



Riksrevisionens styrelses framställning angående länens infrastrukturplanering

Sammanfattning

Riksrevisionens styrelse har beslutat att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen genomfört och som redovisats i granskningsrapporten (RiR 2004:1) *Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrt prioriteringarna?* skall överlämnas i form av en framställning till riksdagen.

Styrelsen föreslår att riksdagen begär att regeringen skall återkomma till riksdagen med en redovisning av de åtgärder som vidtagits med anledning av granskningen i första hand när det gäller behovet av

- omprövning av utgångspunkterna för den långsiktiga infrastrukturplaneringen på länsnivå,
- översyn av de transportpolitiska delmålen och
- gemensamma riktlinjer för tillämpningen av den s.k. fyrstegsmodellen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning	4
Styrelsens överväganden	7

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Riksrevisionens styrelses överväganden föreslår styrelsen följande:

Länens infrastrukturplanering

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen skall återkomma till riksdagen med en redovisning av de åtgärder som vidtagits med anledning av granskningen av länens infrastrukturplanering.

Stockholm den 17 mars 2004

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Sören Lekberg

Jörgen Nilsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Eva Flyborg (fp), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Anne-Marie Pålsson (m), Gunnar Andrén (fp), Tuve Skånberg (kd) och Tanja Linderborg (v).

Riksrevisionens granskning

Bakgrund

Riksdagen beslutade i december 2001 om en ekonomisk ram på mer än 360 miljarder kronor för infrastrukturåtgärder på transportområdet under perioden 2004–2015 (prop. 2001/02:20, bet. TU2, rskr. 126). Samhällsekonomisk lönsamhet skall enligt beslutet vara vägledande för prioriteringen av investeringarna, med hänsyn tagen till de transportpolitiska målen. Riksdagens beslut innebar slutpunkten för den inriktningsplanering som inleddes med en lägesanalys år 1998.

I den därpå följande åtgärdsplaneringen uppdrog regeringen i mars 2002 åt Vägverket, Banverket och länen att upprätta nationella respektive regionala planer för transportinfrastrukturen. Planerna skulle utarbetas mot bakgrund av de av regeringen fastställda direktiven. Dessa direktiv byggde i sin tur på riksdagens beslut. Den totala planeringsramen för länens planer uppgår till 28,5 miljarder kronor.

Länsplanerna fastställs av länen efter det att regeringen beslutat om definitiva resursramar för respektive län. Regeringen skall vidare i en skrivelse till riksdagen åiterrapportera utfallet av planeringen och förväntade effekter av planerade åtgärder.

Riksrevisionen har genomfört en granskning av länens arbete med de länsplaner för regional transportinfrastruktur som lämnades till regeringen i augusti 2003. Syftet har varit att bedöma om statsmakernas direktiv har följts och att identifiera förklaringar till eventuella avvikelser från direktiven. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten (RiR 2004:1) *Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?*

Iakttagelser

Riksrevisionens sammanfattande bedömning är att länen i vissa viktiga avseenden inte följt statsmakernas direktiv för planeringen. Det framgår således inte vilka urvalsmekanismer som i praktiken varit avgörande för prioriteringen mellan olika kategorier av åtgärder eller för att prioritera åtgärder inom dessa kategorier. Det är såväl utifrån plandokument som från intervjuer oklart om samhällsekonomisk lönsamhet varit vägledande på det sätt som förutsatts i direktiven.

Också när det gäller effekterna på de transportpolitiska delmålen är det otydligt hur de hanterats och vilken betydelse de har haft för prioriteringarna. Beträffande delmålet om positiv regional utveckling presenteras effekterna för detta mål sällan på ett sådant konkret sätt att de är uppföljningsbara. Vidare redovisas i regel inte konflikter och avvägningsproblem mellan olika delmål i planerna. Enligt Riksrevisionen är det otydligt och därmed osäkert på

vilka grunder de knappa 30 miljarder kronor som länens planeringsprocess omfattar verkligen har prioriterats. Den faktiska planeringen har snarast styrts av en regionalekonomisk än en samhällsekonomisk syn.

Samtidigt som granskningen visar på olika brister konstateras att processen bakom planerna är omfattande och ambitiös och att plandokumenten i regel är utförliga. Planerna förefaller också vara väl förankrade inom länen och hos berörda myndigheter.

Avvikelse mellan regeringens direktiv och den faktiska planering som bedrivs i länen förklaras enligt Riksrevisionen bl.a. av att länens planering sker från delvis andra utgångspunkter än de som lagts fast i direktiven men även av oklarheten i dessa direktiv. I rapporten konstateras också att olika regionala utvecklingseffekter av infrastrukturinvesteringar i sak är svåra att bedöma. Samtidigt har de av länen hävdade effekterna på den regionala utvecklingen getts en central betydelse för de prioriteringar som gjorts. Planerna ger dock liten vägledning i dessa avseenden.

Rekommendationer

Mot bakgrund av de iakttagelser som gjorts i granskningen presenteras i rapporten ett antal rekommendationer. Enligt Riksrevisionen är det viktigt att statsmakterna tydliggör för länen vilka utgångspunkter som skall gälla i kommande planeringsprocesser. Vidare bör regeringen i direktiven fortsättningsvis ställa tydliga krav på att eventuella konflikter mellan olika transportpolitiska mål klarläggs och hanteras i processen.

Till kommande planeringsprocesser bör i direktiven också ställas tydliga krav på att hänvisningar till regionala utvecklingseffekter skall underbyggas med dokumenterade analyser. Regeringen bör också ta initiativ till att gemensamma och trafikslagsövergripande riktlinjer tas fram för öka samsynen om hur den s.k. fyrstegsmodellen för planeringen skall tillämpas. Syftet med modellen är att mindre omfattande åtgärder för att nå ett mål skall övervägas före mer omfattande. Modellen är en del av en allmän princip för att hushålla med resurser.

Enligt Riksrevisionen reser de iakttagelser som gjorts i granskningen också frågor om den långsiktiga planeringsprocessens nuvarande utformning. Man konstaterar att planeringen är mycket omfattande i såväl personaltermer som tidsåtgång. Samtidigt är det i stor utsträckning samma objekt som återkommer i diskussionerna. Det finns därför skäl att överväga om den nuvarande utformningen av planeringsprocessen är ändamålsenlig. Ett alternativ som framförs i rapporten är att mer omfattande planeringsinsatser kan genomföras med längre tidsintervall än hittills och att mindre insatser görs däremellan. I detta sammanhang måste enligt Riksrevisionen även de nationella planeringsprocesserna övervägas.

I rapporten fäster Riksrevisionen också uppmärksamhet på bristande samordning mellan länens åtgärdsplanering och andra processer, t.ex. den inriktningsplanering som föregick länens åtgärdsplanering. Kopplingen till den

faktiska budgetmässiga tilldelningen är i många fall också svag. Enligt rapporten är diskrepansen mellan planeringsramar och faktiskt utfall olycklig och innebär risker för att planeringsprocessens trovärdighet urholkas. Riksrevisionen avstår dock från att lämna någon rekommendation i frågan.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har som en av sina uppgifter att besluta om de framställningar och redogörelser till riksdagen som riksrevisorernas granskningsrapporter inom området effektivitetsrevision ger anledning till. Styrelsen har mot denna bakgrund funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen genomfört och som redovisats i granskningsrapporten (RiR 2004:1) *Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrt prioriteringarna?* skall överlämnas till och prövas av riksdagen. Styrelsen vill i anslutning därtill anföra följande.

Styrelsen noterar att regeringen i enlighet med riksdagens beslut år 2001 om transportsystemets långsiktiga infrastruktur under våren 2004 i en skrivelse till riksdagen kommer att återrapportera om utfallet av planeringen på såväl nationell som regional nivå. Styrelsen har vidare fått kännedom om att trafikutskottet som ett led i sin beredning av frågan om det statliga planeringssystemet för infrastrukturen i egen regi genomfört ett uppföljnings- och utvärderingsprojekt om riksdagens roll i samband med planeringen av vägar och järnvägar. Den nu av Riksrevisionen genomförda granskningen av länsplanerna bör mot denna bakgrund enligt styrelsens mening kunna utgöra ett viktigt underlag för riksdagens kommande ställningstagande i frågan om den fortsatta långsiktiga planeringen.

Grundläggande för riksdagens stora infrastrukturbeslut i december 2001 var att samhällsekonomisk lönsamhet, med hänsyn till de transportpolitiska målen, skall vara styrande för prioriteringen mellan olika insatser. Många av de åtgärder som ingår i länsplanerna klarar visserligen gränsen för samhällsekonomisk lönsamhet, men enligt granskningen har dock samhällsekonomisk lönsamhet i själva verket haft en begränsad betydelse för länens prioriteringar. Många län har snarast haft en regionalekonomisk utgångspunkt och starkt betonat de regionala utvecklingseffekterna av olika investeringar.

Styrelsen konstaterar att valet ute i länen av insatser i regel inte föregåtts av någon förutsättningslös prövning där olika alternativ ställts mot varandra. Det är enligt styrelsen särskilt otillfredsställande att det finns betydande brister i det underlag som presenterats och att hävdade regionala utvecklingseffekter inte kunnat härledas.

Granskningen visar således att länens planering delvis sker med andra utgångspunkter än de som statsmakterna uttalat. En bidragande orsak kan enligt rapporten också vara oklarheter i direktiven för planeringen. Riksdag och regering bör därför precisera vilka utgångspunkter som skall gälla för den långsiktiga infrastrukturplaneringen, i första hand när det gäller frågorna om samhällsekonomisk lönsamhet och regional utveckling.

Med hänsyn till att konflikter mellan olika transportpolitiska mål i regel enligt granskningen inte uppmärksammas i länsplanerna bör vidare riksdagen

begära en översyn av de transportpolitiska delmålen, med fokus på konflikter dem emellan och hur dessa konflikter hanteras i planeringsprocessen.

Regeringens planeringsdirektiv, som bygger på riksdagens ställningstagande, ställer ett antal krav på länen i fråga om vad länsplanerna skall innehålla och vilket underlag som skall finnas för de föreslagna åtgärderna. Bland annat fordras att åtgärderna som förs fram bör analyseras enligt den s.k. fyrstegsmodellen. Syftet är att mindre omfattande åtgärder för att nå ett mål skall övervägas före mer omfattande. Enligt vad som framkommit under granskningsarbetet tillämpar länen modellen i mycket varierande utsträckning. Styrelsen anser att modellen i enlighet med statsmakernas beslut regelmässigt bör användas för att resurshushållningsaspekterna på ett rimligt sätt skall beaktas vid planeringen av infrastrukturen. Styrelsen delar därför det som i rapporten anförs om att regeringen snarast bör ta initiativ till att gemensamma riktlinjer tas fram för tillämpningen av fyrstegsmodellen såväl i de nationella planerna som i länsplanerna.

Inom ramen för den nu genomförda granskningen av länsplanerna har Riksrevisionen också gjort en rad iakttagelser om den nuvarande uppläggningsen av den statliga planeringsprocessen i sin helhet. I rapporten pekas bland annat på förhållanden som gäller planeringens omfattning och allmänna inriktning, brister i samordningen mellan olika delar av processen samt bristen på överensstämmelse mellan planer och faktiskt utfall. Det finns därför enligt Riksrevisionen anledning att överväga den nuvarande utformningen av länens infrastrukturplanering i ett vidare perspektiv. Bland annat sätts i fråga om det är nödvändigt att bedriva en omfattande inriktnings- och åtgärdsplanering med samma täta intervall som för närvarande.

Styrelsen vill i sammanhanget understryka att formerna för planeringen och resursinsatserna måste också stå i rimlig proportion till hur planerna faktiskt används som underlag för beslut. Samtidigt vill styrelsen peka på betydelsen av att investeringsbesluten inom detta samhällsområde är väl underbyggda med hänsyn till deras stora såväl samhällsekonomiska som statsfinansiella betydelse.