommunikationsministeriet och dess förvaltningsområde). Om det behövs tar finansutskottet ställning till planerna, t.ex. i samband med betänkandet om budgeten.

Exempelvis i fråga om väghållningen innehåller budgeten anslag för basväghållning och särskilda anslag för namngivna utvecklingsprojekt. Riksdagen tar inte ställning till hur anslagen skall användas i detalj, men den kan trots allt fastställa vissa prioriteringar. Detta kan sägas ske på en rätt allmän nivå, t.ex. "när anslagen för basväghållning fördelas bör särskilt avseende fästas vid att förbättra trafiksäkerheten". Om riksdagen höjer det anslag som regeringen föreslagit, kan den också yttra någonting om ändamålet, t.ex. "tilläggsanslaget för Sjöfartsverkets omkostnader skall anvisas för istandsättning av insjökanaler".

I praktiken svarar Vägverket bl.a. för den detaljerade användningen av finansieringen för basväghållning. Banförvaltningscentralen svarar för fördelningen av finansieringen för basbanhållning. Detta skall ske i enlighet med principerna i statsbudgeten och i enlighet med kommunikationsministeriets resultatmål.

Projektuppföljning

Frågor kring uppföljningen av projekten hör egentligen inte till uppgifterna för riksdagens finansutskott, men utskottet följer naturligtvis hur projekten framskrider samt håller sig uppdaterat med andra frågor som gäller utveck-

lingen av trafikinfrastrukturen. Finansutskottet och dess trafiksektion i synnerhet hör regelbundet företrädare för kommunikationsministeriet och dess förvaltningsområde bl.a. när det gäller planering av projekt, hur projekten framskrider samt aktuella frågor inom området. I synnerhet i samband med behandlingen av budgeten går utskottet igenom frågor och missförhållanden i anslutning till projektfinansieringen².

Kommunikationsministeriet har försökt förbättra projektuppföljningen och för ett par år sedan infördes ett nytt uppföljningssystem. Tidscykeln för trafikledsprojekt indelas i tre faser: planering, byggande och drift, där varje fas är förenad med behövlig uppföljning. Innehållet och syftet varierar enligt den fas projektet befinner sig i. I slutrapporten om ett projekt konstateras de faktiska kostnaderna och tidtabellen samt de problem som kommit fram under byggandet och eventuella ändrade åtgärder under byggandet. I den slutliga utvärderingen analyseras dessutom orsakerna till eventuella avvikelser i tidtabell, kvalitet och kostnader. Den slutliga utvärderingen är till nytta för planeringen av framtida projekt och gör det möjligt att förebygga problem.

Norge

- Den lagstiftande makten i Norge ligger hos *Stortinget* vars ledamöter utses i allmänna val för fyra år. Stortingets 165 ledamöter väljs som en kammare, men delas sedan upp i två avdelningar: 41 ledamöter i *Lagtinget* och resterande 124 i *Odelstinget*. Alla lagförslag ska först behandlas av odelstinget och därefter av lagtinget. Det mesta av arbetet sker i utskotten.
- Regeringen har i praktiken den verkställande makten.
- Norge är indelat i 18 fylken (län) plus huvudstaden Oslo, som utgör en särskild administrativ enhet. *Fylkesmannen* är statens representant på regional nivå och de folkvalda *fylkestingene* motsvarar de svenska landstingen.
- På det lokala planet finns valda fullmäktigeförsamlingar i de 435 kommunerna.

Järnvägar

Det norska järnvägsnätet omfattar ca 400 mil, men har mestadels låg hastighetsstandard och liten andel dubbelspår. Det finns järnväg från Oslo till Stavanger, Bergen, Trondheim och Bodö samt från Narvik till Kiruna (Ofotbanan). Det bergiga landskapet har förhindrat sammanhängande järnvägsförbindelser från norr till söder.

Järnvägsnätet är statligt och anslag till investeringar och drift beslutas av stortinget. Under senare år har staten också öppnat för privat finansiering.

² I anslutning till riksdagen finns också *Statsrevisorerna* och *Statens revisionsverk*. De sköter kontrollen i efterhand. Statsrevisorerna väljer årligen vissa teman som granskas. Statens revisionsverk är en oavhängig och opartisk expertmyndighet som granskar ekonomin. Revisionsverket utför revisioner och inspekterar verksamheten. Det tillhandahåller riksdagen tillsyns- och granskningsuppgifter om bl.a. statens ekonomi, iakttagandet av budgeten och förvaltningen.

Som exempel kan nämnas att *Jernbaneverket* år 1999 fick fullmakt från Stortinget att ingå avtal med LKAB om att detta företag skall bära kostnaderna för en upprustning av Ofotbanan.

Vägar

Det norska landsvägsnätet omfattar ca 9 000 mil. Den bergiga terrängen gör vägbyggen mycket kostsamma. I stället har Norge utvecklat goda sjö- och flygförbindelser både inom landet och med omvärlden. Det finns över 50 flygplatser med reguljär trafik och ca 7 000 hamnar.

Det offentliga vägnätet i Norge delas in i tre kategorier: riksvägar, fylkesvägar och kommunala vägar. Staten har ansvar för finansiering och planläggning av riksvägarna, medan fylkeskommunerna har ansvaret för fylkesvägarna och kommunerna för de kommunala vägarna. Den tredelade ansvarsfördelningen har medfört att standarden skiljer sig åt i olika delar av vägnätet. *Statens vegvesen* har därför föreslagit en tudelad klassificering av vägnätet i riksvägar och kommunala vägar. En proposition om detta väntas våren 2005.

Fylkestinget beslutar om de årliga anslagen till investering och drift av fylkesvägnätet, men Statens vegvesen administrerar, utför planarbetet och underhåller fylkesvägarna. Kommunerna administrerar och underhåller själva de kommunala vägarna.

I budgetpropositionen för 2003 presenterade regeringen ett förslag till Stortinget om ett reviderat stamvägnät. Stamvägarna är de viktigaste riksvägarna – dvs. Europavägar, huvudtransportvägar till och från utlandet och viktiga vägar mellan landsdelar.

Den nationella planeringsprocessen

Den norska långsiktiga planeringsprocessen är uppdelad i följande faser:

1. Arbetet med den nationella transportplanen

- Utredningsfasen; strategiska analyser genomförs
- Planfasen; förslag till konkret plan för infrastrukturen.

2. Arbetet med handlingsprogrammen

- Riktlinjer för trafikverkens arbete
- Förslag till handlingsprogram tas fram
- Handlingsprogrammen för de olika trafikverken beslutas.

Den del av planeringsprocessen som omfattar arbetet med att ta fram den nationella transportplanen är indelad i två faser: en utredningsfas och en planfas. Planeringen resulterar i att regeringen (Samferdseldepartementet och Fiskeridepartementet) lägger fram en plan – *Nasjonal Transportplan, NTP* – till Stortinget i en proposition (stortingsmelding). NTP ersätter de tidigare långtidsplanerna för väg-, järnvägs-, sjö- och luftfartssektorerna. I planeringsdirektiven för arbetet med NTP sägs det att planen skall lägga grunden för enhetliga politiska prioriteringar, effektiv medelsanvändning och stärkande av samspelet mellan transportformerna för att bidra till effektivare, tryggare och mer miljövänliga transportlösningar.

Stortinget beslutar inte om planen som en lag och det fattas inte heller något bindande budgetbeslut, syftet är snarare att debattera de övergripande principerna och de ekonomiska ramarna för transportpolitiken. NTP:s planeringshorisont är 10 år och planen revideras vart fjärde år. Innevarande plan gäller för perioden 2002–2011. Arbetet med revideringen för perioden 2006–2011 pågår för närvarande enligt följande tidsplan:

<i>Juni 2001</i>	Direktiv 1 från <i>Samferdseldepartementet</i> och <i>Fiskeridepartementet</i> .
<i>April 2002</i>	Gemensamt strategidokument från <i>Jernbaneverket</i> , <i>Statens vegvesen</i> och <i>Kystverket</i> samt det helstatliga bolaget <i>Avinor AS</i> (tidigare Luftfartsverket).
<i>Maj 2002</i>	Strategiska analyser från <i>fylken</i> och <i>stadsområden</i> .
<i>Juni 2002</i>	Uppsummering från myndigheterna av fylkenas strategiska analyser.
<i>Juni 2002</i>	Direktiv 2 från <i>Samferdseldepartementet</i> och <i>Fiskeridepartementet</i> .
<i>Maj 2003</i>	Gemensamt plandokument från <i>Jernbaneverket</i> , <i>Statens vegvesen</i> och <i>Kystverket</i> samt <i>Avinor AS</i> .
<i>Januari 2004</i>	Förslaget till NTP utarbetas av <i>Samferdseldepartementet</i> och <i>Fiskeridepartementet</i> . Proposition om NTP föreläggs Stortinget.
<i>Våren 2004</i>	<i>Stortingets</i> behandling av NTP.
<i>2004/2005</i>	Direktiv från <i>Samferdseldepartementet</i> och <i>Fiskeridepartementet</i> för handlingsprogram.
<i>2005</i>	Handlingsprogram för 2006–2009 från myndigheterna.

Utredningsfasen

Den första delen i planeringsprocessen innebär att myndigheterna skall gå igenom de utmaningar som transportsektorn ställs inför på nationell nivå och belysa alternativa strategiska val för att möta dessa krav.

Fylkeskommunerna skall leda arbetet med de strategiska analyserna på fylkesnivå som på motsvarande sätt skall gå igenom de utmaningar som man ställs inför på fylkesnivå och belysa hur dessa kan mötas. Samferdsel skall ses som en integrerad del av den övriga planeringen. Analyserna skall bygga på lokala och regionala planer för transport, näringsutveckling och markanvändning. Fylkena uppmanas att samarbeta över fylkesgränserna. De statliga myndigheterna och storstadskommunerna skall utarbeta egna strategiska areal- och transportanalyser för storstadsområdena där transport och markanvändning ses i ett sammanhang.

Planfasen

Den andra delen i planeringsprocessen är planfasen. Regeringen har uttalat att man önskar föra en öppen planeringsprocess med medverkan från de mest

berörda myndigheterna, brukargrupper samt närings- och intresseorganisationer. I den regionala planprocessen deltar fylkesmannen, fylkeskommunerna samt storstadskommuner och kommuner med viktiga hamnar. I den centrala planprocessen deltar Statens forurensningstilsyn, Direktoratet for naturforvaltning och Riksantikvaren. Även kollektivtransportföretag som det norska järnvägsföretaget NSB deltar.

Det har inrättats en samordningsgrupp för planarbetet med representanter från Samferdseldepartementet och Fiskeridepartementet samt alla fackmyndigheter. Myndigheterna bedriver sitt arbete genom myndighetsövergripande grupper. Brukargrupper och organisationer medverkar genom en extern referensgrupp.

De statliga transportmyndigheterna skall enligt uppdrag utarbeta en strategi. Den skall presenteras samlat och myndigheterna skall öppet redovisa eventuella ämnesmässiga meningsskiljaktigheter. Myndigheterna skall dessutom redovisa vad som kan uppnås om insatserna inriktas mer mot miljö, trafiksäkerhet eller framkomlighet.

NTP skall fokusera på de s.k. transportkorridorerna, dvs. utlandsförbindelser samt huvudförbindelser mellan landsdelar och större centrum, och storstadsområdena. Planen skall också bidra till att göra det enklare att se de olika transportmedlen i ett sammanhang. Myndigheterna skall ta sin utgångspunkt i åtta nationella transportkorridorer. Vägprojekt som beräknas kosta mer än 200 miljoner norska kronor skall tas upp särskilt i NTP. Investeringar i det övriga riksvägnätet skall i huvudsak inte behandlas i NTP.

Handlingsprogram

Efter Stortingets behandling av NTP skall transportverken utarbeta fyraåriga handlingsprogram. Regeringen går igenom Stortingets tillkännagivanden och utarbetar direktiv och ekonomiska ramar för myndigheternas planarbete. Fylkeskommunerna deltar i arbetet genom referensgrupper och får handlingsprogrammet på remiss. Efter remissomgången skall den enskilda myndigheten fastställa de enskilda programmen. Ramarna presenteras för Stortinget i de årliga budgetpropositionerna. Handlingsprogrammen behandlas dock inte av Stortinget, men de ligger till grund för regeringens förslag till årlig budget. Stortinget fattar i den årliga budgetbehandlingen beslut om projekt som uppgår till mer än 200 miljoner norska kronor.

Finansiering av vägar och järnvägar

Beslut om anslag till investeringar i och drift av riksvägar och järnvägar fattas av Stortinget i den årliga budgetbehandlingen.

Vägprojekt som finansieras med hjälp av vägavgifter beslutas av Stortinget i samband med propositionsbehandling, antingen i en egen proposition eller som en del i en proposition.

Efter Stortingets behandling av NTP för perioden 2002–2011 har Statens vegvesen möjlighet att genomföra tre s.k. OPS-projekt, dvs. samarbete offentlig–privat. Det första kontraktet har ingåtts med Orkdalsvegen AS som

skall bygga en ny sträckning av E 39 genom Tröndelag. Stortinget har också samtyckt till att en ny Svinesundsförbindelse fullfinansieras genom ett gemensamt vägavgiftsfinansierat projekt med Sverige. Projektet skall på norsk sida finansieras av ett dotterbolag till Statens vegvesen.

Anslag till fylkesvägar och kommunala vägar ges av fylkestingen och kommunstyrelserna. Fylkeskommunerna får ett bidrag från staten via Kommunaldepartementets budget i form av en "påse" som kan användas till olika ändamål, bl.a. vägar.

Stortingets roll i planeringsprocessen

Sammanfattningsvis deltar Stortinget i planeringsprocessen genom behandlingen av NTP, de årliga budgetpropositionerna, eventuella propositioner om olika teman och propositioner om vägavgiftsfinansierade projekt. Stortinget har pekat på att man vill fokusera mera på strategi och de viktigaste åtgärderna. Stortinget beslutar om stora riksvägsprojekt (sådana som överstiger 200 miljoner kronor) och alla järnvägsprojekt. Det är därför bestämt att mindre vägprojekt inte skall behandlas i NTP. Det beslutar om ramarna för investeringar i det övriga riksvägnätet och anger ramar för hur mycket som skall tilldelas varje fylke. Stortinget kan också fatta beslut om de saker som man önskar, som t.ex. vägsträckningar på övriga riksvägnätet. Detaljeringsnivån kan därför bli tämligen stor.

Stortingets styrning av resurstilldelningen

Stortinget har uttalat att man vill fokusera mer på strategier och ramar, men man kan ha anledning till att gå in och fatta beslut om alla typer av projekt som är statliga.

I samband med den årliga budgeten behandlar stortinget de enskilda anslagen. Det trafikpolitiska området ingår i budgetens programområde 21, som är uppdelat på sex kategorier, bl.a. Vägar och Järnvägar. Varje kategori är indelad i några kapitel som i sin tur är indelade i poster. Som exempel kan nämnas att programkategori 21.30 Vägar är indelat i kapitel 1320 Statens vegvesen och kapitel 1322 Svinesundsförbindelsen AS. Kapitel 1320 består av följande poster.

Post	Kapitel 1320 Statens vägväsen	Förslag 2003 (tkr)
23	Trafiktillsyn, drift och underhåll av riksvägar	5 502 200
24	Statens vägväsen, produktion	-110 000
30	Riksväginvesteringar	4 568 400
31	Rassäkring	-
33	Kompensation för höjd arbetsgivaravgift	121 800
35	Vägutbyggnad i Björvika	20 000
61	Omställningstillskott	-
72	Tillskott till riksvägarnas färjor	1 091 300
	<i>Summa kapitel 1320</i>	<i>11 193 700</i>

Posten för riksväginvesteringar är indelad i anslag till stamvägar, ramar till de olika fylkena för övriga riksvägar och mindre investeringar samt övrigt (bl.a. uppgradering av befintliga tunnlar, insatser på nationella turistvägar och forskning/utveckling). I budgetpropositionen beskriver regeringen åtgärder och måluppfyllelse bl.a. med anknytning till tilldelade medel i förhållande till ramar, trafiksäkerhet, miljö, kollektivtrafik m.m. Denna genomgång blir därmed föremål för debatt i Stortinget.

Uppföljning av planer och ekonomiska ramar

Regeringen (*Samferdselsdepartementet*) lägger fram förslag till anslag för investeringar och drift av riksvägar och järnvägsnätet i den årliga budgetpropositionen. Där redogör regeringen för uppföljningen i förhållande till de ekonomiska ramarna och de olika målen. Mot bakgrund av detta kan Stortinget följa upp om målen uppfylls och avge tillkännagivanden till regeringen om den bör ändra sin politik för att nå de givna målen. Stortinget kan också besluta om ökade eller sänkta anslag i förhållande till regeringens förslag för att nå de givna målen.

Skillnader mellan Norge och Sverige

Det transportekonomiska institutet i Oslo (TÖI) har i en rapport jämfört den norska och den svenska infrastrukturplaneringen. Forskarna konstaterar att det finns följande likhet i de båda ländernas processer:

- lång planeringshorisont (10–12 år) och rullande planer som revideras med jämna mellanrum (3–4 år)
- alla transportformer omfattas av det samlade plandokumentet
- parlamenten får ta ställning till överordnade och viktiga val, medan genomförandet av besluten överläts till transportverken
- de transportpolitiska medlen struktureras i alternativa strategier som blir konsekvensvärderade utifrån hur de bidrar till att uppfylla målen.

Forskarna konstaterar att det också finns skillnader mellan Norge och Sverige:

- målformuleringarna har olika detaljeringsgrad som medför att det finns skillnader i förekomsten av tydliga mål, fokus på måluppfyllelse samt sammanhanget mellan mål och medel (den norska planeringen utgår från mer vaga riktlinjer och ramar än den svenska).
- planeringsmetodik och innehåll skiljer sig åt med avseende på användningen av formella modeller för val av åtgärder, om verken skall fördela de ekonomiska ramarna mellan sig, analyser av s.k. strategiska områden och om resultatet skall vara ett underlag eller förslag till strategi.
- organisering och ansvarsfördelning är olika; huvudansvaret för planeringen fördelas på olika sätt liksom hur den regionala nivån dras in i den nationella planeringen.

Danmark

- Det danska parlamentet har en kammare, *Folketinget*, med 179 ledamöter. Den lagstiftande makten ligger i realiteten hos Folketinget. Lagförslag kan framställas av regeringen och varje enskild folketingsmedlem. För att en lag ska bli antagen krävs tre behandlingar i Folketinget.
- Statsförvaltningen sköts av olika departement under vilka olika styrelser, ämbetsverk och andra myndigheter sorterar. Den högsta chefen för varje förvaltningsgren är ministern, men ämbetsmännen är inte politiskt tillsatta. Under senare år har en stor del av beslutsfattandet och det ekonomiska ansvaret flyttats över från departementen till myndigheter på lägre nivå.
- Den lokala förvaltningen sköts av 14 amtskommuner (län) och 275 primärkommuner.

Vägar och järnvägar

Danmark var det första land i Norden som fick järnväg. I dag finns ett järnvägsnät på omkring 300 mil som för persontrafik till största delen trafikeras av *De Danske Statsbaner (DSB)*. Det allmänna vägnätet är på över 7 000 mil.

Ett stort antal broar, tunnlar och färjeförbindelser knyter samman Jylland och öarna och skapar förbindelser till utlandet. År 1998 öppnades en kombinerad tunnel och broförbindelse över Stora Bält, med bl.a. världens näst längsta hängbro. Efter en överenskommelse mellan Danmark och Sverige har det också byggts en fast förbindelse över Öresund mellan Köpenhamn och Malmö. Öresundsbron öppnades den 1 juli 2000.

Planeringsprocessen

Planeringen av vägar och järnvägar i Danmark sköts av kommunikationsdepartementet (*Trafikministeriet*). Ministern kan välja att tillsätta en kommission inom departementet bestående av fackfolk och tjänstemän. En sådan kommission kan också tillsättas av ministern om Folketinget beslutar att ge regeringen till känna att ett sådant planeringsinitiativ skall tas. En sådan kommission går igenom juridiska, strukturella och politiska frågor i planeringen och kan redovisa ett utkast till lagförslag (proposition). Kommissioner avger alltid ett betänkande som grund för regeringens lagförslag.

Regeringens lagförslag läggs fram för *Folketinget* där det behandlas tre gånger i plenum för att kunna beslutas. Efter den första bordläggningen lämnas förslaget till ett utskott (*Trafikudvalget, TRU*). Utskottets arbete består i att inhämta upplysningar från departementet och från experter. I regel uppvaktas också utskottet av olika aktörer. Utskottet avslutar sin beredning av propositionen genom att avge ett betänkande. Där refereras t.ex. uppvaktningar och både majoritetens och minoritetens slutsatser redovisas.

När lagen är antagen övergår administrationen till det ansvariga departementet och Folketinget är inte involverat mer i planeringsprocessen.

Enligt Nordiska vägtekniska förbundets undersökning finns det för närvarande inte några nyare samlade formella långsiktiga plandokument i Dan-

mark. Det finns en äldre långtidsplan för alla trafikslag, Trafik 2005, från år 1993. Trafikverkens strategiska planering styrs därför av olika policydokument från Trafikministeriet och årliga ekonomiska budgetbeslut. Det har förts diskussioner om att ta fram en ny samlad plan för infrastrukturinvesteringar.

Den senaste investeringsplanen är enligt förbundet från år 2001. I planen redovisas väg- och banprojekt, främst med planerad byggstart 2001. Som ett underlag till förhandlingarna om planen presenterade Vejdirektoratet och Trafikministeriet ett material, Grundlag för vejinvesteringsplan 2000–2015, som innehöll beskrivningar av angelägna investeringsprojekt och beskrivningar av de överordnade krav på bl.a. miljö och trafiksäkerhet som det statliga vägnätet skall uppnå. Regeringen har aviserat en ny tioårig investeringsplan till våren 2003.

Finansiering

Folketinget är alltid involverat när det gäller att anslå pengar till infrastruktur. Offentliga utgifter finansieras genom den s.k. finanslagen. Om gällande finanslag inte kan finansiera sådana investeringsutgifter som beslutas av Folketinget på regeringens förslag kan departementet be om en *bevilling* hos Folketingets finansutskott för innevarande år. När anslagsbeslut har fattats sker administrationen inom departementet.

Enligt Nordiska vägtekniska förbundets undersökning är det i samband med Folketingets budgetarbete vanligt med överenskommelser mellan partier om vad man vill göra de närmaste åren. Ett exempel som nämns av förbundet är en överenskommelse om att avsätta medel till drift och underhåll för att upprätthålla nuvarande vägstandard under de närmaste tre till fyra åren.

Uppföljning och utvärdering

Utskott och folketingsledamöter kan som ett led i parlamentets kontrollfunktion kalla administrationen till Folketinget om det finns något att klaga på.

Nederländerna

- Den lagstiftande makten ligger hos parlamentet (*generalstaterna* – staten *generaal*), som består av en *första kammare* med 75 ledamöter och en *andra kammare* med 150 ledamöter. Ledamöterna i första kammaren utses av fullmäktigeförsamlingarna på provinsnivå (*provincstaterna*) för en period av fyra år. Andra kammarens ledamöter väljs i val. Endast andra kammaren har rätt att ta initiativ till lagförslag och ändra regeringens propositioner.
- Den verkställande makten utövas av regeringen (*ministerrådet*) där varje minister har ansvar för sitt eget sakområde.
- Nederländerna är indelat i tolv *provinser* och 572 *kommuner*. Provinserna har ett begränsat självstyre.

Vägar

Det totala vägnätet i Nederländerna omfattar ca 12 500 mil, varav 221 mil är motorvägar. Nederländerna har stora problem med trafikstockningar i den tätbefolkade västra delen av landet. Nya tunnlar byggs under kanaler och floder, och motorvägsavgifter har införts under vissa tider. Landet har 500 mil segelbara floder och kanaler som står i förbindelse med industriområdena i Centraleuropa och en tredjedel av alla godstransporter inom Nederländerna sker på floder och kanaler. Det finns närmare 2 000 mil cykelvägar.

Statens ansvarsområde när det gäller planering av vägar är begränsat till det nationella vägnätet (vägar med hastighetsbegränsningen 100–120 km/tim). Planeringen av infrastruktur i form av vägar är en uppgift som handhas av avdelningen *Rijkswaterstaat* inom det nederländska kommunikationsdepartementet. Rijkswaterstaat planerar, bygger, driver och underhåller de nationella vägarna.

Järnvägar

Järnvägsnätet är nästan 300 mil långt och ägs av staten. Trafiken sköts av *Nederlandse Spoorwegen* som är ett bolag som sedan 1995 är delvis privatiserat. Staten har haft planer på att helt lämna bolaget under 2003. Läget är dock osäkert, framför allt därför att kritik har riktats mot försämringar i tågtrafiken.

Planeringen av järnvägar är en statlig angelägenhet som sköts av det statligt finansierade bolaget *Prorail*. Uppgifterna för Prorail innefattar att planera, bygga och underhålla järnvägsnätet.

Rättslig reglering av planeringsprocessen

En särskild lag – *Tracéwet* – reglerar olika procedurer kring infrastrukturen. I lagen beskrivs bl.a. de olika stegen i planeringsprocessen. Varje steg i planeringsprocessen resulterar i en skrivelse som tas fram av regeringen (Kommunikationsdepartementet samt Bostads- och miljödepartementet) och läggs fram för parlamentet. Parlamentet kan debattera var och en av dessa skrivelser.

Planering och finansiering

Regeringen lägger varje år fram en investeringsplan för den kommande tioårsperioden (långtidsprogrammet för infrastruktur och transporter, *MIT*) för parlamentet. Planen inkluderar alla nationella väg- och järnvägsinfrastrukturprojekt, både nya projekt och förändringar i redan existerande projekt liksom kostnaderna för dessa. Det slutliga beslutet om projektportföljen och investeringarna per projekt fattas av parlamentet. Parlamentet kan göra förändringar i planen och t.ex. föreslå att nya projekt läggs till, att föreslagna projekt tas bort eller att planeringshorisonten förändras. Om parlamentet beslutar om att tidigare lägga ett projekt så måste ett annat projekt senareläggas.

Finansieringen av infrastrukturinvesteringar sker delvis genom Kommunikationsdepartementets årliga budget och delvis genom den s.k. infrastruktur-fonden som finansieras på olika sätt. Finansieringen av driftskostnader för

infrastrukturen ingår i Kommunikationsdepartementets budget. Det finns en budget hos *Rijkswaterstaat* vad gäller vägar och hos *Prorail* vad gäller järnvägar. Båda dessa budgetar kan bli föremål för en debatt i parlamentet. I normalfallet debatterar parlamentet endast frågan om budgeten för programmen är tillräcklig.

Projektportföljen och finansieringen debatteras i parlamentet varje höst i samband med att MIT överlämnas till parlamentet. För beslut om enskilda projekt finns det dokument som enligt lag överlämnas till parlamentet för debatt.

Värderingsmetoder

Kollektivtrafikkommittén har i sitt betänkande Kollektivtrafik med människan i centrum (SOU 2003:67) redovisat en internationell undersökning av vilka värderingsmetoder som används i olika länder. Den dominerande modellen är samhällsekonomiska kalkyler. Många länder kompletterar en sådan kalkyl genom att ta hänsyn till andra effekter som inte kan beaktas i en samhällsekonomisk kalkyl. Nederländerna har en lång erfarenhet av s.k. multi-kriterieanalyser (MCA). I Storbritannien har man utvecklat manualer för användning av MCA-kalkyler för bl.a. transportsektorn. Grekland verkar enligt undersökningen vara det land som använder MCA-kalkyler mest heltäckande.

Uppföljning och utvärdering

Infrastrukturprojekt är inte föremål för någon strukturerad uppföljning och utvärdering, men *ad hoc* utvärderas ett flertal projekt, främst stora infrastrukturprojekt där det finns problem när det gäller t.ex. planering och finansiering.³

Storbritannien

- *Parlamentet*, som är högsta lagstiftande organ, består av *överhuset* (House of Lords) och *underhuset* (House of Commons). Överhusets politiska makt är starkt begränsad. Underhuset är den egentliga lagstiftande församlingen och har ensam beslutanderätt i skatte- och anslagsfrågor.
- *Regeringen* består av en *inre krets* (kabinettet består av ett tjugotal ministrar) och en *yttre krets* (bl.a. chefer för mindre departement, ett tjugotal biträdande ministrar och juridiska rådgivare).
- Skottland, Wales och Nordirland har egna parlamentariska församlingar med olika beslutskompetens. Regeringen överväger att ge de åtta traditionella engelska regionerna egna valda församlingar.
- Storbritannien är indelat i 467 kommunala och regionala enheter.

³ Det nederländska parlamentet har en särskild uppföljnings- och utvärderingsenhet som ger stöd till utskotten när det gäller att utforma utvärderingsprojekt. Arbetet inriktas framför allt på uppdrag till forskare och andra.

Allmänt om brittiska vägar och järnvägar

Vägnätet är vittförgrenat och såväl person- som godstrafik går till övervägande del på landsvägar. I början av 2003 infördes s.k. trängselavgifter i London, i syfte att minska biltrafiken i stadens centrala delar.

Järnvägarna har en lång historia i Storbritannien, och trots omfattande nedläggningar finns fortfarande ett tätt järnvägsnät på sammanlagt drygt 1 800 mil.

Rollfördelningen

Det brittiska *transportdepartementet* (Department for Transport) bestämmer den allmänna politiken inom området, medan förvaltningen av tillgångarna utövas genom myndigheterna *Highways Agency* för vägar och *Strategic Rail Authority* för järnvägar. *Finansdepartementet* (Treasury) är ansvarigt för den övergripande fördelningen av utgifter mellan departementen.

Parlamentet är sällan inblandat i processen, förutom att det indirekt godkänner de resurser som regeringen har till sitt förfogande. Parlamentets roll kan sägas vara begränsat till att fungera som en kontrollmakt. Godkännandet av statsbudgeten är en ren formalitet som sker utan debatt.

De *lokala myndigheterna* är ansvariga för lokala frågor men förväntas hålla sig till de prioriteringar som görs i de dokument som tas fram av kommunikationsdepartementet. Den största delen av resurserna fördelas i form av en ”påse pengar” av transportdepartementet. I det nuvarande systemet har de regionala församlingarna i England en till stor del rådgivande roll som innefattar att utifrån kommunikationsdepartementets riktlinjer ge vägledning för regional planering, markanvändning och transportplanering.

Riksvägar (Trunk roads)

Transportdepartementet är ansvarig myndighet för de brittiska riksvägarna (trunk roads)⁴, vilket innebär att det är departementet som svarar för finansieringen av både investeringar, drift och underhåll. *Highways Agency* svarar för den dagliga styrningen och genomförandet av insatserna på uppdrag av departementet. Regeringen meddelar planer för nya vägar, men varje plan måste gå genom planeringsprocessen. *Parlamentet* har ingen roll i planeringsprocessen, men enskilda parlamentsledamöter kan på olika vis sätta press på regeringen vad gäller t.ex. valet av vägar.

Den sittande regeringen har tagit fram en ny metod för att värdera olika förslags relativa fördelar. År 1997 föreslog transportministern en strategisk översyn av vägprogrammen, bl.a. vad gäller vilka vägar som skulle ingå i eller tas bort från programmen. I översynen ingick även att se till vägarnas miljömässiga konsekvenser och att utgå från parallellt arbete med en integrerad transportpolitik. I juli 1998 publicerade regeringen en vitbok, där man bl.a. kom fram till att vissa förändringar bör göras i planeringsprocessen. Regeringen pekade på att planeringen av riksvägarna bör ingå i den integrerade trafikpolitiken och att de inte skall planeras var och en för sig. Enligt re-

⁴ *Trunk roads* utgör det nationella systemet av vägar för genomfartstrafik.

geringen borde infrastrukturplaneringen samordnas bättre med regional planering, och förbättringar av riksvägarna borde planeras på regional nivå. I vitboken pekades också på vikten av att fokusera på strategiska transportkorridorer. Regeringen angav nya prioriteringar för framtida investeringar, i första hand att förbättra riksvägarnas underhåll. Regeringens plan för nya vägar togs in i det s.k. målprogrammet för förbättringar (Targeted Programme of Improvements, TPI).

Planförslag bedöms numera utifrån en ny värderingsmetod, New Approach to Appraisal (NATA), som bl.a. består av de fem kriterierna

- miljömässig påverkan,
- säkerhet,
- ekonomi,
- tillgänglighet
- integration.

Planförslagets ekonomiska, miljömässiga och samhällsliga konsekvenser sammanfattas i en tabell (Appraisal Summary Table, AST) i syfte att lyfta fram underliggande problem och konsekvenser av varje planförslag. År 2000 uppdaterades värderingsmodellen för vägar.

I syfte att förbättra transportsystemet lade regeringen i juli 2000 fram en långsiktig plan för perioden 2000–2010 (Transport 2010) med utgiftsåtaganden för de kommande tio åren. I december 2002 publicerade regeringen en rapport där man gick igenom vad som hade hänt och vilka förändringar som gjorts i tioårsplanen.

Som ett resultat av 1997 års vägprogram tillämpas s.k. *multi-modal studies*. Dessa kan ses som ett analysverktyg som används som underlag för planeringen. Verktöget används för att lyfta problem och lösningar i ett vidare perspektiv, t.ex. med avseende på hur resandet i stort påverkas av ett specifikt vägbygge i förhållande till andra transportpolitiska insatser. Det brittiska underhusets trafikutskott har nyligen avgett en rapport om användningen av s.k. *multi-modal studies* i investeringsplaneringen.

Kollektivtrafikkommittén har i sitt betänkande Kollektivtrafik med människan i centrum (SOU 2003:67) uppmärksammat att man i Storbritannien har utvecklat manualer för användning av multikriterieanalyser för bl.a. transportssektorn.⁵

Lokala vägar

Olika typer av *lokala myndigheter* (district councils, county councils eller unitary authorities) är ansvariga för de lokala vägarna. Dessa lokala vägmyndigheter är ansvariga för både investeringar och underhåll. Planeringsarbetet sker inom ramen för *lokala transportplaner (LTP)*. I dessa planer identifieras olika lokala lösningar.

Det brittiska transportdepartementet har gett ut en vägledning för arbetet med LTP. Enligt denna vägledning (Guidance on full local transport plans)

⁵ För ett mer utförligt referat, se beskrivningen av Nederländerna.

skall de lokala planerna sträcka sig fem år framåt och omfatta projekt som överstiger 5 miljoner pund. Projekten skall vara i överensstämmelse med den nya värderingsprincipen (NATA). När det gäller krav på statlig finansiering måste de lokala myndigheterna kunna visa bl.a. vilka problem som skall lösas och vilka alternativa lösningar som finns. De lokala myndigheterna behöver inte ansöka om godkännande för projekt som är kostnadsberäknade till under 5 miljoner pund.

Planeringsprocessen för vägar

När regeringen har bestämt sig för att ta med en ny väg i sina planer börjar detaljplaneringsprocessen. Det första steget är att undersöka bl.a. alternativa sträckningar, överväga kostnader och miljöaspekter. Så snart som det är praktiskt möjligt publiceras vägförslagen för ett öppet samråds- eller remissförfarande. Sedan remissvaren sammanställts och behandlats fattas beslutet. I beslutet redovisas även varför den beslutade vägsträckningen valdes. Därefter inleds utformningen av vägen och utkast till ett s.k. *statutory order* och ett miljöutlåtande skrivs.

Beroende av vilken typ av invändningar som inkom och vilken tyngd de har samt vilken typ av frågor som togs upp under remissomgången blir vanligtvis en s.k. *statutory order* föremål för en offentlig utfrågning.

När rapporten är färdig fattar det ansvariga statsrådet beslut om projektet skall genomföras. I genomsnitt tar det tio år mellan planering och färdigställande av vägprojekt.

Allmänt om järnvägar

Det brittiska *transportdepartementet* är ansvarigt för den övergripande planeringen av järnvägar, medan arbetet till stor del utförs av *Strategic Rail Authority (SRA)* som inrättades som en statligt finansierad myndighet för två år sedan. I praktiken är det SRA som kommer med den övergripande strategiska riktningen för Storbritanniens järnvägar och som är ansvarigt för att lotsa fram investeringsprojekt. Departementet ger direktiv och råd om hur SRA bör utföra sina uppgifter. SRA tar fram en årlig strategisk plan där mål, prioriteringar och utmaningar samt detaljer kring det arbete som planeras för varje sektion av järnvägssystemet läggs fast. Den senaste planen är från januari 2003.

Budgeten är en del av den tioåriga transportplanen och förhandlas med finansdepartementet.

Efter privatiseringen har regeringen till stor del finansierat järnvägen genom bidrag som betalas ut genom SRA till tågföretagen som i sin tur köper tjänster från andra aktörer, t.ex. Railtrack och företag som leasar vagnparken. SRA betalar fraktbidrag för att uppmuntra privata företag att använda järnvägen och bidrag till persontrafiken. Dessutom betalar SRA direkt vissa förbättringar av järnvägen.

Parlamentet har beslutat om den lagstiftning som reglerar inrättandet av SRA, men departementets styrning av myndigheten har inte behandlats av parlamentet.

Järnvägsprojekt som berör både allmänna och enskilda intressen

När det gäller helt nya järnvägsprojekt behövs i normalfallet ett godkännande från parlamentet. Det är dock ett begränsat antal projekt som det rör sig om. Regeringsförslag som handlar om att vidta åtgärder av nationellt intresse är i allmänhet s.k. *hybrid bills*, dvs. lagförslag som berör både allmänna och enskilda intressen. Som exempel kan nämnas de propositioner som behandlade byggandet av kanaltunneln (1986) och byggandet av den s.k. Dartford–Thurrock-korsningen (1987). Ett aktuellt exempel är ett förslag från ett privat företag om att bygga och driva en privatfinansierad fraktjärnväg med sträckning från Liverpool till norra Frankrike genom kanaltunneln. Företaget har begärt att regeringen skall lämna en proposition till parlamentet för att godkänna projektet.

Transport and Works Act, TWA

I England och Wales finns enligt en lag från 1992 (Transport and Works Act, TWA) ett nytt ”ordersystem” för att godkänna byggandet av ny transportinfrastruktur, bl.a. järnvägar. Ordersystemet kan också tillåta ett antal ärenden av underordnad betydelse, som t.ex. expropriation och beslut om förordningar. Tidigare krävde de flesta typer av sådana projekt godkännande av parlamentet genom en s.k. *private bill*, dvs. ett lagförslag avseende enskilda intressen. Genom införandet av TWA blev likheterna större mellan processen kring järnvägar och t.ex. den som gäller för vägar. Ett extra steg i processen kan emellertid bli aktuellt om transportdepartementet bedömer att ett förslag väcker frågor av nationell betydelse. I sådant fall måste parlamentets båda kammare godkänna förslagens principer innan en lokal offentlig utfrågning hålls. Hittills har endast en fråga bedömts vara av nationell betydelse.

Den som söker en s.k. TWA-order måste i normalfallet bl.a. bifoga ett miljöutlåtande samt underrätta den lokala planeringsmyndigheten och berörda markägare. En lokal utfrågning hålls när så behövs. Transportdepartementet beslutar om ansökan med beaktande av bl.a. en upprättad rapport och resultatet av utfrågningen.

Nya Zeeland

- Nya Zeeland är en oavhängig parlamentarisk demokrati inom det brittiska samväldet. Den brittiska monarken är landets statschef och representeras av en *generalguvernör*, som utnämns på förslag av den nyzeeländska regeringen. Generalguvernören är ordförande i verkställande rådet.
- Den lagstiftande makten utövas av ett enkammarparlament, *representanhuset*, med 120 ledamöter. Regeringens lagförslag behandlas tre gånger i kammaren. Efter första behandlingen remitteras lagförslaget till ett utskott (*select committee*).

- *Regeringen* har den verkställande makten och är ansvarig inför parlamentet. Alla ministrar ingår i det s.k. verkställande rådet (*executive council*) som bl.a. ger råd till generalguvernören om förordningar. De flesta ministrar ingår i *kabinettet* som är det huvudsakliga beslutsorganet inom regeringen. Den exekutiva verksamheten utförs inom *departement* och *myndigheter*.
- Det finns 10 regionala organ (*regional councils*) och 76 lokala organ (*territorial authorities, city councils* och *district councils*). I fyra delar av Nya Zeeland är de regionala och lokala organen sammanslagna till s.k. enhetsmyndigheter (*unitary authorities*).

Allmänt

Vägnätet har förbättrats på senare år samtidigt som stora delar av de smalspåriga järnvägarna har lagts ned. Busslinjer täcker i stort sett hela landet. Järnvägs-, buss- och flygtrafiken som tidigare sköttes av statliga bolag har privatiserats. Sjöfarten har stor betydelse, då nästan all import och export går med fartyg.

Ansvarsfördelning

Följande institutioner i Nya Zeeland har ansvar för planering av vägar:

- 75 vägmyndigheter (*road controlling authorities, RCA*) som har ansvar för olika delar av det offentliga vägnätet. Av dessa är 74 lokala myndigheter med ansvar för vägarna inom olika områden. Den återstående och största myndigheten med vägansvar är *Transit New Zealand (Transit)* som är central förvaltningsmyndighet under regeringen med ansvar för det statliga vägnätet.
- 16 regionala organ som har ansvar för *Chairing Regional Land Transport Committees* och för att utarbeta regionala strategier (*Regional Land Transport Strategies*), vilka är en vägledning för de 75 vägmyndigheterna, de 16 regionala organen och *Transfund New Zealand (Transfund)* i deras beslut om resursprioriteringar. Transfund är en statlig myndighet med uppgift att finansiera vägar, järnvägar och kollektivtrafik m.m.

De delar av järnvägsnätet som ligger utanför Auckland ägs och drivs av ett privat bolag – Tranz Rail Ltd. Bolaget planerar både hur järnvägsnätet skall underhållas och hur det kan utvecklas.

Den planering som utförs av de statliga myndigheterna Transfund och Transit samordnas med utgångspunkt från den nationella transportstrategi (*New Zealand Transport Strategy*) som utarbetas av regeringen. De lokala vägmyndigheterna och de regionala organen är därtill tvingade att följa de riktlinjer som anges i de regionala strategierna (*Regional Land Transport Strategies*).

Investeringar i och underhåll av vägar

Investeringar och driftskostnader för statliga vägar finansieras helt och hållet av Transfund. Med utgångspunkt från lagstiftning och de överenskommelser (*performance agreements*) som görs mellan Transfund och transportministern fattar styrelsen i Transfund beslut om resursfördelning.

De lokala myndigheterna får i genomsnitt hälften av medlen för vägnätets underhåll och kapitalkostnader från Transfund. Den återstående hälften finansieras lokalt, vanligtvis genom förmögenhets/fastighetsskatten (kommunalskatten).

Parlamentet och transportministern beslutar inte om huruvida olika vägprojekt skall få statliga medel eller inte. Transportministern kan dock informera Transfund om vilka generella prioriteringar som regeringen har uttalat skall gälla för medelsfördelning, t.ex. för att minska trafikstockningar eller olika projekt för att öka säkerheten i trafiken.

Investeringar i och underhåll av järnvägar

Tranz Rail Ltd har ansvaret för driftskostnader och investeringar i järnvägar. Regeringen äger järnvägsnätet i Auckland och samarbetar med Auckland Regional Council, det av de lokala myndigheterna ägda företaget Auckland Regional Transport Network Ltd (ARTNL), lokala myndigheter i Auckland samt Infrastructure Auckland⁶ i syfte att bestämma hur järnvägsnätet och pendeltågssystemet i Auckland kan utvecklas på bästa sätt. Dessutom kan de regionala organen avtala med olika järnvägsoperatörer om subventioner för transporter av passagerare och varor. Det finns här möjlighet att låta detta ske med hjälp av de särskilda medel som Transfund beviljar till kollektivtrafik i syfte att förbättra de alternativa transportformerna till vägarna. De beslut om bidrag som Transfund fattar för dessa projekt görs på motsvarande sätt som gäller för medelsfördelningen till vägar.

Parlamentets roll

Parlamentet är varken involverat i den långsiktiga planeringen eller den återkommande planeringen av vägar och järnvägar. Beslut om specifika vägprojekt fattas av Transfund och de lokala vägmyndigheterna. Beslut om projekt inom järnvägen fattas av Tranz Rail Ltd, de regionala organen samt Transfund i de fall finansiering sker med offentliga medel.

Resurstilldelning

Parlamentet tar ställning till den totala skattenivån på bensin och fordonsbränsle. Generalguvernören beslutar via kabinettet genom förordning om regleringar avseende vägavgifter för tunga fordon och dieselfordon samt om avgiftsnivån för alla motorfordon i fordonsregistret. Generalguvernören beslutar också om hur stor del av skattemedlen för bränsle som skall gå till *National Roads Fund*.

⁶ *Infrastructure Auckland* är ett organ med uppgift att förvalta tillgångar och finansiera genomförandet av olika projekt.

Förutom kostnaderna för skatteadministration lämnas medel till trafiksäkerhetsmyndigheten (*Land Transport Safety Authority*). Medlen används till ett trafiksäkerhetsprogram som innefattar utbildning, forskning samt viss verksamhet kring säkerhetsreglering. Medel lämnas även för polisens trafiksäkerhetsarbete samt till Transfund att fördela till vägar, kollektivtrafik och alternativ till vägtransporter.

Uppföljning och utvärdering

Utvärderingen av de projekt som finansieras via Transfund sker i enlighet med de utvärderingsmanualer som tagits fram inom myndigheten och utifrån de ramar för resursfördelning som styrelsen vid Transfund har godkänt. Regionala organ, lokala myndigheter och Infrastructure Auckland bedriver egen utvärdering av de väg- och järnvägsprojekt som de finansierar.

Irland

- Den lagstiftande makten ligger hos parlamentet, *Oireachtas*, som har två kamrar: den direkt folkvalda *deputeradekammaren* (*Dáil Éirann*) och *senaten* (*Séanad Éireann*). Av senatens medlemmar utses vissa direkt av premiärministern, *taoiseach*, och några av vissa universitet. De övriga väljs ur fem s.k. kandidatpaneler, som representerar olika intressen.
- Statsöverhuvud är presidenten, *uachtarán*, som utses genom direkta val och i första hand har ceremoniella befogenheter.
- Den verkställande makten utövas av *regeringen* under ledning av premiärministern. Regeringen är kollektivt ansvarig inför *Dáil Éirann*.
- Irland är uppdelat i 4 provinser som i sin tur är indelade i totalt 26 grevskap.

Allmänt

Det finns knappt 200 mil järnväg och drygt 9 000 mil vägar. Bidragen från EU har bl.a. använts till att förbättra vägnätet. Nya motorvägar är planerade mellan flera av de större städerna. En ny pendeltågslinje skall också byggas i Dublinområdet. Såväl järnvägstrafiken som underhållet av landsvägarna sköts av den statliga företagsgruppen *Córas Iompair Éireann, CIE*. Sjöfarten bedrivs främst som kusttrafik, men förbindelserna med Storbritannien är omfattande.

Parlamentet

Oireachtas har ett antal olika utskott som bereder budgetfrågor, propositioner och rapporter. Utskotten tar fram betänkanden, men det är *Oireachtas* två kamrar som beslutar om uppföljningsåtgärder. Parlamentet och dess utskott har en uppsikts- och tillsynsroll när det gäller planering och finansiering av vägar och järnvägar, inte en samordnande roll.

Dáil Éireann fattar formellt beslut om statsbudgeten. När det gäller planeringen kan *Dáil Éireann* kommentera t.ex. den nationella utvecklingsplanen, där planeringen av vägar och järnvägar ingår. De specifika förslag som kom-

mer ut av planer och program utvärderas och övervägs inom ramen för den årliga beslutsprocessen som involverar transportdepartementet och dess myndigheter.

Regeringen

Regeringen fattar de övergripande besluten vad gäller planeringen av vägar och järnvägar. I Irland är transportpolitiken integrerad i ett övergripande ramverk för infrastrukturinvesteringar. En del i detta är den kabinettsskommitté för bostäder, infrastruktur och public-private partnership, PPP, som finns på regeringsnivå. Kommittén ges stöd av bl.a. transportdepartementet.

Transportministern lägger fram planer för utveckling av vägar och järnvägar till regeringen för godkännande och som ett underlag för beslutet om regeringens budgetförslag. Utgiftsförslaget läggs fram av finansministern.

Transportdepartementet

Departementet har ansvar för nationella vägprogram, luftfart och allmänna kommunikationer. Departementet har fått i uppdrag att genomföra en integrerad transportpolitik med syfte att få bukt med förseningar, flaskhalsar och trafikstockningar samt att erbjuda konsumenterna större valmöjligheter, bl.a. genom att erbjuda olika transportmöjligheter. Transportdepartementet har starkt betonat att transportinfrastrukturen skall utvecklas så att den understödjer tillväxt och utveckling. Infrastrukturen skall förbättra den regionala balansen, sociala faktorer och den hållbara utvecklingen. Departementet samarbetar med andra departement, myndigheter och lokala organ i dessa frågor.

Ett nyckeldokument när det gäller investeringar är den nationella utvecklingsplanen⁷. I den nu gällande planen identifieras infrastrukturen som en avgörande faktor för en ekonomisk konkurrenskraft och för ett samhälles kapacitet att formulera sina huvudsakliga sociala och miljömässiga behov. Enligt planen är infrastrukturen prioriterad, både för att upprätthålla ekonomisk aktivitet och för att höja potentialen i de mindre utvecklade regionerna.

Vägar: I den nationella utvecklingsplanen prioriteras förbättringar i det nationella vägnätet. För perioden 2000–2006 har knappt 6 miljarder euro avsatts (1999 års priser). Departementets uppgift är att se till att programmen genomförs så effektivt som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. I detta ligger att se till att projekten följs upp och utvärderas, att styrningsinformation finns tillgänglig och att departementet reagerar på lämnad information. En viktig uppgift för departementet är att identifiera och maximera andra och alternativa finansieringskällor. Enligt utvecklingsplanen skall åtgärder för att förbättra transportsystemet runt Dublin prioriteras, vilket har lett till att ett särskilt program för Dublin⁸ har tagits fram.

⁷ National Development Plan 2000–2006

⁸ A Platform for Change 2000–2016

Järnvägar och andra allmänna kommunikationer: Regeringen har tagit fram en skrift⁹ där bl.a. målen för de allmänna kommunikationerna identifieras. Det har även tagits fram flera strategier för att öka de allmänna kommunikationsmedlens roll i Irland, bl.a. den nationella utvecklingsplanen, det särskilda programmet för Dublin, den strategiska järnvägsgranskningen samt olika lokala region- och transportplaner. Den nationella strategin för rumslig planering identifierar en viktig roll för allmänna kommunikationer i genomförandet av regionplaneringen. En annan viktig uppgift är att fortsätta det stora arbete som har inletts vad gäller att förbättra säkerheten på järnvägarna. För närvarande investeras årligen ca 500 miljoner euro i allmänna kommunikationer genom CIE och upphandlingsmyndigheten RPA (se nedan).

Statliga myndigheter och verk inom väg- och järnvägsområdet

Det är de statliga myndigheterna under transportdepartementet som är nyckelaktörerna för att leverera strategier och investeringsplaner. Myndigheterna genomgår en period av snabb förändring, både internt och vad gäller den externa miljön. De huvudsakliga aktörerna är de följande:

- *National Roads Authority (NRA):* Vägverkets uppgift är bl.a. att se till att det finns ett säkert och effektivt nät av nationella vägar. Verket har det övergripande ansvaret för att planera och övervaka byggande, drift och underhåll av de nationella vägarna (som utgör 6 % av den totala väglängden, men 38 % av trafikvolymen).
- *Iarnród Éireann:* Företaget skall tillhandahålla järnvägstrafik och vägfraktservice. Företaget skall agera kommersiellt men ta hänsyn till sitt public service-uppdrag. Företaget skall sköta, underhålla och utveckla järnvägsinfrastrukturen. Företagets uppdrag ses för närvarande över mot bakgrund av en reformering av de allmänna kommunikationerna.
- *Railway Procurement Agency (RPA):* Myndighetens huvudsakliga uppgift är att upphandla ny järnvägsinfrastruktur såsom den bestäms av transportministern.

EU-program

EU har bidragit med avsevärd finansiering av investeringar i vägar och järnvägar. Finansieringen har ingått i den nationella utvecklingsplanen och i ett särskilt program¹⁰. Programmet är det viktigaste dokumentet för implementeringen av de strategier och prioriteringar som irländska myndigheter och Europeiska kommissionen har kommit överens om.

Finansiering av investeringar, drift och underhåll

De tre trafikmyndigheterna förhandlar årligen med transportdepartementet om sina budgetar för kommande år. Regeringen sammanställer en övergripande statsbudget som Dáil Éireann formellt beslutar om på förslag av regeringen.

⁹ A New Institutional and Regulatory Framework for Public Transport

¹⁰ Economic and Social Infrastructure Operational Programme (ESIOP)

Tyskland

- Förbundsrepubliken Tysklands statschef, *förbundspresidenten*, har i huvudsak representativa uppgifter.
- Det tyska parlamentet består av två kamrar: *förbundsdagen* (Bundestag) och *förbundsrådet* (Bundesrat). Förbundsdagens ledamöter utses vart fjärde år i direkta val. Till förbundsrådet skickar varje delstatsregering mellan tre och sex representanter som i omröstningarna är bundna av sina regeringars ställningstaganden och deras mandatperioder sammanhänger med delstatsvalen, som hålls vid olika tidpunkter.
- Regeringschefen, *förbundskanslern*, väljs av förbundsdagen och är ansvarig inför denna. De federala ministerierna är placerade i Berlin och Bonn.
- Tyskland består av 16 *delstater* (Länder). Delstaterna har egna författningar, parlament och regeringar och lagstiftar själva om vissa frågor, bl.a. utbildningsfrågor, kulturpolitik, skolväsen, polisväsen och kommunal förvaltning. Delstaterna är indelade i bl.a. ett stort antal *kommuner* (Städte, Gemeinden, Kreise).
- En särskild federal *författningsdomstol* övervakar lagstiftningen och är yttersta instans i konflikter mellan olika författningsorgan eller mellan centralmakten och delstaterna, och den kan pröva huruvida lagar som stiftas strider mot grundlagen. Författningsdomstolar finns även i varje delstat.

Allmänt

Efter den tyska återföreningen har stora investeringar i infrastruktur genomförts, dels i det tidigare DDR, dels för att återupprätta avbrutna kommunikationer mellan landsdelarna. Fram till mitten av 1997 hade delstaterna i öst fått 500 mil ny järnvägsräls och drygt 1 000 mil nya eller upprustade vägbanor. Västra Tyskland har ett tätt nät av transportvägar av olika slag. Det tyska motorvägsnätet omfattar 1 110 mil. Trots att mer än 1 000 mil järnväg i västra Tyskland lagts ned under de senaste decennierna finns det drygt 4 600 mil järnväg i hela landet. År 1994 bildades järnvägsbolaget *Deutsche Bahn* när de västtyska och östtyska järnvägsbolagen slogs samman. I dag satsar man på att bygga nya sträckor som klarar tåg med hastigheter på 250 km/tim. Västra Tyskland har också ett väl utvecklat nät av inre vattenvägar, där en femtedel av alla godstransporter sker. För att motverka trängsel och skadliga avgasutsläpp på de tyska motorvägarna har förbundsregeringen beslutat att från 2003 införa en motorvägsavgift för alla lastbilar, även utländska, som väger över 12 ton.

Planeringsprocessen på central, federal nivå

När det gäller planeringsprocessen på central nivå är den inriktad på det som är förbundsstatens kompetensområde, nämligen

- dels det nationella nätet av s.k. fjärrvägar (*Bundesfernstrassen*), dvs. federala motorvägar (*Bundesautobahnen*) och riksvägar (*Bundesstrassen*),
- dels det nationella järnvägsnätet (*Bundesschienenwege*).

Planeringsprocessen kan i korthet beskrivas på följande sätt (se tabell nedan).

Vägar	Järnvägar
<i>Förslag</i> väcks om att bygga en motorväg eller riksväg av t.ex. en delstat, parlamentet eller ministeriet¹¹. Förslaget <i>granskas och utreds</i> av ministeriet enligt den långsiktiga trafikplanen¹². Om <i>beslutet</i> inom ministeriet blir positivt lämnas förslaget till regeringen och till förbundsdagen. Förbundsdagen beslutar om projektet skall tas in i <i>behovsplanen</i>. Projektet tas in i aktuell femårsplan och aktuellt finansieringsprogram. Preliminär byggstart bestäms. Årlig uppdatering. Delstaten <i>förplanerar</i>. Deltagande av olika aktörer på delstatsnivå. Information till allmänheten. <i>Regionplaneringsförfarande</i>, bl.a. avstämning med andra aktörer och olika typer av miljöprövningar. Ministeriet fattar formellt beslut om <i>vägsträckning</i>. I ett <i>råutkast</i> tas ett detaljerat förslag fram av delstaten.	<i>Förslag</i> väcks om att bygga en järnväg av t.ex. Deutsche Bahn (DB), en delstat, parlamentet eller ministeriet. Förslaget <i>granskas och utreds</i> av ministeriet enligt den långsiktiga trafikplanen. Om <i>beslutet</i> inom ministeriet blir positivt lämnas förslaget till regeringen och till förbundsdagen. Förbundsdagen beslutar om projektet skall tas in i <i>behovsplanen</i>. Avstämning mellan staten och DB om att ta in projektet i femårsplanen för järnvägar. Intern förplanering hos DB. Interna lönsamhetsberäkningar hos DB. DB tar fram alternativa bansträckningar. Järnvägsmyndigheten EBA¹³ deltar. <i>Regionplaneringsförfarande</i>, bl.a. avstämning med andra aktörer och olika typer av miljöprövningar. DB tar fram ett utkast till finansieringsavtal med staten. Finansieringsavtalet stäms av med staten. Ministeriet begär medel/bemyndiganden hos finansdepartementet. Efter godkännande från finansdepartementet beslutas finansieringsavtalet. Ministeriet fattar formellt beslut om <i>järnvägssträckning</i>.

¹¹ Kommunikations- och bostadsdepartementet – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW)

¹² Bundesverkehrswegeplan (BVWP)

¹³ Järnvägsmyndigheten – Eisenbahnbundesamt (EBA)

Offentliga utfrågningar och remisser genomförs som en del i processen att slå fast planförslaget. Planeringsmyndigheten i delstaten beslutar om plan.	Offentliga utfrågningar och remisser genomförs som en del i processen att slå fast planförslaget. Järnvägsmyndigheten EBA beslutar om planen.
Inplanering av nödvändiga budgetmedel inom ramen för de årliga byggprogrammen.	DB lämnar in ansökan om s.k. finansiellt byggfrisläppande. EBA beslutar om finansiellt byggfrisläppande.
<i>Upphandlingsunderlag</i> tas fram. Anbud tas in av delstaten. Förhandlingar om inköp av mark m.m.	<i>Upphandlingsunderlag</i> tas fram. Anbud tas in av DB. Förhandlingar om inköp av mark m.m.
Delstaten beslutar om igångsättning.	DB beslutar om igångsättning.
<i>Genomförande.</i>	<i>Genomförande.</i>

Finansiering av vägar

Investeringar i samt drift och underhåll av federala motorvägar (*Bundesautobahnen*) och riksvägar (*Bundesstrassen*) finansieras av den centrala förbunds-nivån. Storleken på dessa belopp beslutas av förbunds-dagen. Planering och förvaltning av motorvägar och riksvägar genomförs dock av de olika delstaterna inom ramen för s.k. uppdragsförvaltning (*Auftragsverwaltung*). Förbundsstaten betalar 3 % av planeringskostnaderna.

Delstaterna finansierar investeringar i samt drift och underhåll av delstatsvägar (*Landesstrassen*). Beslut om detta fattas av varje delstatsparlament. När det gäller de olika *kommunala vägarna* finansierar kommunerna investeringar i samt drift och underhåll av dessa. Besluten fattas av kommunernas olika beslutande församlingar. Både delstater och kommuner kan ansöka om bidrag från förbundsstaten för åtgärder som syftar till att förbättra trafikförhållandena (enligt lagen om kommuntrafikfinansiering, GVFG).

Finansiering av järnvägar

Den centrala förbunds-nivån finansierar investeringar i federala järnvägar. I detta ingår nybyggnation, utbyggnad och ersättningsinvesteringar. 13 % får avsättas för projektpianering. Hur mycket medel som avsätts bestäms enligt lagen om utbyggnad av järnvägsspår (*Bundesschienenwegeausbaugesetz*) inom ramen för de budgetmedel som förbundsstaten har till sitt förfogande. Beslut om detta fattas av förbunds-dagen.

Investeringar i kommersiella anordningar och anläggningar samt drifts- och underhållskostnader finansieras av järnvägsföretagen.

Parlamentets roll i planeringsprocessen

När det gäller den långsiktiga planeringen beslutar förbundsdagen enligt lagen om utbyggnad av järnvägsspår (*Bundesschienenwegeausbaugesetz*) och lagen om utbyggnad av federala motorvägar och riksvägar (*Fernstrassenausbaugesetz*) om s.k. behovsplaner (*Bedarfspläne*) för byggnad och utbyggnad av det federala järnvägsnätet samt för nätet av motorvägar och riksvägar. I behovsplanerna är projekten (både för nybyggnad och utbyggnad) indelade i olika prioriteringsgrader.

Ett aktuellt exempel är den nya långsiktiga trafikplanen (*Bundesverkehrswegeplan 2003*) för tiden fram till år 2015 som förbundsregeringen avser besluta om i juni 2003. Den tidigare långtidsplanen var från 1992. Den nya planen har tagits fram utifrån revideringar av projektstrukturen. Enligt regeringen har projekten bedömts utifrån en moderniserad värderingsmetod. Användningen av kostnads-intäkts-analyser har vidareutvecklats, bl.a. har komponenter som miljö och stadsbyggnad fått större betydelse. Metoden tydliggör också på ett tidigare stadium målkonflikter.

I det förslag till långsiktig trafikplan som i mars 2003 gick ut på remiss till delstaterna, Deutsche Bahn och andra trafikpolitiska aktörer ingår drygt 1 600 projekt omfattande sammanlagt 150 miljarder euro, varav 83 miljarder euro för underhåll och 66 miljarder euro för nybyggnation. Cirka 52 % går till vägar, 43 % till järnvägar och 5 % till sjöfart. Cirka 35 % av medlen går till östra Tyskland. Den långsiktiga trafikplanen är ingen finansieringsplan. Finansieringsramen väljs så att åtminstone de projekt som man inte kan avstå från skall kunna genomföras.

Regeringens nya långtidsplan innebär att ändringar behöver göras i behovsplanerna, vilket föreläggs förbundsdagen för beslut. Regeringens förslag behandlas först i *förbundsrådet*. Trafikplanen behandlas därefter av förbundsdagens trafik- och bostadsutskott (*Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*) under hösten 2003. Utskottet räknar med ett mycket stort intresse från allmänheten för detta ärende. När den förra långtidsplanen behandlades år 1992 inkom 1 200 olika förslag i ärendet och denna gång räknar trafikutskottets ordförande med än större intresse från medborgarna.

När det gäller infrastrukturplaneringen på medellång sikt genomförs en revidering av behovsplanerna vart femte år. Detta görs av kommunikations- och bostadsdepartementet (*Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen*) i syfte att anpassa planerna till utvecklingen inom ekonomi och trafik. Revideringarna beslutas därefter av förbundsdagen. Om en revidering inte anses behövas informeras det aktuella utskottet av ministern om detta.

När det gäller den kortsiktiga planeringen tar kommunikations- och bostadsdepartementet fram femårsplaner (*Fünfjahrespläne*) för att genomföra de av förbundsdagen beslutade behovsplanerna. Dessa femårsplaner utgör ramen för de årliga byggprogrammen. Byggprogrammen utarbetas utifrån förbundsdagens budgetbeslut.

Parlamentets roll i finansieringen

Förbundsdagen fattar årligen beslut om budgeten och därmed om vilka medel som skall avsättas för federala järnvägar samt för motorvägar och riksvägar. Detaljeringsnivån i förbundsdagens beslut skiljer sig åt mellan vägar och järnvägar.

När det gäller *järnvägar* är Deutsche Bahn AG efter 1994 års järnvägsreform ett aktiebolag som får en klumpsumma för investeringar. Denna indelas i en bidragsdel och en lånedel.

När det gäller *vägar* tas det årligen fram en vägbyggnadsplan (*Strassenbauplan*) som läggs med som bilaga till budgetpropositionen och som därmed beslutas av förbundsdagen. I vägbyggnadsplanen delas utgifterna för investeringar och drift av motorvägar och riksvägar in i olika anslag, där de olika vägprojekten ingår. Det finns mestadels möjlighet att föra över medel mellan anslagen.

Parlamentets roll i uppföljning och utvärdering

Enligt lagen om utbyggnad av järnvägsspår och lagen om utbyggnad av riksvägar skall kommunikations- och bostadsministern årligen informera förbundsdagen om hur utbyggnaden av vägar och järnvägar fortskrider i två skrivelser (*Strassenbaubericht* och *Bericht zum Ausbau der Schienenwege*). Skrivelserna behandlas i förbundsdagens utskott och läggs i regel sedan till handlingarna.

Schweiz

- Parlamentet, eller *förbundsförsamlingen*, har två kamrar: *ständerrådet* med 46 medlemmar (2 från varje helkanton, 1 från varje halvkanton) och *nationalrådet* med 200 ledamöter.
- Förbundsregeringen (*förbundsrådet*) fungerar som statsöverhuvud (titeln som president roterar mellan de sju ministrarna; det finns ingen premiärminister). Schweiz har sedan 1959 en bred koalitionsregering bestående av de fyra största partierna.
- Schweiz är en förbundsstat som består av 26 *kantoner* med långtgående självstyre. Kantonerna har egna författningar, regeringar och parlament.
- De över 3 000 *kommunerna* har självstyre i frågor som rör den egna kommunen.
- Statsskicket kännetecknas av utpräglad direktdemokrati med många *folkomröstningar*.

Vägar

Flera motorvägar går genom landet och binder samman storstäderna. År 1984 infördes efter en nationell folkomröstning vägavgifter för motorvägarna. Det finns många och långa broar och tunnlar.

Parlamentet har beslutat om vilka vägar som skall vara s.k. *nationalvägar* och regeringen om vilka som skall vara s.k. *huvudvägar*. När det gäller förbundsstatens ansvar för investeringar i samt drift och underhåll av nationalvä-

gar samt federala bidrag till investeringar i huvudvägar regleras detta i den schweiziska författningen (artikel 86 i Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft). I artikeln regleras även allmänna statsbidrag till kantonernas kostnader för vägar. Olje- och bensinskatt samt motorvägsavgifter finansierar statens insatser inom vägområdet. År 2001 gick 2,05 miljarder schweizerfranc till nationella vägar och 214 miljoner schweizerfranc till huvudvägar.

Inom regeringen är miljö-, kommunikations- och energidepartementet (*Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation*) ansvarigt för infrastrukturplanering. Ansvarig planeringsmyndighet är *Bundesamt für Strassen (ASTRA)*. För närvarande tas det sjunde långfristiga byggprogrammet för nationella vägar fram av ASTRA utifrån den inriktning som regeringen (miljö-, kommunikations- och energidepartementet) lagt fast. I slutet av april 2003 fattar regeringen beslut om programmet.

Järnvägar

Schweiz byggde tidigt ut sitt järnvägsnät, vilket kompletteras av ett stort antal bergbanor. De största byggprojekten hittills inleddes kring millennieskiftet. Genom två järnvägstunnlar på 57 respektive 33 km hoppas man år 2010 kunna minska lastbilstrafiken över Alperna med hälften.

När det gäller järnvägstrafikens finansiering regleras den av en särskild järnvägslag som likställer det nationella järnvägsföretaget SBB och de privata järnvägsföretagen. Finansieringen sker utifrån trafiktyp, inte utifrån transportföretagen. I lagen skiljs mellan lokaltrafik, turisttrafik, regionaltrafik och trafik av nationell betydelse.

Infrastrukturen i form av järnvägar finansieras på tre olika sätt i Schweiz:

1. En särskild fond för stora järnvägsprojekt.
2. Statsbudgeten.
3. Den statliga oljeskatten.

Enligt den schweiziska författningen skall stora järnvägsinvesteringar finansieras genom en särskild fond (*FinöV-fonden*). Fonden finansieras i sin tur genom olika statliga avgifter och skatter (bl.a. 0,1 % av intäkterna från mervärdesskatten). År 2001 uppgick utgifterna för stora järnvägsprojekt till 1,45 miljarder schweizerfranc.

Den ordinarie statsbudgeten beslutas av parlamentet. Den finansierar järnvägsbolagens – *Schweizerische Bundesbahnen* (SBB) och de privata järnvägsföretagens – infrastrukturkostnader samt särskilda projekt:

- Investeringar inom SBB:s järnvägsnät sker utifrån s.k. resultatavtal mellan förbundsstaten och SBB. I dessa avtal fastlägger staten och SBB gemensamt för fyra år framåt målen inom infrastrukturuområdet. Finansieringen av insatserna för att nå målen i avtalen regleras inom s.k. betalningsramar, dels för underhåll och upprustning av befintlig järnväg, dels för enskilda nyinvesteringar. År 2001 uppgick resultatavtalet till ca 1,34 miljarder schweizerfranc.

- Investeringar inom de privata järnvägsföretagens nät medfinansieras av förbundsstaten genom investeringsbidrag. Nyinvesteringar finansieras genom s.k. ramkrediter utifrån en princip om uppdragsfinansiering (transportföretaget lämnar in en ansökan till den federala trafikmyndigheten, *Bundesamt für Verkehr [BAV]*, som beslutar om bidragets storlek och art). År 2001 uppgick statens kostnader till 162 miljoner schweizerfranc.
- Staten och kantonerna betalar för löpande underskott i den regionala infrastrukturen. Staten och kantonerna betalar utifrån en fördelningsnyckel som skiljer sig åt mellan de olika regionerna. Staten betalar i genomsnitt 70 % av kostnaderna för infrastrukturinvesteringar av nationell betydelse. År 2001 uppgick statens kostnader till 263 miljoner schweizerfranc (och kantonernas kostnader till 117 miljoner franc).
- Särskilda projekt kan utifrån beslut fattade på förbunds nivå finansieras via statsbudgeten, t.ex. särskilda tunnelprojekt eller dubbelspårsutbyggnad. År 2001 var statens utgifter 21 miljoner schweizerfranc för sådana projekt.

Järnvägsinvesteringar finansieras slutligen även genom punktskatten på olja. Staten ger bidrag till olika trafiksäkerhetshöjande åtgärder, även till investeringar i lokaltrafik (år 2001 ca 26 miljoner schweizerfranc). Staten kan även – tillsammans med kantonerna – ge bidrag till byggande av industrispår etc. (år 2001 ca 13 miljoner schweizerfranc). Slutligen kan staten ge bidrag till byggande av lastningsterminaler (år 2001 ca 9 miljoner schweizerfranc).

Parlamentets roll i planeringsprocessen

En utgångspunkt för infrastrukturplaneringen är de artiklar i författningen som handlar om främjandet av en hållbar utveckling (art. 2) och uppdraget till förbundsstaten och kantonerna att sträva mot en balanserad relation mellan naturen och människans anspråk på naturen (art. 73). Andra utgångspunkter är regionplaneringen och storstadspolitiken. En tredje viktig utgångspunkt är resultatet av en folkomröstning 1994 om ett initiativ för att skydda Alperna, vilket bl.a. innebär stopp för en utbyggnad av transitvägar genom Alperna och en övergång till godstrafik på järnväg.

Ett exempel på det nationella parlamentets roll i planeringsprocessen är ärende 96.059. I början på år 1995 beslutade regeringen att sammanställa alla större infrastrukturprojekt och hur de skall finansieras under de kommande 20 åren. I samband med detta beslutade regeringen även om att överpröva den fortsatta utbyggnaden av järnvägar inom det s.k. NEAT-projektet (Neue Eisenbahn-Alpentransversale). Regeringen föreslog parlamentet ett investeringsprogram där det framgår vilka projekt som skall genomföras fram till år 2017. Regeringen föreslog vidare hur programmet skulle finansieras.

I parlamentet behandlades frågan först i ständerrådets trafikutskott. När frågan kom till ständerrådet diskuterades den livligt på projektnivå innan beslut fattades i december 1996 (kammaren gick på utskottsminoritetens linje). Därefter behandlades frågan i nationalrådet och dess trafikutskott. I juni 1997 diskuterades och beslutades frågan i nationalrådet och stora föränd-

ringar gjordes, både vad gäller projekten och finansieringen. Frågan återgick då till ständerrådet som i december 1997 gick emot nationalrådets beslut, både vad gällde projekt och finansiering. Våren 1998 lyckades de båda kamrarna enas om ett beslut, vilket i november 1998 blev föremål för folkomröstning där 64 % röstade ja och 36 % nej.

Samordnad planering

I syfte att uppnå målen för den långsiktigt hållbara trafikpolitiken i Schweiz inom finansiella ramar skall olika åtgärder och projekt samordnas både med regionplaneringen och sinsemellan. Ett medel för sådan samordning är den s.k. sakplaneringen. Sakplaneringen skall även underlätta framtida utvärdering. De båda trafikverken för vägar (ASTRA) respektive järnvägar (BAV) samarbetar med den federala regionplanemyndigheten *Bundesamt für Raumentwicklung* (ARE) när det gäller att ta fram sakplaner.

För närvarande pågår ett arbete med att ta fram en plan för vägar (*Sachplan Strasse*) och en för järnvägar (*Sachplan Schiene/öV*). När det gäller vägar är planarbetet indelat i två faser – först en konceptdel (utgångspunkter, mål, analyser etc.) och sedan en objekt-del, där infrastrukturåtgärderna arbetas fram. Hösten 2002 färdigställdes konceptdelen som sedan gick ut på remiss. Under våren 2003 bearbetas konceptdelen och hösten 2003 beslutas den av regeringen (förbundsrådet). Därefter tas objekt-delen fram i samarbete med kantonerna, kommuner och berörda organisationer. Objekt-delen sänds sedan på remiss 2004 och beslutas av regeringen 2005.

Frankrike

- *Parlamentet* består av en *nationalförsamling* och en *senat*. Ledamöterna i nationalförsamlingen, deputeraderna, väljs direkt av folket. Senatorerna väljs indirekt vart nionde år (en tredjedel förnyas vart tredje år) av länsförsamlingar och andra lokala politiska instanser. Båda kamrarna tar ställning till lagförslag men nationalförsamlingen har en starkare ställning än senaten.
- Frankrike är indelat i 22 *regioner*, 96 *departement* och drygt 36 000 *kommuner*. Frankrike har sedan århundraden varit ett starkt centraliserat land där den lokala självstyrelsen har varit svag och nästan betraktats som del av statsförvaltningen. Under senare år har dock en starkare regional identitet börjat växa fram i flera delar av landet, och den lokala självstyrelsen på olika nivåer har utvecklats.

Allmänt

Landets vägnät är det mest täta i världen och det längsta inom EU. Det omfattar drygt 80 000 mil, däribland 710 mil motorvägar. De flesta motorvägar är avgiftsbelagda. En del av godstrafiken transporteras på de större floderna. Frankrike har nära 900 mil segelbara vattenleder. På transportområdet gynnas den vägbundna trafiken skattemässigt och åtgärderna för att begränsa bilismen i storstäderna är relativt blygsamma.

Det franska järnvägsnätet omfattar över 3 400 mil. Det drivs till största delen av det statliga bolaget *SNCF (Société nationale de chemins de fer français)*. År 1994 invigdes tunneln under Engelska kanalen. De franska snabbtågen, TGV (*train à grande vitesse*), är snabbast i världen och den totala spårlängden var 185 mil år 1999.

Vägnätet

Det franska vägnätet är indelat i motorvägar samt nationella, regionala och kommunala vägar.

Nationella vägar

De nationella vägarna binder samman olika nationella urbana centrum med varandra och med omvärlden. Detta vägnät uppgår till totalt 30 000 km och är avgiftsfritt.

En kommunal eller regional väg kan bli nationell om regionen eller kommunen inte har några invändningar. Invändningar är sällsynta då ett sådant beslut innebär lägre kostnader för regionen eller kommunen samt bättre vägstandard. Om det finns invändningar mot beslutet kan frågan endast avgöras efter inblandning av parlamentet.

En nationell väg kan bli regional eller kommunal genom ett beslut av ansvarigt ministerium. Konstruktionen av en nationell väg föregås av konsultationer med berörda myndigheter och allmänheten.

Efter efterkrigstidens rekonstruktion av vägnätet var vägpolitikens huvudsakliga syfte att förbättra framkomligheten, men sedan 1960-talet har regional utveckling blivit allt viktigare. Innebörden av regional utveckling har dock utvecklats under tiden till att omfatta även den europeiska dimensionen samt miljö och trafiksäkerhet.

Enligt en lag¹⁴ om inrikes transporter skall nationella transportplaner upprättas. Dessa skall utgå från social och ekonomisk effektivitet samt utifrån olika kriterier såsom användarnas behov, säkerhet och regional utveckling. En nationell transportplan fastställdes den 1 april 1992. Detta dokument utgjorde ett långsiktigt ramverk för fleråriga program, för statsbudgeten samt för kontrakt mellan staten och regionerna. Det var juridiskt bindande i den meningen att de projekt som den innefattade skulle inkluderas i stadsplaneringen och att alla större projekt skulle vara i överensstämmelse med den nationella planen. Den nationella transportplanen kompletterades med underordnade lokala transportplaner.

År 1995 förändrades detta ramverk. Lagstiftaren bedömde att det perspektiv som detta återspeglade var för sektoriellt och ersatte det med en nationell plan för regional utveckling, varav en del handlade om infrastruktur.

Detta synsätt utmanades i sin tur 1999, då nio sektoriella planer etablerades, varav en handlade om persontransporter, där särskild prioritet gavs till kollektivtrafiken.

¹⁴ Lagen nr 82-1153 av den 30 december 1982

Det nationella vägnätets underhåll finansieras via statsbudgeten och debatteras därmed varje år av parlamentet.

I praktiken, efter ett decentraliseringsbeslut 1982, har statens ansvar minskat och lokal finansiering blivit allt viktigare. Statlig finansiering uppgår i dag till endast 40 % av de totala kostnaderna. Finansieringen garanteras genom avtal mellan staten och regionerna.

Parlamentets inblandning visar sig varje år då medelstillelningen till infrastrukturen i statsbudgeten diskuteras. Budgetdiskussionen tillåter även att riksdagsledamöterna ställer frågor till regeringen om vägpolitiken. Flertalet frågor handlar om lokala frågor.

Parlamentet har även möjlighet att delta i debatten i samband med diskussionen om planeringslagen, som behandlar flera aspekter av nationell utveckling, varav en aspekt är transporter. Det är i detta sammanhang som parlamentet har möjlighet att lämna synpunkter på transportpolitiken. Men i själva verket är genomförandet av transportpolitiken tekniskt sett en uppgift för regeringen, tillsammans med regionala organ som står för den största delen av finansieringen.

Motorvägar

Den statliga finansieringen av motorvägarna är relativt begränsad. I slutet av 1950-talet fanns det mindre än 80 km motorväg i Frankrike. Ett vägprogram lanserades för att komma i fatt det försprång som viktiga grannländer hade på detta område. Vägprogrammets grundläggande idé var koncessioner som gav rätt att finansiera vägarna genom vägtullar. Efter en allvarlig finansiell kris för de bolag som fått koncessionerna stiftades en lag om utjämning av dessa bolags resultat.

Regionala vägar

De regionala vägarna finansieras regionalt. Statliga subsidier utgår som stöd.

Kommunala vägar

De kommunala vägarna finansieras regionalt. Statliga och regionala subsidier utgår som stöd.

Järnvägsnätet

Sedan 1937 har järnvägstransporter varit delegerade till ett statligt företag, SNCF. Men det var först 1971 som SNCF tvingades särredovisa lönsamma och icke lönsamma aktiviteter. Förlusterna täcks av statskapital och synliggörs i den statliga budget som varje år antas av parlamentet.

En lag¹⁵ från 1982 gav SNCF en ny juridisk status som "etablissemang public och industriell". SNCF blev därmed en aktör som skulle bidra till regional utveckling och institutionen om rätt till transport, samt ett industriellt och kommersiellt företag ansvarigt för sin administration. Vidare öppnade lagen för regionernas möjligheter att sluta avtal med SNCF om skötseln av

¹⁵ Lagen 82-1153 av den 30 december 1982

regional service på deras territorium. Regionerna efterfrågar inte att den statliga subvention som utgår för servicen transfereras till dem. Regionerna är inte helt och hållet auktoriserade organisatörer, och detta bidrag fortsätter därmed att gå direkt till SNCF.

SNCF bestämmer självt över sina val och investeringar. En första kris skedde vid valet mellan TGV och regionala expresståg, som ledde till inblandning av parlamentet, vilket i sin tur ledde till att en kommission tillsattes. De rekommendationer som utfärdades handlade bl.a. om relationerna mellan SNCF och regionerna. Parlamentarikerna kritiserade det otillräckliga inflytande som den statliga transportpolitiken hade på järnvägspolitiken. Särskilt kritiserades att kostnaderna för snabbtågssatsningen burits av SNCF och därmed utgör en börda för detta företag än i dag.

Även 1995 inträffade en allvarlig kris då nedläggningen av 6 000 km järnväg diskuterades, vilket provocerade fram en allvarlig reaktion hos personalen. Krisen ledde till en ny lag, i vilken infrastrukturen och servicen skildes åt. Infrastrukturen lades över i ett nytt bolag (RFF) som därmed blev ägare till infrastrukturen och tog över SNCF:s skulder på 20,5 miljarder euro. RFF blev ansvarigt för valen av investeringar och tar ut banavgifter för användarna av denna infrastruktur. SNCF blev en tågoperatör som betalar för att använda infrastrukturen.

Samtidigt skapades ett råd, lett av en parlamentariker, som skall bevaka relationerna mellan aktörerna.

År 2002 har en lag gett regionerna, med undantag av Paris och Korsika, ansvaret för järnvägstrafiken. Denna överföring av ansvar motsvaras av en överföring av resurser, som parlamentet behandlar i den årliga statsbudgeten. Utöver denna resursöverföring får regionerna även ett bidrag för att förnya rullande materiel samt kompensation för sociala avgifter.

Lagen förutser att regeringen fem år efter denna överföring skall göra en utvärdering av reformen och presentera denna för parlamentet.

Samordning mellan fysisk planering och trafikplanering

Kollektivtrafikkommittén har i sitt betänkande Kollektivtrafik med människan i centrum (SOU 2003:67) gjort en beskrivning av trafikplaneringen i Frankrike. Staten kräver att det för större tätorter upprättas en urban trafikplan för hållbar utveckling, samordnad med den fysiska planeringen. En lag från 2000 om "solidaritet och tätortsförnyelse" är ett instrument för samordning av sektorspolitik vad gäller bl.a. byggande, handel och trafik. Lagen kräver samordning mellan fysisk planering och trafikplanering. Om trafikplanen godkänns av staten, ges statsbidrag med 25–30 % för investeringar i spårvägs- och busslinjesystem.

Polen

- Den lagstiftande makten innehas av parlamentets underhus, *sejmen*, vars 460 ledamöter utses vid val vart fjärde år. Samma mandatperiod gäller för de 100 ledamöterna i den övre kammaren, *senaten*. Den folkvalda

presidenten kan inlägga sitt veto mot lagförslag, vilket dock kan kringgås om 60 % av parlamentsledamöterna röstar för att upphäva det.

- Landet är indelat i 16 län, *voivodskap*, med en landshövding, *voivod*, i spetsen vilken utses av regeringen.
- Det finns 208 *powiaty ziemskie* (distrikt eller härad), 64 *powiaty grodzkie* (städer med distriktstatus) samt 2 489 *gminy* (kommuner).
- På samtliga tre förvaltningsnivåer finns valda församlingar som utser styrelseorgan.

Järnvägar

Järnvägarna är ett viktigt kommunikationsmedel i Polen. En tredjedel av nätet drivs med elektricitet.

Planering och finansiering av järnvägarna sker enligt den järnvägstransportlag som antogs av sejmen den 28 mars 2003. Den proposition där lagförslaget ingick togs fram under medverkan av olika specialister på järnvägstransporter från olika institutioner. Därutöver konsulterades ett flertal organisationer, bl.a. den polska handelskammaren. Lagförslaget behandlades av sejmens infrastrukturutskott. Sejmens infrastrukturutskott hade olika uppgifter i detta arbete. Bland uppgifterna ingick att tillhandahålla ett nationellt forum för diskussioner mellan alla berörda parter i hela landet.

Den statliga budget som antas av sejmen finansierar sådana järnvägsinvesteringar som är

- resultatet av internationella överenskommelser,
- av försvarsnatur och
- sådana som är av nationell betydelse.

Investeringar i andra järnvägar finansieras av operatörerna och kan finansieras av lokala organ eller genom andra källor.

De summor som avsätts till statliga investeringar är specificerade i den årliga budgetpropositionen. Sejmen har en central roll i denna process eftersom det är sejmen som beslutar om budgeten och har möjlighet att debattera genomförandet av budgeten. Järnvägsinvesteringar som finansieras av den centrala statsbudgeten är i princip mycket långsiktiga. Sejmens roll är mer påtaglig när ett planerat investeringsprojekt dyker upp första gången i budgetpropositionen. För de efterföljande åren beror investeringstakten på hur mycket medel som görs tillgängliga via budgeten, vilket beslutas av sejmen i samband med den årliga behandlingen av budgetpropositionen.

När det gäller sejmens roll i uppföljning och utvärdering har sejmen uppgiften att anta eller förkasta en rapport om genomförandet av budgeten i de aktuella delarna. Dessutom kan sejmen begära in information från ansvarig minister. Även denna information kan accepteras eller förkastas.

Vägar

Det polska landsvägsnätet är föremål för modernisering. Antalet vägar med hård ytbeläggning ökar och en utbyggnad av motorvägsnätet har påbörjats. Som en följd av den ekonomiska tillväxten ökar samtidigt transportbehoven i snabb takt.

Den nuvarande situationen vad gäller planering och finansiering av vägar är instabil. Den hittillsvarande processen har visat sig vara ineffektiv, särskilt vad gäller byggandet av huvudvägar och motorvägar. Regeringen har kommit till slutsatsen att en avsevärd förbättring vad gäller byggande och modernisering av huvudvägar och andra nationella vägar endast kan uppnås genom att ändra finansieringsmodellen och processen för att planera och genomföra väginvesteringar. Mot den bakgrunden har regeringen nyligen presenterat två propositioner. Den ena propositionen behandlar detaljerade principer för förberedelser och genomförande av investeringar i nationella vägar. Den andra propositionen behandlar byggande och underhåll av nationella vägar.

Den först nämnda propositionen antogs av sejmen den 10 april 2003. Den senare propositionen, som bl.a. specificerar finansieringen av väginvesteringar, avslogs av sejmen den 27 februari 2003. Den huvudsakliga anledningen till att sejmen avslog regeringens förslag var att motorvägsavgifter föreslogs som finansieringskälla. För närvarande arbetar regeringen med att ta fram en ny proposition till sejmen.

Frågeunderlag till intervjuer med nuvarande och tidigare ledamöter av riksdagens trafikutskott

De teman som här finns redovisade var utgångspunkten för de semi-strukturerade intervjuerna. Notera att alla frågor inte diskuterades vid alla tillfällen samt att variation i hur och vilket sammanhang olika frågor berördes förekom.

Bakgrundsfakta

- a. När blev intervjupersonen ledamot av utskottet (när var intervjupersonen ledamot av utskottet)?
- b. Erfarenhet från andra utskott, vilka?
- c. Andra uppdrag (myndighetsstyrelser, nätverk o.d.) inom det transportpolitiska området, vilka?

1. Hur ser intervjupersonen på sin roll som riksdagsledamot? (Huvuduppgift/uppdrag)

2. Frågor om inriktningsplaneringen

Hur uppfattar och bedömer intervjupersonen riksdagens roll att fatta beslut på lång sikt om de ekonomiska ramarna?

Hur uppfattar och bedömer intervjupersonen riksdagens roll i beslut om politiska mål?

Hur uppfattar och bedömer intervjupersonen arbetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen i målformulering och beslut om ekonomiska ramar?

(Återkommande tema är riksdagens faktiska roll i jämförelse med den roll riksdagen enligt intervjupersonen bör ha.)

3. Fråga om de transportpolitiska målen

Hur är ett ”bra” mål formulerat?

Hur precisa bör målen vara? Varför?

(Både hur det faktiskt är och hur det enligt intervjupersonen bör vara.)

4. Frågor om åtgärdsplaneringen, delegeringen till regeringen och myndigheterna

Har riksdagen tillräckligt inflytande över åtgärderna

(t.ex. stomnätplaner, väghållningsplaner)?

Hur ser intervjupersonen på arbetsfördelningen riksdag, regering och myndigheter i detta sammanhang?

Är det tillräckligt att riksdagen underrättas om de planerade åtgärderna i en skrivelse?

5. Planering, övriga frågor

Är planeringsperiodernas längd rimlig enligt intervjupersonen? Om inte, vad vill intervjupersonen förändra, och varför?

Är planerna tillgängliga och möjliga att förstå enligt intervjupersonen?

6. Frågor beslutsunderlag

Vad tycker intervjupersonen om de beslutsunderlag regeringen tillhandahåller riksdagen?

Tar intervjupersonen del av samhällsekonomiska analyser?

Tar intervjupersonen del av andra typer av beslutsunderlag?

Saknar intervjupersonen någon typ av information?

7. Frågor om finansiering av vägar och järnvägar, budgetprocessen

Är arbetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen på området rimlig? (Om inte, vad vill intervjupersonen förändra?)

Hur ser intervjupersonen på att riksdagen fattar beslut om utgiftstak och paket av frågor?

Vilka frågor är lättast/svårast att påverka när regeringens budgetförslag behandlas i utskottet/riksdagen?

Upplever intervjupersonen att han eller hon kan påverka förslagen innan de når riksdagen?

(Den faktiska rollen i jämförelse med intervjupersonens normativa ideal.)

8. Frågor om finansiering av vägar och järnvägar, alternativa finansieringsformer

Vad avgör vilken typ av finansiering som väljs för olika projekt?

Påverkar finansieringstypen riksdagens beslutsutrymme?

Påverkar finansieringstypen möjligheten att följa verksamheten/resultatet?

Hur ser intervjupersonen på riksdagens möjlighet att välja alternativ finansiering för specifika projekt, är det bra eller dåligt?

Anser intervjupersonen att riksdagens möjlighet att följa sådana projekt, t.ex. vad gäller kostnadsutvecklingen, är tillräckliga?

9. Uppföljningen av beslut

Hur ser intervjupersonen på uppföljning som ett styrningsverktyg för riksdagen?

Hur anser intervjupersonen att den uppföljande rollen fungerar på områdena järnvägar och vägar?

Hur fungerar regeringens rapportering till riksdagen (mål, planer, resultatindikatorer, för ofta/för sällan)?

(Både hur det faktiskt fungerar och hur det bör vara enligt intervjupersonen.)

10. Frågor om andra aktörer, lobbying och nätverk

Be intervjupersonen nämna de viktigaste/mest inflytelserika icke-offentliga aktörerna i beslutsprocesser som rör vägar och järnvägar.

När deltar dessa aktörer i beslutsprocessen?

Hur deltar dessa aktörer (i nätverk, genom lobbying, uppvaktningar, annat)?

Förekommer lobbying/uppvaktningar i större eller mindre utsträckning på det transportpolitiska området än på andra områden?

Medför lobbying/uppvaktningar enligt intervjupersonen för- och/eller nackdelar för riksdagens roll som beslutsfattare på området?

11. Riksdagen och EU

Hur bedömer intervjupersonen riksdagens möjligheter att påverka den politik som berör vägar och järnvägar och förs på EU-nivån?

Hur ser intervjupersonen på arbetsfördelningen mellan regeringen och riksdagen i dessa frågor?

Är riksdagens möjligheter att styra regeringens agerande i EU tillräckliga?

Har riksdagen lättare eller svårare att påverka EU:s beslut på området vägar och järnvägar än på andra områden?

Anser intervjupersonen att ordningen där utskotten får vända sig till EU-nämnden i EU-ärenden är tillfredsställande? (Hur ser hon eller han på alternativet: alltid yttra sig.)

12. Frågor om jämställdhetsmålet samt om kvinnors och mäns deltagande i beslutsprocesser på det transportpolitiska området

Vilket utrymme får jämställdhetsmålet enligt intervjupersonen i planering och uppföljning?

Vilken roll spelar riksdagen i jämställdhetsarbetet i sektorn, vilken roll bör riksdagen spela?

Hur ser intervjupersonen på jämställdhetsmålet som mål betraktat (precision).

Påverkar målets formulering riksdagens möjligheter att påverka politiken?

Anser intervjupersonen att jämställdheten i riksdagen spelar roll för besluten om vägar och järnvägar?

Anser intervjupersonen att jämställdheten i beslutsprocesser på andra nivåer (regeringen, myndigheterna) spelar någon roll för besluten om vägar och järnvägar?

Frågeunderlag till intervjuer med statliga tjänstemän på det transportpolitiska området

1. Vilka fördelar anser du att den rådande ordningen för planering av beslut om vägar och järnvägar har? Vilka nackdelar?
2. Hur ser du på planeringsprocessens arbetsfördelning mellan riksdagen, regeringen och myndigheterna, gör rätt instans rätt saker enligt din mening?
3. Insamlade data indikerar att många av de avgörande besluten om vägar och järnvägar fattas i samband med den årliga budgetprocessen och inte i inriktnings- respektive åtgärdsplaneringen. Hur uppfattar du situationen?
4. I vilken mån anser du att följande faktorer påverkar riksdagens faktiska handlingsutrymme på området:
 - a. Planeringsperiodens längd
 - b. Möjligheten till alternativ finansiering
 - c. De beslutsunderlag som regeringen och myndigheterna tillhandahåller
 - d. Det parlamentariska läget
5. Finns det några saker du skulle vilja ändra på i det nuvarande planeringssystemet, i så fall vilka och varför?
6. Kan du se några kopplingar (i så fall vilka) mellan å ena sidan väg- och järnvägsbeslutens planering och riksdagens och regeringens möjligheter att följa upp dessa beslut?

1993/94:URD1	FÖRSVARSKOTTET Uppföljning av vapenstöld och vapenförvaring i försvaret
1993/94:URD2	KULTURKOTTET Bevakning vid centralmuseerna. En kartläggning
1993/94:URD3	FÖRSVARSKOTTET Kommunal beredskap – läge och problem
1993/94:URD4	SOCIALFÖRSÄKRINGSKOTTET Varför ökar antalet förtidspensionärer? – regelförändringar, yrkesförändringar och arbetslöshet 1980–1993
1993/94:URD5	KONSTITUTIONSKOTTET Samhällsinformation – regeringens och riksdagens roller
1993/94:URD6	KONSTITUTIONSKOTTET Samhällsinformation i riksdagen
1994/95:URD1	RIKSDAGENS KOTT, utvärderingsgruppen: Kottens roll och inflytande vid några utländska parlament – Förekommer uppföljning och utvärdering?
1994/95:URD2	LAGKOTTET Kunskapen om konsumentköplagen hos konsument och detaljister
1995/96:URD1	UTBILDNINGSKOTTET Påverkas lärarutbildningen av läroplanen?
1995/96:URD2	KONSTITUTIONSKOTTETS seminarium den 7 mars 1996 KU:s granskning – juridik och/eller politik?
1995/96:URD3	UTBILDNINGSKOTTET Åtgärder mot främlingsfientlighet och rasism i skolan Studenternas rörlighet mellan högskolorna efter 1993 års reform

1996/97:URD1	NÄRINGSUTSKOTTET Energiomställningsprogrammen
1996/97:URD2	UTBILDNINGSUTSKOTTET Den nya organisationen för universitetens och högskolornas lokalförsörjning – en uppföljning
1996/97:URD3	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Arbetslivsinriktad rehabilitering – En jämförande studie av anställdas och arbetslösas arbetslivsinriktade rehabilitering
1996/97:URD4	UTBILDNINGSUTSKOTTET Grundläggande högskoleutbildning Former för politik och planering
1996/97:URD5	UTBILDNINGSUTSKOTTET Hur går det för forskningen? Samarbetet mellan vissa forskningsstiftelser och statliga forskningsstiftelser och statliga forskningsfinansierande organ
1997/98:URD1	SOCIALUTSKOTTET Assistansersättningen Hur fungerar assistansersättningen för personer med stora funktionshinder?
1997/98:URD2	NÄRINGSUTSKOTTET Statens stöd till forskning och utveckling av informationsteknik inom det näringspolitiska området – uppföljning av satsningar 1993–1996
1997/98:URD3	UTBILDNINGSUTSKOTTET Planering av högskoleutbildning – vad är önskvärt och vad är möjligt?
1997/98:URD4	NÄRINGSUTSKOTTET Statens finansiering av teknisk FoU
1997/98:URD5	NÄRINGSUTSKOTTET Datoriseringen vid Patent- och registreringsverket

1998/99:URD1	BOSTADSUTSKOTTET Statligt stöd till lokala investeringsprogram för en ekologiskt hållbar utveckling – Uppföljning av den hittillsvarande fördelningen av ramanslaget E1 under statsbudgetens utgiftsområde 18
1998/99:URD2	UTBILDNINGSUTSKOTTET Pedagogisk utbildning för högskolans lärare Undervisningen om alkohol, narkotika och tobak (ANT) i skolan
1998/99:URD3	UTRIKESUTSKOTTET Sveriges uppföljning av två FN-konferenser under 1990-talet – FN:s konferens om miljö och utveckling, UNCED, i Rio de Janeiro, 1992 – FN:s kvinnokonferens i Peking, 1995
1998/99:URD4	UTRIKESUTSKOTTET En uppföljning och utvärdering av FN:s världskonferenser under 1990-talet – Regering, riksdag, myndigheter och frivilligorganisationer på nya internationella arenor – vem har makten över svensk utrikespolitik i FN-frågor?
1998/99:URD5	UTRIKESUTSKOTTET Internationell konflikthantering Quo vadit Europa? – freden, säkerheten och demokratin inför 2000-talet Paneldiskussion med Natos generalsekreterare Javier Solana Mänskliga rättigheter i interna konflikter och det civila samhällets roll
1998/99:URD6	SOCIALUTSKOTTET Läkemedel i framtiden
1999/2000:URD1	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Konstitutionsutskottets seminarium den 23 Mars 2000 Skall makten delas?
2000/01:URD1	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning om mångfald och konkurrens inom hälso- och sjukvården den 23 maj 2000
2000/01:URD2	FINANSUTSKOTTET Statens styrning och resultatuppföljning av Finansinspektionens verksamhet
2000/01:URD3	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Offentlig utfrågning angående Fördelningen av den politiska makten – kommunal självstyrelse?
2000/01:URD4	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning om att stärka den psykiska hälsan och förebygga suicidala beteenden, den yttersta konsekvensen av psykisk ohälsa den 20 mars 2001

2001/02:URD1	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning om samverkan inom psykiatriområdet. Den 13 november 2001
2001/02:URD2	SKATTEUTSKOTTET Skatteutskottets offentliga utfrågning om integrationen i Öresundsregionen Den 19 februari 2002
2002/03:URD1	SKATTEUTSKOTTET Skatteutskottets offentliga utfrågning om de svenska skattebaserna och internationaliseringen den 18 februari 2003
2002/03:URD2	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Valsystemet i Tyskland: En lyckad blandning? Magnus Isberg
2003/04:URD1	FÖRSVARsutskottet Försvarsmaktens utbildning, förbandsutveckling, förbandsomsättning, beredskap och operativ förmåga – utvärdering av försvarsbesluten 2000 och 2001. Jörgen Thulstrup. Oktober 2003
2003/04:URD2	UTBILDNINGSUTSKOTTET Mellem barn og voksen. En opfølgingsanalyse vedrørende Vetenskapsrådet. Hanne Foss Hansen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet
2003/04:URD3	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Valutslag och regeringsbildning. Lars Seger och Lars Davidsson