



RAPPORT

Fyrstegsprincipen genom en planeringsomgång

2012-09-10

Innehåll

| | | |
|-----|--|----|
| 1 | SAMMANFATTANDE IAKTTAGELSER OCH SLUTSATSER | 5 |
| 1.1 | Behandlingen av fyrstegsprincipen under en planeringscykel | 5 |
| 1.2 | Fyrstegsprincipens innebörd..... | 5 |
| 1.3 | Utvärderingar/uppföljningar av föregående planeringsomgång | 6 |
| 1.4 | Underlag för inriktningsbeslut | 7 |
| 1.5 | Beslut om inriktning | 8 |
| 1.6 | Genomförande – åtgärdsplaner | 10 |
| 1.7 | Beslut om planer..... | 16 |
| 1.8 | Fyrstegsprincipen över en planeringscykel | 18 |
| 2 | INFRASTRUKTURPLANERINGEN | 21 |
| 2.1 | Planeringsprocessen | 21 |
| 2.2 | Planeringsomgångar | 21 |
| 2.3 | Planeringsprocessens olika steg | 22 |
| 2.4 | Behandlingen av fyrstegsprincipen under en planeringscykel | 23 |
| 2.5 | Vad står fyrstegsprincipen för? | 24 |
| 3 | UPPFÖLJNINGAR AV FÖREGÅENDE PLANERINGSSOMGÅNG | 29 |
| 3.1 | Ett antal oberoende granskningar | 29 |
| 3.2 | SIKA om inriktningsplaneringen | 29 |
| 3.3 | SIKA om trafikslagsövergripande synsätt | 31 |
| 3.4 | Riksrevisionen om länsplanerna | 32 |
| 3.5 | SIKA om fyrstegsprincipen i infrastrukturplaneringen..... | 34 |
| 3.6 | Sammanfattning och slutsatser..... | 36 |
| 4 | UNDERLAG FÖR INRIKTNINGSBESLUT..... | 37 |
| 4.1 | Underlaget i stort | 37 |
| 4.2 | Fyrstegsprincipen som begrepp..... | 37 |
| 4.3 | Regeringens direktiv för inriktningsunderlaget | 38 |
| 4.4 | SIKA:s rapport om infrastrukturplaneringens uppläggning | 38 |
| 4.5 | Vägverkets inriktningsunderlag | 40 |
| 4.6 | Banverkets inriktningsunderlag | 44 |
| 4.7 | Sammanfattning och slutsatser..... | 46 |
| 5 | INRIKTNINGSBESLUTET | 49 |
| 5.1 | Vad ingår i inriktningsbeslutet? | 49 |
| 5.2 | Fyrstegsprincipen som begrepp..... | 49 |
| 5.3 | Infrastrukturpropositionen | 49 |
| 5.4 | Riksdagens inriktningsbeslut | 52 |
| 5.5 | Direktiv för åtgärdsplaneringen | 52 |
| 5.6 | Sammanfattning och slutsatser..... | 54 |

| | | |
|-----|---|----|
| 6 | GENOMFÖRANDEFASEN – ÅTGÄRDSPLANERINGEN | 57 |
| 6.1 | Vad ingår i genomförandefasen? | 57 |
| 6.2 | Fyrstegsprincipen som begrepp..... | 57 |
| 6.3 | Nationella och regionala systemanalyser..... | 57 |
| 6.4 | Förslag till nationell plan | 62 |
| 6.5 | Sammanfattning och slutsatser..... | 68 |
| 7 | BESLUTSFASEN – FASTSTÄLLESEBESLUTET | 77 |
| 7.1 | Vad ingår i beslutsfasen? | 77 |
| 7.2 | Fyrstegsprincipen som begrepp..... | 77 |
| 7.3 | Regeringens fastställelsebeslut | 77 |
| 7.4 | Den fastställda planen | 78 |
| 7.5 | Skillnad mellan planförslag och fastställd plan..... | 79 |
| 7.6 | Genomförandet av fastställd plan | 83 |
| 7.7 | Sammanfattning och slutsatser..... | 86 |
| 8 | FYRSTEGSPRINCIPEN ÖVER EN PLANERINGSCYKEL..... | 89 |
| 8.1 | Fyrstegsprincipens genomslag i olika planeringssteg | 89 |
| 8.2 | Fyrstegsprincipen som begrepp..... | 89 |
| 8.3 | Från utvärderingen 2004 till fastställelsen 2010..... | 89 |
| 8.4 | Skiftande syn på fyrstegsprincipen i olika skeden | 90 |

1 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser

1.1 Behandlingen av fyrstegsprincipen under en planeringscykel

Huvudsyftet med den analys som redovisas i denna rapport är att studera hur fyrstegsprincipen har tillämpats sett över en planeringscykel och i vilken utsträckning planeringsförutsättningar och planeringsmetoder har anpassats för att underlätta eller främja användningen av principen. En viktig del i analysen är att försöka klarlägga om slutsatser, riktlinjer, planeringsmetoder och resultatredovisning av betydelse för fyrstegsprincipens genomslag har förändrats mellan olika faser av planeringsprocessen och dokumentera vad dessa förändringar består i och hur de har kommit till uttryck.

Synen på infrastrukturplaneringen som en utvecklings- och lärprocess har gjort att vi valt att avgränsa den studerade planeringscykeln till följande steg:

1. Iakttagelser, slutsatser och rekommendationer från utvärderingar/uppföljningar av tidigare planeringsomgång (dvs. planeringsperioden 2004–2015 som genomfördes i början av 2000-talet).
2. Rekommendationer, slutsatser, riktlinjer och direktiv i inriktningsplaneringen (dvs. den inriktningsplanering som SIKa och trafikverken genomförde under åren 2006-2007 på regeringens uppdrag).
3. Beslut och överväganden i eller med anledning av regeringens infrastrukturproposition (dvs. Infrastrukturpropositionen, riksdagens inriktningsbeslut och regeringens direktiv om åtgärdsplanering 2008).
4. Åtgärdsplaneringen (dvs. de nationella och regionala systemanalyser samt förslag till nationell plan för transportsystemet som redovisades åren 2008-2009).
5. Beslutsfasen (dvs. regeringens fastställelsebeslut och de fastställda regionala och nationella planerna för transportsystemet som redovisades år 2010).

1.2 Fyrstegsprincipens innebörd

Fyrstegsprincipen har sitt ursprung inom Vägverket och lanserades från början i syfte att hushålla med investeringsmedel. Den kom dock efterhand att bli mer av en allmän planeringsprincip för hushållning med resurser och för att minska transportsystemets negativa effekter. Principen har beskrivits som ett allmänt förhållningssätt i åtgärdsanalyser för transportsystemet och inte som en strikt modell som ska tillämpas i något specifikt planeringsskede. De fyra stegen innebär att åtgärder ska analyseras i följande ordning:

1. Åtgärder som påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt
2. Åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintligt infrastruktur
3. Förbättringsåtgärder

4. Nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder

Så långt är fyrstegsprincipens innebörd tämligen klar. När det gäller hur analyserna ska göras och hur pass omfattande de bör vara har det däremot sedan länge förekommit skiftande uppfattningar. Det finns en tendens att ambitiösa och vidsträckt tolkningar av principen är regel i upptakten till planeringsprocesser och planeringsdokument, medan mer avgränsade tolkningar och nedtonade ambitioner blir vanligare ju närmare man kommer en tillämpning av principen.

Den frekvens med vilken fyrstegsprincipen omnämns i direktiv, planeringsunderlag och plandokument under den senaste planeringsomgången gör det dock svårt att komma fram till en annan tolkning än att syftet har varit att framhålla att planeringen ska ske – eller har skett – så förutsättningslöst som möjligt och på ett sätt som innebär att det blir en allsidig belysning av olika sätt att lösa transportproblemen. Detta gäller i ännu högre grad om man också ser till med vilka formuleringar och i vilka sammanhang som principen lyfts fram.

Trafikverket har nyligen redovisat ett förslag till handledning för s.k. åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen.¹ Enligt handledningen förväntas metodiken för åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen säkra ”kostnadseffektiva lösningar som beaktar alla trafikslag och färdmedel liksom alla typer av åtgärder. Det handlar både om resurshushållning och om bidrag till hållbar samhällsutveckling.”² Denna beskrivning av fyrstegsprincipen får väl anses motsvara en vidsträckt definition som innebär att man kan ha stora förväntningar på att fyrstegsprincipen ska främja, eller till och med säkerställa, en förutsättningslös och allsidig planering.

Vår utgångspunkt är alltså att fyrstegsprincipen, i enlighet med inriktningsunderlagen, Inriktningspropositionen, planeringsdirektiven, den fastställda planen för transportsystemets utveckling och Trafikverkets övergripande beskrivning av principen, ska uppfattas som ett förhållningssätt som syftar till att främja en så förutsättningslös och allsidig planering som möjligt. I detta ligger bl.a. att effekterna av att tillämpa styrmedel för att uppnå en effektiv nivå och fördelning av transportefterfrågan ska ingå som en del i analyserna. Det betyder i sin tur att vi i analysen av olika planeringssteg i planeringsprocessen söker tecken på – och helst effekter av – att en sådan förutsättningslös och allsidig planeringsansats faktiskt har tillämpats.

1.3 Utvärderingar/uppföljningar av föregående planeringsomgång

Den planeringsomgång som föregick den nu senast genomförda följdes upp av ett relativt stort antal oberoende granskningar och utvärderingar. Många av de iakttagelser och rekommendationer som redovisades berör direkt eller indirekt fyrstegsprincipens tillämpning och betydelse. En allmän slutsats var att förutsättningarna för att tillämpa fyrstegsprincipen varit begränsade och att den troligen haft liten betydelse för planeringens utfall, trots att planeringsmyndigheterna hävdade motsatsen. Såväl Riksrevisionen som SIKÄ lämnade också en rad rekommendationer och förslag om att utveckla fyrstegsprincipens tillämpning till nästa planeringsomgång.

¹ Trafikverket: Handledning. Åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen – arbetsmetodik och redovisning. Extern remissversion 2012-04-10.

² Trafikverket: Handledning. Åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen – arbetsmetodik och redovisning. Extern remissversion 2012-04-10, s. 7.

1.4 Underlag för inriktningsbeslut

Vår bedömning är att de rekommendationer och förslag om att utveckla fyrstegsprincipens tillämpning, som redovisades som resultat av utvärderingar och uppföljningar som genomfördes av åtgärdsplaneringen för perioden 2004–2015, har fångats upp i relativt hög grad i det planeringsunderlag för perioden 2010–2019 som togs fram på regeringens uppdrag av trafikverken och SIKA.

I regeringens direktiv för inriktningsunderlaget betonas att underlaget ska vara allsidigt och övergripande och ta sin utgångspunkt i trafikslagsövergripande perspektiv med gemensamma förutsättningar och mål och med en strävan efter samhällsekonomisk effektivitet. Regeringen uppdrar också till Banverket och Vägverket att beskriva fyrstegsprincipens roll i planeringen och då särskilt hur de två första stegen ska genomföras. Vår bedömning är att regeringen därmed på ett rimligt sätt fångat upp slutsatserna från utvärderingarna av den tidigare planeringsomgången med avseende på fyrstegsprincipens tillämpning. För att vara helt säker på att få ett planeringsunderlag enligt fyrstegsprincipen skulle dock regeringen ha kunnat styra upp redovisningen av inriktningsunderlagen ännu hårdare, exempelvis genom att ge anvisningar om att myndigheternas förslag till inriktning skulle motiveras enligt fyrstegsprincipen.

De slutsatser och förslag om planeringens uppläggning som lämnas i SIKA:s planeringsunderlag utgår i mycket hög grad från de rekommendationer som myndigheten själv och Riksrevisionen tidigare lämnat. Vår bedömning är att SIKA:s inriktningsunderlag och förslag till uppläggning av åtgärdsplaneringen i hög grad genomsyras av en ansats enligt fyrstegsprincipen.

Även Banverket och Vägverket lämnar förslag om hur analyser enligt fyrstegsprincipens steg 1 och 2 kan genomföras som delvis är väl förenliga med de tidigare utvärderingarna. Samtidigt innehåller Banverkets och Vägverkets redovisning även slutsatser om fyrstegsprincipen som förefaller mindre självklara eller åtminstone utgående från en annan tolkning av principen än den t.ex. SIKA gjort. Medan SIKA:s inriktningsunderlag i sin helhet präglas av ett synsätt enligt fyrstegsprincipen så är det svårt att se att principen fått ett generellt genomslag i Vägverkets eller Banverkets inriktningsunderlag. Vår bedömning är alltså att Banverkets och Vägverkets redovisning innehåller delar som är förenliga med slutsatserna från de tidigare utvärderingarna men att myndigheternas inriktningsunderlag också innehåller beskrivningar av fyrstegsprincipen som skapar osäkerhet om hur trafikverken egentligen tolkar den. Mest anmärkningsvärt är dock att förslagen till ramfördelning och planeringsmetodik i inriktningsunderlagen saknar en tydlig koppling till fyrstegsprincipen.

Någon egentlig metodutveckling för att underlätta tillämpningen av fyrstegsprincipen redovisas inte i myndigheternas inriktningsunderlag, trots att en sådan metodutveckling föreslagits av såväl Riksrevisionen som SIKA i uppföljningarna av den föregående planeringsomgången. Det betyder att förutsättningarna att tillämpa fyrstegsprincipen inte förbättrats nämnvärt sedan föregående planeringsomgång. Samtliga de hinder som identifierades i utvärderingsfasen av förra planeringsomgången kvarstår alltså oförändrade när planeringen av uppläggningsomgången är slutförd. Att planeringen ska ske enligt fyrstegsprincipen framställs likväl som ett axiom – även på denna punkt är bilden alltså oförändrad.

1.5 Beslut om inriktning

Vår övergripande bedömning är att statsmakterna i de delar av planeringsprocessen där det senaste inriktningsbeslutet bereddes (Infrastrukturpropositionen), fattades (riksdagens inriktningsbeslut) och verkställdes (planeringsdirektiven för åtgärdsplaneringen) var mycket vaga i beskrivningen av hur fyrstegsprincipen bör tillämpas i infrastrukturplaneringen.

I vissa avseenden har regeringen visserligen genomfört reformer som avsevärt kan antas ha underlättat en meningsfull användning av fyrstegsprincipen. Dit hör t.ex. direktiven att genomföra en trafikslagsövergripande åtgärdsplanering och de sammanslagningar och renodlingar av trafikmyndigheter som genomfördes parallellt med planeringsprocessen. Även ett arbete för effektivare plan- och produktionsprocesser inleddes, vilket enligt trafikverken kan underlätta användningen av fyrstegsprincipen.

I regeringens infrastrukturproposition finns också en hel del retorik i linje med fyrstegsprincipen. Exempelvis framhåller regeringen att *"urvalet av åtgärder för att vårda och utveckla transportinfrastrukturen ska göras med utgångspunkten att nyttan ska överstiga kostnaderna och kunna prioriteras och motiveras i förhållande till andra möjliga åtgärder"* och att *"alternativa lösningar för att uppnå resultat ska övervägas"*. Konkreta anvisningar om hur åtgärder av olika slag i fyrstegsprincipens skilda steg ska kunna hanteras i planeringsprocessen lyser däremot med sin frånvaro.

Regeringen skriver insiktsfullt om betydelsen av ekonomiska styrmedel som effektiva instrument i bl.a. klimatpolitiken och man förutspår till och med att skatter och avgifter kan komma att förändras under planeringsperioden på ett sätt som i hög grad påverkar transportefterfrågan och nyttan av olika åtgärder. Man ger dock inte planeringsmyndigheterna någon annan vägledning än att de bör utforma transportsystemet så att det ger transportkonsumenterna största möjliga handlingsfrihet inför en osäker framtid. I vilken riktning och med vilken kraft som transportefterfrågan ska styras kan tyckas vara en av de viktigaste inriktningsfrågorna som statsmakterna har att ta ställning till. Men i denna sak har regeringen inget annat att säga än att *"dessa viktiga frågor behöver övervägas under åtgärdsplaneringen som ska verkställa den inriktning som föreslås i denna proposition"*. Vilken handlingsfrihet planeringsmyndigheterna har i detta avseende berörs inte alls.

Både Riksrevisionen och SIKA har tidigare pekat på den motsättning som finns i att låsa upp medelsanvändningen i ramar och utpekade projekt och samtidigt föreskriva en förutsättningslös prövning enligt fyrstegsprincipen. Denna paradox återupprepas dock i infrastrukturpropositionen, riksdagens inriktningsbeslut och direktiven i uppdraget om åtgärdsplanering. När regeringen föreslår planeringsramar i Infrastrukturpropositionen är motiveringarna för de föreslagna nivåerna mycket knapphändiga. Man anger endast att man anser tidigare planeringsperioder vara underfinansierade samt att samhällsekonomiska analyser visar att väganslagen bör ökas i förhållande järnvägsanslagen. Någon anledning att använda fyrstegsprincipen för att härleda ramnivåer bedöms uppenbarligen inte föreligga trots att det borde finnas en betydande utbytbarhet mellan exempelvis investeringar i och underhåll och drift av trafikanläggningar och andra typer av åtgärder (som påverkar t.ex. hastigheter, vikter, och efterfrågenivåer).

Även i andra avseenden kan det finnas vissa motsägelser mellan en effektiv användning av fyrstegsprincipen och de riktlinjer som föreslås i Infrastrukturpropositionen. Exempelvis vill regeringen främja medfinansiering som ett sätt att öka ramarna och den samlade nyttan av åtgärderna. Risken för att

en omfattande medfinansiering kan komma att påverka sammansättningen av åtgärder till förmån för investeringar, som ligger närmare till hands för medfinansiering än t.ex. efterfrågepåverkande åtgärder, och således begränsa utrymmet för åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen, berörs dock inte.³

Riksdagens inriktningsbeslut följde i allt väsentligt regeringens förslag i Infrastrukturpropositionen och vad som här sagts om propositionen gäller därför även för riksdagsbeslutet. Det kan dock tilläggas att riksdagsbeslutet innehåller en del ytterligare retorik kring fyrstegsprincipen som bl.a. utvecklas i anslutning till att motioner om att förstärka tillämpningen av fyrstegsprincipen avslås. Bland annat konstaterar Trafikutskottet att "*principen förefaller vara väl förankrad bland trafikverken och planeringsorganen*". Denna slutsats drar utskottet trots att man sedan tidigare är väl förtrogen med Riksrevisionens och SIKAs kritiska synpunkter på hur principen tidigare tillämpats i planeringen.

Riksdagens inriktningsbeslut verkställs genom regeringens uppdrag med planeringsdirektiv till trafikverken m.fl. Formellt sett är det således genom dessa direktiv som fyrstegsprincipens tillämpning i planeringsarbetet regleras. I regeringens direktiv omnämns fyrstegsprincipen dock endast en gång när det anges att "*åtgärderna bör analyseras enligt den s.k. fyrstegsprincipen*". Även innebörden i de olika stegen återges i direktivet men några närmare anvisningar om hur analyserna i praktiken ska genomföras finns inte. Det finns dock vissa andra riktlinjer som kan ha betydelse i sammanhanget, exempelvis anvisningar för hur samlade effektbedömningar ska göras och krav på att det av planeringsunderlagen ska framgå vilka förslag till alternativa åtgärder som förkastats.

I det stora hela måste direktiven ändå betecknas som svaga när det gäller att reglera trafikverkens tillämpning av fyrstegsprincipen. Exempelvis saknas helt anvisningar om hur åtgärder i steg 1 och 2 som ligger utom planeringsmyndigheternas mandat ska hanteras i planeringen. Vidare innehåller direktiven låsningar och utpekade projekt i så stor omfattning att utrymmet att göra fyrstegsanalyser i praktiken blir starkt beskuret.

Sammantaget drar vi slutsatsen att betydelsefulla åtgärder har vidtagits för att förbättra planeringssystemet och planeringsmetoderna i olika avseende från förra planeringsomgången till den nu senast genomförda. Planeringsförutsättningarna har också ändrats och skapat nya möjligheter att tillämpa bl.a. fyrstegsprincipen. Viktigast i det avseendet är kanske att planeringen blivit trafikslagsövergripande och att genomförda och aviserade förändringar i myndighetsstrukturen kan ha underlättat ett förutsättningslöst förhållningssätt till hur transportproblem bör lösas.

När det gäller själva fyrstegsprincipens tillämpning i transportsystemplaneringen är däremot framstegen nästan obefintliga. Möjligen kan man dra slutsatsen att insikten om svårigheterna att tillämpa principen fullt ut har spridit sig från Riksrevisionen och SIKAs till övriga trafikmyndigheter. Sannolikt finns denna insikt också hos statsmakterna, även om de för egen del inte gett klart uttryck för detta. När det gäller åtgärder för att undanröja svårigheterna och hindren för en tillämpning av principen tycks däremot i stort sett inget ha hänt under tiden från förra planeringsomgången till inriktningsbeslutet och planeringsdirektiven för den nya planeringsperioden.

³ Samtidigt kan konstateras att medfinansieringen ofta skett genom införandet av trafikavgifter. I den mån dessa avgifter har haft ett annat transportpolitiskt syfte än att vara finansierande skulle de kunna betraktas som kompletterande medel enligt fyrstegsprincipen.

1.6 Genomförande – åtgärdsplaner

Systemanalyser och andra planeringsförberedelser

Långt gångna förberedelser inför inriktningsbeslut

Av stor betydelse för framtagandet av förslagen till planer för nationell och regional transportinfrastruktur har varit de förberedelser i form av nationella och regionala systemanalyser som planeringsmyndigheterna genomförde parallellt med att inriktningsbeslutet bereddes och verkställdes av regering och riksdag. Det framgår bl.a. av trafikverkens redovisning av uppdraget inför åtgärdsplaneringen att det genom förberedelsearbetet skulle komma att finnas färdiga byggstenar som skulle göra det möjligt att snabbt sätta ihop en åtgärdsplan som mötte regeringens angivna mål och ekonomiska ramar. Detta kan nog antas ha varit en förutsättning för att kunna genomföra planeringen inom angivna tidsramar. Det är heller inget nytt i infrastrukturplanesammanhang där det snarare har varit tradition att planeringsmyndigheterna har varit tvungna att förbereda sig innan uppdragen att genomföra planeringen är formellt beslutade.

Likväl är det inte alldeles enkelt att förstå hur det är möjligt att ta fram färdiga byggstenar till åtgärder innan målen och förutsättningarna för planeringen är bestämda. Hur görs exempelvis i ett sådant läge de fyrstegsanalyser som ska avgöra om en brist i transportsystemet ska mötas med åtgärder som dämpar efterfrågan, effektiviserar användningen av transportsystemet eller leder till mindre eller större utbyggnader av transportkapaciteten? Resultatet av dessa analyser borde ju på ett helt avgörande sätt påverkas av direktivens anvisningar om mål, antaganden om styrmedel, prioriteringskriterier, eftersträvarade effekter, etc. Därmed borde också åtgärdsplaneringens byggstenar vara svåra att mejsla ut på förhand.

Metod för systemanalyser

I trafikverkens förberedelser inför åtgärdsplaneringen ingick även metodbeskrivningar för framtagning av vissa underlag som berör användningen av fyrstegsprincipen. Ett exempel är metoden för regionala systemanalyser som även stått modell för de nationella systemanalyser som genomfördes. Metoden innebär att utifrån politiskt beslutade mål på nationell, regional och lokal nivå analysera hur transportsystemet bör fungera och byggas upp för att möta målen och att därefter avgöra vilka åtgärds-kombinationer som är lämpligast för att åstadkomma denna funktionalitet i transportsystemet på ett kostnadseffektivt sätt. Analysen av funktioner och åtgärdsbehov ska ske i enlighet med fyrstegsprincipen.

Vår bedömning är att de angivna analysstegen kan vara lämpliga för att generera en kostnadseffektiv åtgärdssammansättning. Såvitt vi kan finna finns dock inget metodstöd när det gäller hur analyserna i praktiken ska genomföras. Hur ska man exempelvis väga olika mål, nyttor och kostnader mot varandra? Trafikverken redovisar visserligen i underlaget för åtgärdsplaneringen en metod för samhälls-ekonomiska bedömningar och prognoser. Den verkar dock inte alls vara kopplad till metoden för systemanalyser.

De illustrationsexempel som lämnas på hur systemanalysmetoden ska praktiseras för istället tanken till en mycket långt gången planhushållning som innebär att man på tjänstemannanivå tolkar och

sammanväger mål och avgör vilken funktion transportsystemet bör ha och vilka åtgärder som kan vara lämpliga för att uppnå denna funktionalitet. Trafikanternas preferenser eller de samlade kostnader och uppoffringar som är knutna till olika åtgärder verkar inte behöva ingå i övervägandena. Denna iakttagelse berör en mycket grundläggande aspekt på fyrstegsprincipens användning. Hur ska man säkerställa att fyrstegsprincipen tillämpas på ett sätt som är förenligt med överordnade transportpolitiska mål och principer – som bl.a. föreskriver att transportsystemets utveckling och användning ska baseras på transportkonsumenternas egna val inom ramen för ett ansvarstagande för gemensamma nyttor och kostnader.

Trafikverkens bedömning av de regionala systemanalyser som länen genomförde – bl.a. att de tagit sin utgångspunkt främst i regionala utvecklingsprogram med betoning på tillgänglighet och regional utveckling och att det begränsade deras värde att de genomförts utan hänsyn till ekonomiska restriktioner – illustrerar att det kan vara problematiskt att förvalta gemensamma resurser genom att låta särintressen idka planhushållning.⁴ Enligt vår bedömning är det inte uteslutet att sådana problem kan uppkomma även i en nationell planering om avvägningarna beträffande transportsystemets funktion och åtgärdsbehoven sker genom informella överväganden på tjänstemannanivå i nära samverkan med regioner och intresseorganisationer.⁵

I trafikverkens avrapportering av förberedelserna för åtgärdsplaneringen ingår också en nationell godsanalys och en analys av kollektivtrafik och turism som anges vara genomförda med systemanalysmetoden. Enligt vår mening är dock redovisningen av hur fyrstegsprincipen har påverkat förslagen och slutsatserna i dessa systemanalyser helt ogenomtränglig, trots att den uppges ha genomförts enligt den metodbeskrivning som tagits fram.

Ekonomiska styrmedel i åtgärdsplaneringen

Av betydelse från fyrstegssynpunkt är att verken i sitt underlag aviserade att man avser att utnyttja den s.k. EET-strategin som innehåller ett stort antal styrmedel för att åstadkomma en effektivare energianvändning – bl.a. höjda bränsleskatter, CO₂-differentierat förmånsvärde, fordonsskatt och kilometerskatt för tunga fordon. Vår bedömning är att detta kan ses som ett ambitiöst försök att i

⁴ Det är också en illustration till hur förslag om att förbättra planeringssystemet kan ignoreras och leda till att tidigare identifierade problem återupprepas. Att länens planer i huvudsak inte utgick från nationella mål utan dominerades av ett regionalekonomiskt perspektiv var således något som Riksrevisionen konstaterade redan i rapporten från förra planeringsomgången 2004 (RiR 2004:1). Man föreslog också att regeringen skulle vidta olika åtgärder för att komma till rätta med detta problem.

⁵ Erfarenheterna av den utvärdering Trafikverket har låtit göra av ett antal testfall av den nya metoden åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen är i varje fall inte uppmuntrande. Testfallen visar att metoden i praktiken tillämpats så att en på förhand underförstådd åtgärd anges som den enda tänkbara i en process som utgår från starkt avgränsade och verksamhetsbaserade mål och som bedrivs med mycket begränsade analys- och resursinsatser och där samverkan i första hand söks med de särintressen och maktkoncentrationer som har mest att vinna på att den underförstådda åtgärden genomförs och där de målkonflikter som finns tonas ner, se vidare John Odhage: Åtgärdsvalsstudie – en ny planeringsaktivitet för bättre lösningar på transportrelaterade problem. Erfarenheter från de första testfallen. Institutionen för samhällsplanering och miljö, Stockholm 2012.

brist på tydliga direktiv från regeringen inkludera vissa ekonomiska styrmedel i analysen.⁶ Om fyrstegsprincipen ska kunna bli trovärdig som ett sätt att säkerställa en förutsättningslös och allsidig planering är det ofrånkomligt att inkludera ekonomiska och andra styrmedel på något sätt.

Samtidigt räcker det egentligen inte att bara studera hur givna åtgärders lönsamhet påverkas av vissa generella antaganden om ekonomiska styrmedel. Uppgiften bör istället vara att undersöka hur åtgärderna ska utformas för att bli så lönsamma som möjligt under antagandet om att vissa styrmedel gäller. Detta är knappast möjligt att göra som känslighetsanalyser. Istället krävs tydliga direktiv om vilka antaganden om styrmedel som ska läggas till grund för planeringen.

Förslag till nationell plan

Låsningar i direktiven ger omvänt fyrstegstänk

Som tidigare konstaterats innebar regeringens planeringsdirektiv att en stor del av planeringsramen var bunden för utpekade projekt och ändamål. Att detta i hög grad påverkat planeringen framgår av trafikverkens förslag till nationell plan där det redan i missivet konstateras att de utpekade projekten (pågående projekt, närtidssatsningen och annan nödvändig verksamhet) överstiger tillgängliga ramar under planeringsperiodens första år och att övriga investeringsprojekt, miljöåtgärder, trimningsåtgärder, sektorsverksamhet samt kollektivtrafikbidrag som ingår i planen fått förläggas till planperiodens slut.

Planen utgår alltså från en situation där tillgängliga ramar för de första åren redan är överintecknade med öronmärkta insatser, företrädesvis sådana som hör till det som ska övervägas först i fyrstegsprincipens steg 4. Hur detta förhållande kan vara förenligt med trafikverkens påstående att planerna utformats med ledning av fyrstegsprincipen är svårt att förstå. Snarare verkar planen vara uppbyggd enligt en omvänd fyrstegsprincip som innebär att man först betar av en rad dyra investeringsobjekt och möjligen därefter överväger mindre genomgripande åtgärder om något utrymme återstår.

Handlingsberedskap för ändrad transportefterfrågan

I missivet till planen redogör trafikverken för hur man har hanterat kravet i direktiven om att planen ska möjliggöra att ändringar i efterfrågan på transporter kan beaktas under planeringsperioden. Detta krav skulle kunna uppfattas som ett sätt att skapa utrymme för fortlöpande fyrstegsanalyser under planeringsperioden. Trafikverken anser sig emellertid ha mött kravet genom att avsätta medel för tillkommande behov, för statens andel av medfinansieringsavtal samt för förberedelser för nästa planperiod. Dessa insatser kan nog vara befogade och nödvändiga men det verkar som de har mera med riskreserver och reservering av medel för att infria ingångna överenskommelser att göra än att skapa utrymmen i planen som gör den robust eller flexibel för skiften i transportefterfrågan.

⁶ Regeringens Infrastrukturproposition innehöll överväganden som kan tolkas som att det var en uppgift för myndigheterna att i åtgärdsplaneringen analysera effekten av ekonomiska styrmedel. Tillvägagångssättet kan ändå diskuteras och det visade sig också att statsmakterna i ett senare skede fattade beslut om ekonomiska styrmedel som avvek från EET-strategins, vilket påverkade effektbedömningen av planerna.

Vad förberedelser för nästa planeringsperiod eller reserveringar för att infria löften i medfinansieringsavtal har att göra med ändringar i transportefterfrågan är således inte helt uppenbart. Reserveringar för tillkommande behov kan möjligen användas i ett sådant syfte, fastän även dessa medel mera har karaktär av en riskreserv och buffert för oförutsedda utgifter. Det är ju inte heller självklart att en beredskap att hantera ändringar i efterfrågan enbart ska innebära en möjlighet att vidta nya åtgärder i tillägg till de som redan läggs fast genom planen. Inte minst utifrån ett fyrstegsperspektiv borde det kunna vara lika naturligt att ha en beredskap för att kunna ompröva och avstå från vissa åtgärder om efterfrågeförändringar gör detta motiverat.

Trafikverkens syn på hur fyrstegsprincipen påverkat planen

I redogörelsen för bakgrunden till planeringen konstaterar trafikverken att EET-strategin har ingått som en förutsättning för de prognoser för trafikutvecklingen som tagits fram och för beräkningen av olika åtgärders samhällsekonomiska lönsamhet. Trafikverken menar därför att ett flertal steg-ett-åtgärder i form av styrmedel implicit ingår i planen och att detta är viktigt vid en analys av planen ur ett fyrstegsperspektiv.

Det kan mot denna bakgrund vara viktigt att notera att EET-strategin inte ingår som en förutsättning för den fastställda planen eftersom den inte överensstämde med den klimatpolitik som beslutats vid denna tidpunkt. Även om EET-strategin har påverkat olika investeringars beräknade lönsamhet kan den heller inte anses svara mot en fullständig tillämpning av fyrstegsprincipen, eftersom strategin endast har en generell inverkan på olika åtgärder och deras rangordning. Som vi uppfattar fyrstegsprincipen förutsätter den att varje åtgärd väljs, prövas och utformas med utgångspunkt i vad som är det mest kostnadseffektiva alternativet att nå uppställda mål i det enskilda fallet.

Den tolkningen tycks också trafikverken själva göra när man anger att "ett viktigt angreppssätt har varit att pröva olika åtgärder/åtgärds kombinationer enligt fyrstegsprincipen för att hitta de mest kostnadseffektiva alternativen".⁷ Hur detta i praktiken har kunnat ske med de planeringsförutsättningar som gällt är dock svårt att se och någon systematisk redogörelse för hur andra typer av åtgärder än namngivna investeringar har hanterats i planeringen finns inte i planerna eller de allmänt tillgängliga planeringsunderlagen.⁸ Regeringens direktiv angav exempelvis att det av planeringsunderlaget skulle framgå vilka förslag till alternativa åtgärder som förkastats. Såvitt vi kan se finns en samlad sådan redovisning enbart för namngivna investeringar.

Trafikverken anger också fyrstegsprincipen som ett av sju övergripande prioriteringskriterier som lagts till grund för förslagen till utveckling av transportsystemet. Det är svårt att tolka detta besked eftersom vi utgått från att fyrstegsprincipen är en analysmetod och inget prioriteringskriterium. Ska uppgiften uppfattas så att om fyrstegsanalysen visar att en investering är ett effektivt eller ineffektivt

⁷ Nationell plan för transportsystemet 2010–2021, Del 1, s. 15.

⁸ De samlade effektbedömningarna av olika åtgärder har för vägåtgärder i allmänhet kompletterats med ett PM som benämns fyrstegshistorik. Dessa PM beskriver i allmänhet vilka övriga insatser med koppling till den aktuella åtgärden som tidigare genomförts och en motivering ges till varför den valda åtgärden nu är lämplig att genomföra. Motiveringen är kortfattad och uttryckt i allmänna termer och ingen systematisk effektbedömning av alternativa åtgärder redovisas. För åtgärder i järnvägssystemet saknas vanligen en beskrivning av fyrstegshistoriken.

sätt att lösa ett trafikproblem så vägs denna information samman med ytterligare sex variabler för att avgöra huruvida det trots allt ska bli en investering eller inte?

Fyrstegsprincipen behandlas också i ett särskilt avsnitt av planen (avsnitt 5.3.3). Återigen hävdas att fyrstegsprincipen har varit den ram som använts för att ta fram åtgärdsförslagen och utgångspunkten för metodiken som använts i de regionala och nationella systemanalyserna. Ytterligare något som förbryllar i trafikverkens redovisning är att man säger sig ha strävat att få en avvägd mix mellan åtgärder från de fyra stegen. Som vi uppfattar det kan det aldrig vara ett mål i sig. Tanken är väl istället att om målen kan tillgodoses på ett effektivt sätt genom åtgärder i de tidiga stegen ska sådana väljas i första hand.

Nationell systemanalys

Enligt trafikverken har den sammanvägda nationella systemanalysen varit en viktig del i analysen och prioriteringen av de åtgärder som bedömts svara bäst mot de behov och mål som finns i transportsystemet. Det framgår att man i åtgärdsvalet tillämpat ett "top-down-perspektiv" som utgår från en av verken genomförd behovs- och bristanalys utifrån uppställda mål snarare än en efterfrågeanalys utgående från transportkonsumenternas dokumenterade preferenser ("bottom-up-perspektiv"). Visserligen kommer efterfrågeperspektivet in genom de trafikprognoser som gjorts och genom att de beräknade trafikvolymerna påverkar åtgärdernas nytta. Men metodiken förefaller ändå medföra att man har ett planhushållningsperspektiv på åtgärdsgenereringen medan efterfrågeperspektivet kommer in först i prioriteringsfasen.

Sannolikt är detta en planeringsmetodik som tillämpats länge. Men det hindrar inte att ansatsen kan vara problematisk med utgångspunkt i de principer om decentraliserat och marknadsbaserat beslutsfattande som svensk transportpolitik bygger på. Det ligger utanför detta uppdrag att utreda om även åtgärdsgenereringen skulle kunna vara mer efterfrågestyrd. Eventuellt kan man se den nyligen redovisade Kapacitetsutredningen som en ansats åt det hållet. I detta sammanhang är det dock framför allt intressant att fundera över hur metoden för åtgärdsgenerering påverkar utfallet av analyser enligt fyrstegsprincipen. Möjligheterna att förbättra transportsystemet är oändliga och om man bortser från kostnadssidan framstår alla åtgärder som motiverade. Behov som inte har bekräftats genom en faktisk efterfrågan blir därmed svåra att värdera och väga mot varandra. Det finns därför en risk att effektivitetsaspekterna kommer bort vid en ren behovsbedömning. Frågan blir därför om den nationella systemanalysen ger tillräckliga drivkrafter att välja de mest kostnadseffektiva åtgärderna redan i åtgärdsgenereringsfasen och hur en eventuell brist i det avseendet påverkar utfallet av de fyrstegsanalyser som görs.

Trafikverken redovisar i sitt förslag en prioriteringsordning för utvecklingsanslagen. Denna prioritering styrs i hög grad av regeringens direktiv om att utpekade åtgärder ska genomföras och av tidigare åtaganden (bl.a. återbetalning av lån och förskotteringar). Det kan noteras att satsningar på s.k. åtgärdsområden, bl.a. trimnings- och effektiviseringsåtgärder, som i hög grad kan antas vara hänförliga till steg 2 och 3 enligt fyrstegsprincipen, kommer relativt långt ner på listan (punkt 5 av 6). Återigen blir det uppenbart att utrymmet för planering enligt fyrstegsprincipen är mycket begränsat. Det framgår också att ca 30 procent av den totala åtgärdsramen och mer än 2/3 av utvecklingsmedlen är bundna genom av regeringen utpekade projekt. Handlingsfriheten begränsas också av att regeringen angett att minst hälften av de obundna medlen för utveckling av transportsystemet ska gå till vägin-

vesteringar. De av regeringen bundna medlen visar sig också gå till projekt med en avsevärt lägre beräkningsbar samhällsekonomisk lönsamhet (nnk 0,2) än de nytillkomna objekten (nnk 0,9).

Effektbedömning

Trafikverket konstaterar att det är svårt att på detaljnivå beskriva de samlade effekterna av planen eftersom det främst är de namngivna investeringarna som kan preciseras i planen. Andra åtgärder måste enligt effektbedömningen formas senare och i samarbete med andra aktörer. För sådana åtgärder reserveras resurser för olika åtgärdsområden med bestämda ändamål. Vi har förståelse för att detta i hög grad måste vara fallet med hänsyn till det stora antalet åtgärder som berörs.

Däremot är det svårare att förstå hur detta kan förenas med påståendet att planeringen sker enligt fyrstegsprincipen. Om det vore så att man för alla åtgärder har prövat de fyra stegen så borde det ju finnas många andra åtgärder än namngivna investeringar som är utredda och effektbeskrivna. Om det däremot är så att åtgärder i steg 1-3 inte kan preciseras på förhand, hur kan de i så fall ingå i fyrstegsanalyserna? Samma frågor uppstår när trafikverken bedömer att det i planförslagets åtgärdsområden och sektorsåtgärder ingår åtgärder som har stor potential att minska utsläppen men att omfattningen inte har kunnat fastställas.

Trafikverken bedömer också att planernas bidrag till målet om ekologisk hållbarhet är marginellt och att klimatmålet kräver åtgärder som ekonomiska styrmedel, vilka dock enligt effektbedömningen ligger utanför trafikverkens mandat. Detta får väl anses vara ett riktigt konstaterande men slutsatsen överensstämmer inte riktigt med trafikverkens tidigare överväganden om EET-strategien. I Infrastrukturpropositionen förutsätter också regeringen att betydelsen av ekonomiska styrmedel ska belysas i åtgärdsplaneringen, även om det är oklart hur regeringen föreställer sig att det ska gå till.

Sammanfattande bedömning av genomförandefasen

Arbetet med att ta fram förslaget till nationell plan för transportsystemet 2010–2021 representerar enligt vår mening en mycket omfattande och ambitiös insats inom vars ram det tagits fram mängder med planeringsunderlag. Det har också gjorts framsteg i fråga om planeringsförutsättningar och planeringsmetoder som bör ha medverkat till att planeringen blivit mer allsidig än tidigare. Enligt vad vi kunnat finna har dessa framsteg dock i ganska liten utsträckning bäring på utvecklingen av metoderna för fyrstegsprincipens tillämpning.

Banverket och Vägverket redovisar visserligen en metodbeskrivning med koppling till fyrstegsprincipen inom ramen för de regionala och nationella systemanalyser som genomförts som en förberedelse för åtgärdsplaneringen. Enligt vår bedömning avser beskrivningen dock huvudsakligen hur en allmän generering av åtgärder kan organiseras medan den inte ger någon närmare vägledning för hur åtgärder ska kunna vägas mot varandra för att bilda en optimal åtgärdssammansättning. Som vi uppfattar det innebär metoden att genereringen av åtgärder sker med expertbedömningar utifrån vissa givna mål och utan krav på formella sammanvägningsmetoder eller enhetligt dokumentation. Om vår tolkning är riktigt kan detta vara problematiskt eftersom metoden då sanktionerar en för utomståen-

de ogenomskådlig planhushållningsansats som måste anses vara främmande för principerna i den svenska transportpolitiken.⁹

Uppgiften att ta fram en plan för transportsystemets utveckling är komplicerad och det ligger i sakens natur att inte alla aspekter på samhällsutvecklingen eller de olika typer av åtgärder som övervägs i planeringen kan belysas i detalj. Detta är därför inget som skulle behöva döljas. I planeringsunderlagen redovisas också ofta tydligt de förenklingar och schabloniseringar som man varit tvungen att göra för att kunna fullgöra uppdraget på ett rimligt sätt. Det är mot denna bakgrund förvånande att man i de mer övergripande beskrivningarna hänvisar till fyrstegsprincipen för att göra anspråk på att planen och planeringsprocessen är helt förutsättningslös och allsidig. Liksom i tidigare planeringsomgångar framstår det även denna gång som uppenbart att fyrstegsprincipen inte kan ha använts i planeringen på det sätt man ger sken av. Många exempel på detta kan hämtas från redovisningen av planen och planeringsunderlagen och vi har tidigare redogjort för några sådana iakttagelser. Med hänsyn till att det tidigare kunnat påvisas att påståenden om analyser enligt fyrstegsprincipen saknat täckning är det anmärkningsvärt att man även denna gång upprepar dessa påståenden utan att ha bättre grund.

Det största ansvaret för att fyrstegsprincipen utnyttjas i detta dubbelspel faller enligt vår mening på regeringen som ger planeringsmyndigheterna motsägelsefulla direktiv. Man anger att fyrstegsprincipen ska följas men ger samtidigt andra planeringsförutsättningar som kortsluter möjligheterna att tillämpa principen på ett seriöst sätt. I direktiven för planeringen gör man heller ingen ansats att ge trafikverken vägledning om hur detta dilemma ska lösas, trots att sådan vägledning efterfrågats såväl i utvärderingar av tidigare planeringsomgångar som i förberedelserna inför den nu aktuella.

Att statsmakterna försätter planeringsmyndigheterna i en omöjlig situation kan dock inte försvara att myndigheterna beskriver planeringsprocessen på ett vilseledande sätt. Myndigheterna ska verka inom lagarna och har ett ansvar inför medborgarna att redovisa vilka faktiska förhållanden och förutsättningar som gäller för planeringen. Om man finner att regeringens direktiv innehåller oförenliga krav bör man ge tydligt uttryck för detta. Likaså bör man redovisa de praktiska svårigheter att följa fyrstegsprincipen som föreligger genom att planeringen i realiteten endast är inriktad mot infrastrukturåtgärder och att mera detaljerade effektbeskrivningar endast finns för vissa namngivna investeringsobjekt. Att förespegla något annat – vilket sker på åtskilliga ställen i plandokumentet – är att vilseleda allmänheten om planeringens innehåll och grunder.

1.7 Beslut om planer

Regeringens beslut om fastställelse av planerna och den revidering som gjorts av trafikverkens planförslag för att få den fastställda planen att överensstämma med fastställelsebeslutet innebär inga nya ställningstaganden eller överväganden beträffande fyrstegsprincipen. I planen hävdas liksom tidigare att planeringen har skett enligt fyrstegsprincipen. Regeringen anger också i fastställelsebeslutet att de utpekade åtgärderna huvudsakligen är objekt som är *resultatet av* tillämpningen av fyrstegsprin-

⁹ Den uppföljning av ett antal testfall där man försökt tillämpa metoden för ”åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen” bekräftar också att det mycket väl kan vara så illa ställt, se vidare John Odhage: Åtgärdsvalsstudie – en ny planeringsaktivitet för bättre lösningar på transportrelaterade problem. Erfarenheter från de första testfallen. Institutiet för samhällsplanering och miljö, Stockholm 2012.

cipen där trafikverken med utgångspunkt i en brist i transportsystemet kommit fram till att en åtgärd som motsvarar steg 3 eller 4 är nödvändig.

Denna sistnämnda innehållsdeklaration från regeringens sida framstår som något oväntad med hänsyn till att de angivna investeringarna omfattar såväl objekt utpekade inför planeringsprocessen (ibland med en omfattande och långdragen historia som exempelvis Hallandsåstunneln) och de nya investeringar som ingår i Västsvenska paketet som får anses vara ett utpräglat exempel på förhandlingsplanering som inte är lätt att koppla till en förutsättningslös prövning enligt fyrstegsprincipen. Det bör särskilt noteras att regeringen inte nöjer sig med att konstatera att åtgärderna varit föremål för tillämpning av fyrstegsprincipen utan till och med anger att de är resultatet av den. Det kan inte tolkas på annat sätt än att regeringen bedömer det som givet att fyrstegsprincipen kan resultera i projekt som tunneln under Hallandsås samt åtskilliga andra miljardinvesteringar utan påvisbar samhällsnytta.

Inte minst mot bakgrund av att Trafikverket för egen del anser att förändringarna i regeringens fastställelsebeslut försvårar tillämpningen av fyrstegsprincipen – främst genom neddragningen av medel för övriga åtgärder i planperiodens början till förmån för stora investeringar under dessa år – framstår det som gåtfullt hur regeringen kommit fram till sin slutsats. Enbart det faktum att statsmakterna väljer att låsa $\frac{3}{4}$ av medelramen innan åtgärdsplaneringen ens börjat (medel till drift- och underhåll, pågående projekt, särskilt utpekade projekt i regeringens s.k. närtidssatsning, övriga särskilt utpekade projekt, lån och amorteringar samt vissa statsbidrag) är svår att förena med bilden av en genomgående tillämpning av fyrstegsprincipen.

I sak innebär regeringens fastställelsebeslut att tyngdpunkten i åtgärdsplaneringen förskjuts ytterligare mot stora namngivna investeringar medan övriga åtgärder får minskad tyngd, särskilt under planeringsperiodens första hälft. Neddragning är särskilt stor inom åtgärdsområdet *trimning och effektivisering* som innehåller mindre åtgärder enligt fyrstegsprincipen steg 3 som erfarenhetsmässigt uppvisar hög samhällsekonomisk lönsamhet och kostnadseffektivitet. Även åtgärdsområdet *övriga effektiviseringar* (tidigare s.k. sektorsåtgärder) som trafikverken hävdar har stor relevans för fyrstegsprincipen (bl.a. steg 1 och 2) påverkas.

Regeringen ändrar också genom fastställelsebeslutet innehållet i ramarna på ett sådant sätt att tillgängliga medel för drift och underhåll inom järnvägen minskas till förmån för investeringar. Från fyrstegssynpunkt bör detta kunna innebära att man byter ut insatser för effektivare användning av infrastrukturen (steg 2) mot insatser för storskalig utbyggnad av kapaciteten (steg 4).

Den fastställda planen är vidare mycket framtung när det gäller större investeringar vilket tränger ut medlen för övriga åtgärder, vilket enligt Trafikverket försvårar en rationell planering av dessa insatser. Detta förefaller vara något omvänt med hänsyn till fyrstegsprincipens rekommendationer, eftersom det innebär att man även i tiden prioriterar en storskalig utbyggnad av transportsystemet (steg 4) framför åtgärder som siktar till att trimma systemet (steg 3) eller pröva om systemet kan utnyttjas effektivare (steg 1 och 2).

Som nyss framgått anger regeringen i sitt fastställelsebeslut att den fastlagda planen är ett resultat av en genomgående tillämpning av fyrstegsprincipen. Samtliga de förändringar som regeringen beslutat om i den fastställda planen, jämfört med trafikverkens planförslag, framstår emellertid som kontraintuitiva i förhållande till vad som kunde förväntas med ledning av vad fyrstegsprincipen före-

skriver. Det skulle därför ha varit intressant att få en närmare analys av vad som ligger till grund för förändringarna och hur de kan framställas som ett resultat av fyrstegsprincipens tillämpning. Några sådana motiveringar lämnas dock inte.

1.8 Fyrstegsprincipen över en planeringscykel

I denna rapport har vi undersökt hur fyrstegsprincipen har tolkats och använts av statsmakterna och planeringsmyndigheterna över en hel planeringscykel – från utvärderingen av planeringsomgången 2004-2015 över olika förberedelse- och genomförandefaser i den senaste planeringsomgången fram till beslutet om fastställse av planen för utvecklingen av transportsystemet för perioden 2010-2019. Avsikten har varit att följa hur fyrstegsprincipen betraktas och behandlas i de olika planeringsstegen och försöka klargöra om och i så fall hur synen på principens tillämpning och konsekvenser förändras från steg till steg.

Till att börja med kan man konstatera att fyrstegsprincipen är ett begrepp som används med hög frekvens i de flesta dokument som är knutna till planeringsprocessen. Allra mest förekom begreppet i inriktningsplaneringen. Detta kan vara en naturlig följd av att förutsättningarna för planeringen är i särskilt fokus i denna planeringsfas. Men det är också tydligt att öppenheten inför fyrstegsprincipen innebär som störst i detta skede och att det i huvudsak är här det sker en verklig prövning av vad principen kan tänkas innebära för planeringens uppläggning och genomförande. I slutet av planeringscykeln, i planförslagen och fastställelsebesluten, används fyrstegsprincipen mera som ett mantra som syftar till att karaktärisera planeringsprocessen men vars koppling till planeringsutfallet är mindre uppenbart.

Riksrevisionen ansåg år 2004 att gemensamma riktlinjer borde utvecklas för när och hur fyrstegsmodellen skulle tillämpas. Riksrevisionen rekommenderade att regeringen skulle ta initiativ till gemensamma och trafikslagsövergripande riktlinjer i syfte att öka samsynen om hur fyrstegsmodellen ska tillämpas. Ett sådant arbete borde enligt Riksrevisionen ha påbörjats så snart som möjligt för att fyrstegsmodellen skulle kunna få ett mer substantiellt genomslag i kommande planeringsprocesser.

Regeringen får anses ha tagit det efterfrågade initiativet genom de direktiv till att utarbeta inriktningsunderlag som regeringen gav SIKa och trafikverken i december 2006. I dessa direktiv angavs bl.a. att Banverket och Vägverket skulle lämna förslag på hur fyrstegsprincipen skulle kunna utvecklas och tillämpas i inriktningsplaneringen, särskilt med avseende på principens två första steg.

Trafikverken lämnade också förslag om detta i sitt inriktningsunderlag från år 2007. I den del som specifikt behandlar fyrstegsprincipen föreslog trafikverken bl.a. att regeringen bör utforma tydligare och avvägda etappmål och trafikslagsövergripande strategier och en mer flexibel och förenklad planeringsprocess för investeringar, utfärda trafikverksgemensamma planeringsuppdrag och skapa ökad budgetmässig flexibilitet. Enligt trafikverken borde regeringen vidare ta initiativ exempelvis till känslighetsanalyser för kombinationer av styrmedel, identifiera verksamma steg-1-åtgärder samt ange planeringsförutsättningar i form av skatter och avgifter. Trafikverken redovisade även en lång rad exempel på tänkbara åtgärder/möjliga förändringar som man ansåg skulle kunna hänföras till steg 1 och 2.

I regeringens infrastrukturproposition från 2008 fångas dessa förslag inte upp i någon större utsträckning. Det finns en del allmän retorik i linje med fyrstegsprincipen men konkreta förslag om hur

fyrstegsprincipens olika steg ska kunna hanteras i planeringsprocessen saknas helt. Regeringen nämner allmänt att känslighetsanalyser är viktiga och att betydelsen av ekonomiska styrmedel bör behandlas i åtgärdsplaneringen men anger inte närmare hur detta ska kunna ske. De planeringsramar som föreslås och beslutas och de utpekade projekt och ändamål som anges grundas inte på något sätt i resonemang som anknyter till fyrstegsprincipen. Planeringsdirektiven anger kort att fyrstegsprincipen ska tillämpas men ger ingen vägledning om hur myndigheterna ska lösa de problem med principens tillämpning som redovisades i inriktningsunderlaget.

Trafikverkens redovisning av hur fyrstegsprincipen använts och påverkat systemanalyserna och förslaget till nationell plan utmärks också av många oklarheter och motsägelser. Det är uppenbart att den tolkning av hur fyrstegsprincipen borde påverka planeringen som fanns i inriktningsunderlagen inte gäller längre. De metodanvisningar och exempel på tillämpning av fyrstegsprincipen som lämnas i systemanalyserna är enligt vår mening svåra att följa och omfattar inte en fullständig analys av samtliga steg som tidigare förutsattes. Uttolkningen av principen blir också svår att följa när man ibland betraktar den som ett prioriteringskriterium, ibland kopplar den till olika anslagstyper eller utgiftsområden och ibland säger sig ha eftersträvat en jämn fördelning på åtgärdstyper i de olika stegen.

I regeringens beslut om fastställda planer nås dock troligen en kulmen i motsägelsefullhet när regeringen stugar om i planförslaget för att ge utrymme för mer kostnadskrävande investeringar på bekostnad av effektiviserings- och trimningsåtgärder samt drift och underhåll men samtidigt hävdar att investeringarna är resultatet av trafikverkens tillämpning av fyrstegsprincipen. Detta samtidigt som Trafikverket i planeringsunderlagen till regeringen tvärtom anger att den ändrade medelsanvändningen begränsar möjligheterna att tillämpa fyrstegsprincipen.

Ett av syftena med detta PM har varit att försöka klarlägga om och i så fall hur synen på principens tillämpning och konsekvenser förändras från steg till steg. Den korta genomgången ovan tycks bekräfta att det förhåller sig så. Bilden som framträder är att en kritisk utvärdering av tidigare planeringsomgång fångats upp på ett lyhört sätt av regeringen i inledningen till nästa planeringsomgång men att regeringen bollat frågan vidare till planeringsmyndigheterna. Även planeringsmyndigheterna har i ett första skede prövat förutsättningarna för fyrstegsprincipen på ett tämligen förutsättningslöst sätt, vilket bl.a. resulterat i en hel del konstruktiva förslag till uppläggning av planeringen. I nästan samtliga fall innebär dock förslagen att frågorna bollas tillbaka till regeringen.

I nästa skede har regeringen dock varit mindre receptiv än tidigare och om trafikverkens förslag över huvud taget fångas upp i inriktningsbeslutet sker det på ett mycket diffust sätt. I kombination med omfattande låsningar i ramar och utpekade projekt ger direktiven att fyrstegsprincipen ska tillämpas i åtgärdsplaneringen ett mycket motsägelsefullt budskap till trafikverket. Detta yttrar sig också i att fyrstegsprincipen behandlas på ett ganska svårgenomträngligt sätt med många oklarheter och motsägelser i förslaget till nationell plan. Färden från öppenhet till slutenhet fullbordas av att regeringen genom sitt fastställelsebeslut prioriterar steg-4-åtgärder ännu hårdare än tidigare samtidigt som man hävdar att detta är resultatet av trafikverkens tillämpning av fyrstegsprincipen.

Mot bakgrund av beskrivningen ovan går det inte att frigöra sig från intrycket att fyrstegsprincipen varit föremål för ett Svarte-Petter-spel. Detta yttrar sig i att trafikverket begär vägledning av regeringen och att regeringen ber om underlag från verken. Man kan också lägga märke till att både regeringen och trafikverket har en öppen och analyserande attityd till fyrstegsprincipen i ett tidigt bered-

ningsskede (när inriktningsunderlagen tas fram) men att samtliga aktörer förefaller bli mer rigida och låsta när man närmar sig ett skarpt läge med faktiska avvägningar av planeringsinriktning och resursanvändning. Mest anmärkningsvärt är kanske att man inte lyckats flytta fram positionerna det minsta när det gäller fyrstegsprincipens trovärdighet från förra planeringsomgången till denna senaste. Trots omfattande utrednings- och utvecklingsinsatser under en hel planeringscykel framstår fyrstegsprincipen i regeringens fastställelsebeslut tvärtom som en retorik mer tömd på innehåll än någ ons in tidigare.

2 Infrastrukturplaneringen

2.1 Planeringsprocessen

Den långsiktiga infrastrukturplaneringen genomförs i två steg, genom inriktningsplanering och åtgärdsplanering. Under inriktningsplaneringen utförs och redovisas övergripande analyser av utvecklingsbehoven i transportsystemet och vad som kan åstadkommas under olika förutsättningar utifrån riktlinjerna i regeringens direktiv. Myndigheternas analyser redovisas för regeringen, som därigenom får underlag till den så kallade inriktningspropositionen (även kallad infrastrukturpropositionen).¹⁰

Propositionen innehåller förslag till ramar för investeringar, samt drift och underhåll för de olika trafikslagen. När riksdagen har fattat beslut om inriktningsplaneringen följer åtgärdsplaneringen. I åtgärdsplaneringen tas långsiktiga nationella och regionala planer fram för hur infrastrukturen för de fyra trafikslagen väg, järnväg, sjöfart och luftfart ska byggas ut och underhållas. Trafikverket och länen tar var för sig fram konkreta åtgärder och utreder effekterna av att inkludera dessa i planen. Åtgärdsplaneringen utmynnar i trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet.

Den senaste planeringsomgången avslutades i princip i mars 2010¹¹ genom regeringens beslut om den nationella planen för utvecklingen av transportsystemet för den tolvåriga planeringsperioden 2010-2021. Beslutet baserade sig bl.a. på de dåvarande trafikverkens gemensamma förslag till trafikslagsövergripande nationell plan för utveckling av transportsystemet som överlämnades till regeringen den 31 augusti 2009 och sedan remitterats till en rad remissinstanser.

Detta var första gången som trafikverken, det vill säga Vägverket och Banverket (numera Trafikverket), Sjöfartsverket och Transportstyrelsen arbetade fram ett gemensamt förslag till nationell plan för transportsystemet. Länen (länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan eller kommunala samarbetsorgan) hade samtidigt ett motsvarande uppdrag att upprätta förslag till trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur.

2.2 Planeringsomgångar

Den omgång av infrastrukturplanering som föregick den senast avslutade, genomfördes i början av 2000-talet och avsåg åren 2004–2015 (dvs. en tolvårsperiod). Dessförinnan genomfördes planeringsomgångar omfattande tioåriga planeringsperioder, exempelvis för perioden 1998-2007.

Infrastrukturplaneringsprocessen har således haft ungefär samma principiella uppbyggnad under ganska lång tid även om ambitionerna, resurserna och metoderna förändrats en del över tiden. I princip baseras planeringsprocessen på mål- och resultatstyrningens principer: Politiker fastställer

¹⁰ Regeringens proposition om Planeringssystem för transportinfrastruktur (Prop. 2011/12:118) innehåller förslag om en ny modell för hur de ekonomiska delarna av planeringssystemet kan vara uppbyggda. Regeringens samlade bedömning vad det gäller den långsiktiga inriktningen är att systemet även i framtiden bör innefatta ett beslut om övergripande strategiska vägval ungefär en gång per mandatperiod samt vilka ekonomiska ramar som ska gälla under den period beslutet avser, medan de moment som föregår beslutet däremot bör kunna variera och anpassas till det då rådande lägets krav.

¹¹ Trafikverket fick dock följduppdrag om att arbeta in konsekvenserna av fastställelsebeslutet i planer och ekonomiska underlag.

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. Till sin hjälp för att utvärdera olika infrastrukturåtgärder har man bland annat samhällsekonomiska kalkyler.¹²

Riksdagens roll i trafikpolitiken är 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 ska också åiterrapportera 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.

Varje planeringsomgång inleds som tidigare framgått 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 ansvarig myndighet.

När myndigheterna, på grundval av planeringsdirektiven, lämnar sina förslag 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 medelstildelning med utgångspunkt från fastställda åtgärdsplaner, dvs. den visar hur mycket av planens innehåll som man väljer att realisera vid olika tidpunkter i form av bl.a. igångsatta projekt.

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

2.3 Planeringsprocessens olika steg

Den senaste planeringsomgången har utgått från den övergripande planeringsprocess som lades fast i slutet av 1990-talet. I schematisk form framgår processen av nedanstående bild med stegen i inriktningsplanefasen på första raden och åtgärdsplaneringsstegen i andra raden.

Figur 2.1 Schematisk bild av planeringsprocessen



¹² Lars Hultkrantz, Jan-Eric Nilsson: Riksdagens roll i infrastrukturplaneringen, 2003-12-04.

Den första fasen, inriktningsplaneringen, avslutades i och med att riksdagen fattade beslut med anledning av regeringens förslag i propositionen *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt* (prop. 2008/09:35).

Efter riksdagens beslut om planeringsram och inriktning för den aktuella planperioden följer den andra fasen, åtgärdsplaneringen. I den senaste planeringsomgången innebar detta att regeringen gav direktiv till planupprättande myndigheter och inbjöd samverkansorgan och regionala självstyrelseorgan att ta fram konkreta åtgärdsplaner för perioden 2010–2021 i enlighet med den beslutade inriktningen.

De åtgärder som övervägdes i åtgärdsplaneringen skulle beskrivas bl.a. med avseende på hur de bidrog till inriktningen, transportpolitiska mål, samhällsekonomiska bedömningar och andra konsekvensbeskrivningar. När regeringen skulle fastställa prioriterade åtgärder på nationell nivå och ramar för åtgärdsplaner på regional nivå skulle det finnas genomarbetade förslag att utgå ifrån som gav möjligheter att göra justeringar för att ytterligare förbättra bidraget till inriktningen. Åtgärdsplaneringens syfte är att säkerställa att de förslag till prioriteringsordning som tas fram innehåller väl genomlysta och förankrade åtgärder som är avvägda och prioriterade jämfört med ett antal andra tänkbara åtgärder. Detta växelspel mellan politiska avvägningar på central och regional nivå och saklig genomlysning av åtgärder från de planerande myndigheterna skulle bidra till att säkerställa att de åtgärder som till slut prioriterades är efterfrågade, väl genomlysta avseende hur de bidrar till inriktningen och jämförda med andra möjliga lösningar.¹³

2.4 Behandlingen av fyrstegsprincipen under en planeringscykel

Huvudsyftet med den analys som redovisas i denna rapport är att studera hur fyrstegsprincipen har tillämpats sett över en planeringscykel och i vilken utsträckning planeringsförutsättningar och planeringsmetoder har anpassats för att underlätta eller främja användningen av principen. En viktig del i analysen är att försöka klargöra om slutsatser, riktlinjer, planeringsmetoder och resultatredovisning av betydelse för fyrstegsprincipens genomslag har förändrats mellan olika steg i planeringsprocessen och dokumentera vad dessa förändringar består i och hur de har kommit till uttryck.

Infrastrukturplanering är en komplicerad verksamhet som inbegriper många kompetenser, aktörer och intressen. Planeringsprocessen har utvecklats successivt. Detta är delvis ett resultat av att nya resurser, som en starkare planeringsorganisation och fler inblandade aktörer, tillförts processen. Men det beror också på erfarenheter och insikter som vunnits under resans gång. Eftersom infrastrukturplanerna berör många intressen i samhället är det naturligt att planernas resultat och det sätt som planeringen genomförs på ger upphov till många synpunkter. Ofta har man försökt fånga upp synpunkterna genom mer eller mindre formaliserade utvärderingar av genomförda planeringssteg och planeringsomgångar, vars slutsatser i sin tur är tänkta att läggas till grund för kommande planeringsomgångar.

Den mer eller mindre explicita synen på infrastrukturplaneringen som en läroprocess¹⁴ har gjort att vi valt att avgränsa den planeringscykel som vi studerar till följande steg:

¹³ Medfinansieringsutredningens slutbetänkande, SOU 2011:49.

¹⁴ Ett synsätt som bl.a. kommer till uttryck bl.a. i regeringens fastställelsebeslut 2010 (se kapitel 7).

- 1 lakttagelser, slutsatser och rekommendationer från utvärderingar/uppföljningar av tidigare planeringsomgång (i detta fall planeringsomgången för planeringsperioden 2004–2015 som genomfördes i början av 2000-talet).
- 2 Slutsatser, rekommendationer, riktlinjer och direktiv i anvisningarna för inriktningsplaneringen (dvs. de inriktningsunderlag som SIKA och trafikverken och några regioner redovisade i juni 2007).
- 3 Beslut och överväganden och direktiv i eller med anledning av regeringens infrastrukturproposition 2008 (dvs. bl.a. riksdagens inriktningsbeslut).
- 4 Trafikverkens förslag till nationell plan för transportsystemet 2008-2009.
- 5 Beslut om nationell plan för transportsystemet 2010.

Avsikten är att följa hur främst fyrstegsprincipen betraktas och behandlas i de olika stegen och försöka klarlägga om, och i så fall hur, synen på principens tillämpning och konsekvenser förändras från steg till steg.

2.5 Vad står fyrstegsprincipen för?

Fyrstegsprincipen har sitt ursprung inom Vägverket och lanserades enligt Vägverket från början i syfte att hushålla med investeringsmedel. Den gick från början under namnet fyrstegsmodellen. Modellen kom dock efterhand att bli mer av en allmän planeringsprincip för hushållning med resurser och för att minska vägtransportsystemets negativa effekter. För att markera detta och undvika sammanblandning med t.ex. trafikgenereringsmodeller övergick man till att kalla planeringsansatsen för fyrstegsprincipen.¹⁵

Vägverket har utarbetat en av verksledningen fastställd beskrivning av fyrstegsprincipens användning i åtgärdsanalyser för vägtransportsystemet.¹⁶ Enligt denna beskrivning bör fyrstegsprincipen ses som ett allmänt förhållningssätt i åtgärdsanalyser för vägtransportsystemet och inte som en strikt modell som skall tillämpas i något specifikt planeringsskede. Vägverkets beskrivning anger att de fyra stegen innebär att åtgärder ska analyseras i följande ordning:

- **Steg 1. Åtgärder som påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt**
Omfattar planering, styrning, reglering, påverkan och information med bäring på såväl transportsystemet som samhället i övrigt för att minska transportefterfrågan eller föra över transporter till mindre utrymmeskrävande, säkrare eller miljövänligare färdmedel.
- **Steg 2. Åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintligt vägnät**
Omfattar insatser inom styrning, reglering, påverkan och information riktade till vägtransportsystemets olika komponenter för att använda befintligt vägnät effektivare, säkrare och miljövänligare.
- **Steg 3. Vägförbättringsåtgärder**

¹⁵ Fyrstegsprincipen – Infrastrukturplaneringens nya Potemkinkuliss? En utvärdering av fyrstegsprincipens användning i den nationella infrastrukturplaneringen, SIKA-rapport 2005:11.

¹⁶ Vägverket: Åtgärdsanalys enligt fyrstegsprincipen – ett allmänt förhållningssätt i åtgärdsanalyser för vägtransportsystemet. Publikation 2002:72.

Omfattar förbättringsåtgärder och ombyggnader i befintligt sträckning till exempel trafiksäkerhetsåtgärder eller bärighetsåtgärder.

- **Steg 4. Nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder**

Omfattar om- och nybyggnadsåtgärder som ofta tar ny mark i anspråk, till exempel nya vägsträckningar.

Principen bygger enligt Vägverket på ett transportslagsövergripande synsätt, men den hanterade vid den aktuella tidpunkten (dvs. år 2002) i första hand brister och problem inom vägtransportssystemet. En grundtanke är att åtgärder utanför vägtransportssystemet kan minska behovet av vägtransporter och därmed behovet av åtgärder inom vägtransportssystemet. I ett första steg ska därför åtgärder utanför vägtransportssystemet prövas. Därefter handlar principen i stor utsträckning om analys av åtgärder inom vägtransportssystemet.¹⁷ Bland annat mot den nu angivna bakgrunden fann SIKA i utvärderingen år 2005 "att syftet med regeringens riktlinjer om fyrstegsmodellens eller fyrstegsprincipens användning i åtgärdsplaneringen under förra planeringsomgången måste anses vara att framhålla att planeringen ska ske så förutsättningslöst som möjligt och på ett sätt som innebär att det blir en allsidig belysning av olika sätt att lösa transportproblemen."¹⁸

Trafikverket har nyligen redovisat ett förslag till handledning för s.k. åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen.¹⁹ Enligt handledningen förväntas metodiken för åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen säkra "kostnadseffektiva lösningar som beaktar alla trafikslag och färdmedel liksom alla typer av åtgärder. Det handlar både om resurshushållning och om bidrag till hållbar samhällsutveckling."²⁰ Denna beskrivning av fyrstegsprincipen får väl anses motsvara en vidsträckt definition som innebär att man kan ha stora förväntningar på att fyrstegsprincipen ska främja, eller till och med säkerställa, en förutsättningslös och allsidig planering där alla medel prövas för att uppnå effektiva lösningar för transportförsörjningen.

I rapporten från 2005 konstaterade SIKA samtidigt att det förekom andra och i vissa avseenden mindre ambitiösa tolkningar av fyrstegsprincipen, exempelvis att fyrstegsprincipens funktion är att tydliggöra vad myndigheten kan göra och var andra aktörer har ett ansvar och möjlighet att lösa ett problem eller åtgärda en brist, att fyrstegsprincipen ses först och främst som ett sätt att frigöra resurser för angelägna investeringar eller att fyrstegsprincipen ska användas på objektnivå och att man med enklare resonemang analyserar sig fram till en lämplig lösning. Därefter genomförs en samhällsekonomisk analys av vald lösning.²¹ Det kommer att framgå av den fortsatta framställningen att en sådan

¹⁷ Vägverket: Åtgärdsanalys enligt fyrstegsprincipen – ett allmänt förhållningssätt i åtgärdsanalyser för vägtransportssystemet. Publikation 2002:72, s. 5.

¹⁸ Fyrstegsprincipen – Infrastrukturplaneringens nya Potemkinkuliss? En utvärdering av fyrstegsprincipens användning i den nationella infrastrukturplaneringen, SIKA-rapport 2005:11, s. 23.

¹⁹ Trafikverket: Handledning. Åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen – arbetsmetodik och redovisning. Extern remissversion 2012-04-10.

²⁰ Trafikverket: Handledning. Åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen – arbetsmetodik och redovisning. Extern remissversion 2012-04-10, s. 7.

²¹ Fyrstegsprincipen – Infrastrukturplaneringens nya Potemkinkuliss? En utvärdering av fyrstegsprincipens användning i den nationella infrastrukturplaneringen, SIKA-rapport 2005:11, s. 23 ff.

varierande tolkning av principen förekommer även i den senaste planeringsomgången. Bland annat kopplas fyrstegsprincipen ihop med olika uppgifter som Trafikverket har som myndighet och infrastrukturhållare och ges i det sammanhanget en mera juridisk och budgetteknisk uttolkning. Vidare omnämns fyrstegsprincipen i själva planförslaget som ett av flera prioriteringskriterier, vilket blir minst sagt svårtolkat i ljuset av hur principen vanligen beskrivs.

Vår bedömning är också att fyrstegsprincipens innebörd blir svårtolkad om man utgår från Trafikverkets färska förslag till handledning. Som nyss framgått ges där fyrstegsprincipen inledningsvis en bred definition som för tankarna till att den ska säkerställa en förutsättningslös och allsidig planering. När det kommer till själva metodbeskrivningen förefaller det däremot mera handla om att utnyttja en mycket avskalad variant av fyrstegsprincipen som stöd för en intressentbaserad förhandlingsplanering kring möjliga åtgärder och finansieringslösningar för att uppnå på förhand definierade mål och funktioner för avgränsade delar av transportsystemet. Bortsett från att själva planeringsmetodiken förefaller vara svår att förena med den övergripande transportpolitik som riksdagen beslutat om²² handlar analysen enbart om de åtgärder som Trafikverket eller lokala och regionala intressenter förfogar över. Eftersom man vet att dessa åtgärder har en förhållandevis marginell påverkan på efterfrågan på transporter och på möjligheterna att uppnå ett effektivare utnyttjande av transportsystemet innebär denna begränsning att möjligheterna att nå effekt med steg 1- och steg 2-åtgärder blir starkt beskurna.

Det kan också nämnas att Trafikverket har prövat metoden för åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen i form av sex testfall och att Kungliga Tekniska Högskolan (KTH) har fått i uppdrag att utvärdera testfallens metodiktillämpning ur ett processperspektiv.²³ Enligt utvärderingsrapporten är åtgärdsvalsmetodik enligt fyrstegsprincipen tänkt att spela en informell och flexibel roll tidigt i transportsystemets planeringsprocess. Syftet med metodiken är att den genom samverkan mellan aktörer ska finna en gemensam problembild och med hjälp av fyrstegsprincipens förhållningssätt föreslå lämpliga åtgärder för att uppnå kostnadseffektivitet och en hållbar utveckling, enligt de transportpolitiska målen. Här beskrivs metoden alltså som ett hjälpmedel i en förhandlingsplanering och en ”informell och flexibel roll för att skapa gemensamma problembilder” är kanske inte en karaktäristik som omedelbart kan förknippas med en förutsättningslös och allsidig planering. Det kan dock tilläggas att rapporten likväl är ganska kritisk till metodens tillämpning och bl.a. ifrågasätter om de genomförda fyrstegsanalyserna fyller den avsedda funktionen. Enligt rapporten är det således mycket ovanligt att fyrstegsanalyserna i testfallen resulterar i mer än etappbeskrivningar av åtgärder som steg på vägen mot etablering av ny infrastruktur. Brist på rådighet över samtliga åtgärdstyper anges som en förklaring och en slutsats i rapporten är att de strukturella förutsättningarna inte är de rätta för att aktörerna och Trafikverket ska kunna agera enligt fyrstegsprincipens upplägg.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det förekommer skiftande definitioner av fyrstegsprincipen och att dessa har levt vidare parallellt under lång tid nu, åtminstone i tio år, utan att myndigheterna eller statsmakterna en gång för alla har preciserat vilka analyser den bör omfatta och vilka metoder

²² Här tänker vi främst på att planeringsmetoden bygger på centralt definierade behov och funktioner (planushållning) och förhandling mellan särintressen medan de transportpolitiska principerna bygger på att ta tillvara allmänintressen och söka marknadslösningar inom en samhällsekonomisk ram.

²³ John Odhage: Åtgärdsvalsstudie – en ny planeringsaktivitet för bättre lösningar på transportrelaterade problem. Erfarenheter från de första testfallen, Institutionen för samhällsplanering och miljö KTH, Stockholm 2012.

som ska användas för att göra avvägningar mellan steg och åtgärder. Tvärtom kan man nog spåra en tendens till att ambitiösa och vidsträckta tolkningar av principen är regel i upptakten till planeringsprocesser och planeringsdokument, medan mer avgränsade tolkningar och nedtonade ambitioner blir vanligare ju närmare man kommer en tillämpning av principen (se kapitel 8).

Med hänsyn till den frekvens med vilken fyrstegsprincipen omnämns i direktiv, planeringsunderlag och plandokument under den senaste planeringsomgången är det dock svårt att göra en annan tolkning än att syftet har varit att framhålla att planeringen ska ske så förutsättningslöst som möjligt och på ett sätt som innebär att det blir en allsidig belysning av olika sätt att lösa transportproblemen. Detta gäller i ännu högre grad om man också ser till med vilka formuleringar och i vilka sammanhang som principen lyfts fram. Vår utgångspunkt är alltså att fyrstegsprincipen, i enlighet med inriktningsunderlagen, Inriktningspropositionen, planeringsdirektiven, den fastställda planen för transportsystemets utveckling och Trafikverkets övergripande beskrivning av principen, ska uppfattas som ett förhållningssätt som syftar till att främja en så förutsättningslös och allsidig planering som möjligt. Det betyder i sin tur att vi i analysen av olika planeringssteg i planeringsprocessen söker tecken på – och helst effekter av – att en sådan förutsättningslös och allsidig planeringsansats faktiskt har tillämpats.

I en användning av fyrstegsprincipen för att uppnå en så förutsättningslös och allsidig planering som möjligt ligger bl.a. att effekterna av att tillämpa styrmedel för att uppnå en effektiv nivå och fördelning av transportefterfrågan ska ingå som en del i analyserna. Det kan bl.a. gälla ekonomiska styrmedel i form av skatter och avgifter och andra viktiga styrmedel som trafikrestriktioner och trafikövervakningsinsatser.

3 Uppföljningar av föregående planeringsomgång

3.1 Ett antal oberoende granskningar

I enlighet med regeringens direktiv inkom Vägverket, Banverket och länen den 4 augusti 2003 med förslag till långsiktsplaner för perioden 2004-2015. Som ett led i sin beredning av förslagen lät regeringskansliet genomföra ett antal oberoende granskningar.²⁴ Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) granskade Vägverkets och Banverkets förslag till drift- och underhållsstrategier. Den danska konsultfirman COWI A/S granskade det kostnadsunderlag som Vägverket och Banverket använt. Därutöver granskade Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) hur det transportslagsövergripande perspektivet behandlats i planförslagen. Konsultfirman Öhrlings PWC granskade det samhälls-ekonomiska beslutsunderlaget samt gjorde en utvärdering av planeringsprocessen. År 2005 utvärderade SIKA också fyrstegsprincipens användning i den nationella infrastrukturplaneringen. Dessförinnan hade SIKA även genomfört en utvärdering av inriktningsplaneringen på regeringens uppdrag. Slutligen granskade Riksrevisionen på eget initiativ länens arbete med länsplanerna för regional transportinfrastruktur.

Följande utvärderings- och uppföljningsinsatser har bedömts ha särskild relevans för vår analys: Rapporten om inriktningsplaneringens utvecklingsförutsättningar på kortare och längre sikt som Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) redovisade på regeringens uppdrag år 2002²⁵, det regeringsuppdrag om investeringsplanerna utifrån ett trafikslagsövergripande synsätt som SIKA redovisade 2003²⁶, Riksrevisionens (RiR) granskning år 2004 av vad som styr prioriteringarna i länsplanerna för regional infrastruktur²⁷ samt SIKA:s utvärdering av fyrstegsprincipens användning i den nationella infrastrukturplaneringen 2005²⁸. Öhrling PWC:s utvärdering av det samhälls-ekonomiska beslutsunderlaget och planeringsprocessen behandlade fyrstegsprincipen, men vi har inte utnyttjat den rapporten i detta arbete.

3.2 SIKA om inriktningsplaneringen

Enligt regleringsbrevet för år 2002 skulle SIKA arbeta med att utveckla metoderna för den långsiktiga infrastrukturplaneringen och regeringen uppdrog i det sammanhanget åt SIKA att innan utgången av år 2002 presentera ett underlag som om hur inriktningsplaneringen skulle kunna bedrivas i den planeringsomgång som skulle följa efter planeringsomgången för perioden 2004–2015. SIKA redovisade sina förslag i rapporten *Inriktningsplaneringen – Utvecklingsförutsättningar på kortare och längre sikt*.²⁹

I rapporten föreslog SIKA att inriktningsplaneringens uppgift skulle formuleras på följande sätt: *Inriktningsplaneringen syftar till att ge riksdagen och regeringen underlag för att ange hur transportpo-*

²⁴ Trafikutskottet 2003/04:TU10.

²⁵ Inriktningsplaneringen – Utvecklingsförutsättningar på kortare och längre sikt, SIKA-rapport 2002:22.

²⁶ Analys av investeringsplanerna utifrån ett trafikslagsövergripande synsätt, SIKA-PM 2003-08-04.

²⁷ Riksrevisionen: Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?, RiR 2004:1.

²⁸ SIKA-rapport 2005:11, Fyrstegsprincipen – Infrastrukturplaneringens nya Potemkinkuliss? En utvärdering av fyrstegsprincipens användning i den nationella infrastrukturplaneringen.

²⁹ SIKA-rapport 2002:22.

litiken ska komma till uttryck genom infrastrukturåtgärderna. I detta ligger även att planeringen ska kunna ge underlag för riktlinjer för planeringsmyndigheternas arbete med att utveckla infrastrukturen under planeringsperioden.³⁰

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

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

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

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

SIKA föreslog i rapporten vissa förändringar av planeringens uppläggning, innehåll och redovisning som man ansåg skulle kunna bidra till att ytterligare förbättra en planering som man redan tyckte fungerade jämförelsevis väl. En del av problemen i planeringen bedömdes dock vara av så djupgående natur att de knappast kunde elimineras med begränsade förändringar av planeringen. Bland annat berördes hur planeringens inriktning på teknisk och ekonomisk rationalitet bättre skulle kunna förenas med en mer strategisk eller politisk rationalitet, hur nationella och regionala intressen skulle kunna förenas, olika modeller för att behandla infrastrukturplaneringens koppling till annan samhällsplanering samt hur den långsiktiga infrastrukturplaneringen skulle kunna komma att påverkas av nya finansierings- och förvaltningslösningar eller ett mer uttalat europeiskt perspektiv på infrastrukturplaneringen.

I SIKAs rapport nämns fyrstegsprincipen endast en gång medan däremot begreppet integrerade åtgärdsanalyser används oftare.³¹ Det är egentligen samma sak som avses även om de integrerade åtgärds-

³⁰ SIKA-rapport 2002:22, s. 38.

gårdsanalyserna kanske i högre grad tar sikte på en iterativ process där olika åtgärders inbördes beroenden klarläggs. Många av de aspekter på planeringen och förslag till förändringar som togs upp i SIKAs rapport från 2002 har också direkt eller indirekt beröring med fyrstegsprincipens tillämpning.

De fyra övergripande krav som ställs upp på planeringsunderlaget kan antingen ses som förutsättningar för fyrstegsprincipens tillämpning eller krav som ligger i linje med principens intentioner. Förslagen att planeringen ska ge underlag för att precisera vilka övriga transportpolitiska förutsättningar som ska antas gälla för åtgärdsplaneringen, t.ex. internaliserande beskattning, fordonsregler eller subventionering av trafik som påverkar efterfrågan och konkurrensytor och ge anvisningar för hur vissa styrmedel ska behandlas i åtgärdsplaneringen eller för hur projekt som konkurrerar med eller kompletterar varandra bör koordineras får anses ha direkt bäring på fyrstegsprincipens tillämpning.

3.3 SIKAs om trafikslagsövergripande synsätt

SIKA fick 2003 i uppdrag av regeringen att analysera Banverkets, Vägverkets och länens förslag till långsiktiga investeringsplaner utifrån ett trafikslagsövergripande synsätt. Analysen skulle avse hur förbättrings- och utvecklingsbehov inom andra trafikslag beaktats vid förslag till väg- respektive spår- och järnvägsutbyggnader i planeringsunderlaget och i de aktuella planerna. I rapporten redovisade SIKAs bl.a. följande iakttagelser:

- Inslagen av trafikslagsövergripande synsätt i remissversionen av Vägverkets övergripande plandokument är få och ganska vaga.
- Banhållningsplanen präglas av ett trafikslagsövergripande synsätt i den meningen att järnvägens koppling till trafiksystemet i stort belyses i olika avseenden.
- Samtliga länsplaner innehåller trafikslagsövergripande överväganden även om omfattningen skiftar beroende på bl.a. regionala förutsättningar.
- Det planeringsunderlag som använts för den nationella väghållningsplanen är omfattande och av förhållandevis hög kvalitet.
- Planeringsunderlaget till banhållningsplanen framstår som oöverskådligt och svårtillgängligt.
- Länsplanerna är i allmänhet enklare att följa och förstå än de nationella planerna, eftersom länen i högre grad beskrivit och motiverat de åtgärder som ingår i planerna.
- Planeringsprocessen har genomförts med en bred och omfattande förankring och företrädare för olika trafikslag har haft mycket goda möjligheter att göra sina synpunkter kända.
- Det kan ifrågasättas om den långsiktiga infrastrukturplaneringen utmärks av ett trafikslagsövergripande förhållningssätt i vidare mening.
- De planeringsmål som Banverket och Vägverket var för sig har satt upp förefaller inte vara härledda utifrån en gemensam grund.
- De prioriteringskriterier och dokumentationskrav som fastställts av regeringen verkar ha ignoreras av såväl Banverket som Vägverket.
- Det kan ifrågasättas om fyrstegsprincipen verkligen tillämpats så konsekvent och förbehållslöst som många planer ger intryck av.

³¹ Fyrstegsprincipen var inte fullt etablerad vid tidpunkten för inriktningsplaneringen (1998-1999) men täcktes i hög grad in i begreppet integrerade åtgärdsanalyser, även om de senare mera implicerar en samtidig och jämförande analys än en stegvis.

I vissa uttolkningar ses ett trafikslagsövergripande synsätt närmast som en förutsättning för fyrstegsprincipens tillämpning. Om analyserna är mycket avgränsade kan detta kanske vara ett alltför hårt krav. Nationella och regionala långsiktplaner måste dock anses ha en så övergripande funktion att en reell fyrstegsanalys är omöjlig utan en trafikslagsövergripande ansats. SIKAs slutsatser om graden av trafikslagsövergripande perspektiv i planeringsomgången för perioden 2004–2015 får därmed bäring även på fyrstegsprincipens tillämpning. Som framgått ifrågasätter SIKA också om fyrstegsprincipen verkligen tillämpats så konsekvent och förbehållslöst som hävdats.

För att fyrstegsprincipen inte bara ska bli en täckmantel utan reellt innehåll föreslår SIKA att den ska utvecklas i olika avseenden. Man pekar på att det behövs bättre analysverktyg som kan stödja de bedömningar som ska göras i de olika stegen och att det behövs en mer genomtänkt filosofi för i vilka planeringsskeden som det är mest ändamålsenligt att genomföra de olika analyserna. SIKA anger att Vägverkets dokument *Åtgärdsanalys enligt fyrstegsprincipen – ett allmänt förhållningssätt i åtgärdsanalyser för vägtransportssystemet*³² ger en bra utgångspunkt för ett sådant utvecklingsarbete men man bedömer att det kan vara en fördel om detta utvecklingsarbete kan ske gemensamt för hela trafiksektorn.³³

3.4 Riksrevisionen om länsplanerna

I granskningen av vad som styrde prioriteringarna i länsplanerna för regional infrastruktur³⁴ drar Riksrevisionen (RiR) slutsatsen att länen i vissa viktiga avseenden inte följt statsmakternas direktiv. Denna slutsats berör även tillämpningen av fyrstegsprincipen. Riksrevisionen konstaterar således att: *”fyrstegsmodellens genomslag i planeringsprocessen får betecknas som mycket varierande. Ett antal län anger visserligen att fyrstegsmodellen är något som egentligen har använts under lång tid och att den är naturlig i all typ av planering. Det är dock enbart hälften av länen som uttryckligen skriver i planerna att modellen har tillämpats. För flera av dessa län är det för Riksrevisionen oklart om en analys enligt fyrstegsmodellen verkligen har gjorts före prioriteringen av åtgärder i planerna, eller om modellen i stället har applicerats i efterhand på redan prioriterade åtgärder. Iakttagelserna från intervjuerna styrker bilden av att den faktiska och konkreta användningen av fyrstegsmodellen är mindre utbredd än vad som hävdas.”*³⁵

Riksrevisionen ansåg även att den roll som Vägverket spelade för länens tillämpning av fyrstegsprincipen var oklar. Enligt många län hade inte Vägverket aktivt arbetat för att länen skulle använda fyrstegsprincipen. Alla län visste inte heller om principen tillämpats av Vägverket eller inte. Vägverket ansåg däremot att modellen hade kommunicerats tydligt från Vägverkets regioner gentemot länen och övriga berörda aktörer och enligt Vägverket tillämpades modellen internt vid Vägverkets planering av enskilda investeringsobjekt. Riksrevisionens bedömning var dock att varken utformningen av regeringens direktiv eller Vägverkets information om modellen resulterat i en samsyn om hur modellen skulle tillämpas i länens planering.

Ytterligare en iakttagelse med klar koppling till förutsättningarna att tillämpa fyrstegsmodellen är att ett aktuellt och detaljerat planeringsunderlag på åtgärdsnivå i flertalet fall hade tagits fram så sent i

³² Vägverket 2002-03-13.

³³ SIKA-PM 2003-08-04, s. 31.

³⁴ Riksrevisionen: Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrts prioriteringarna?, RiR 2004:1

³⁵ Riksrevisionen: Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrts prioriteringarna?, RiR 2004:1, s. 74-75.

processen att det enbart i undantagsfall kunnat utgöra underlag för ett bredare prioriteringsarbete. Enligt Riksrevisionen hade underlaget snarare tagits fram först efter det att viktiga prioriteringar gjorts. Det bedömdes dock vara en öppen fråga om underlag i ett tidigare skede skulle ha förändrat de gjorda prioriteringarna i någon större utsträckning. Att mer detaljerat underlag i allmänhet endast hade arbetats fram först efter det att en gallring bland potentiella åtgärder gjorts talade enligt Riksrevisionen för att underlaget inte hade haft så avgörande betydelse. Man angav dock att det inte kunde uteslutas att gallringen också hade tagit sin utgångspunkt i underhandskontakter med Vägverket eller i äldre varianter av objektbeskrivningar eller effektprofiler, vilket skulle tala för att underlaget haft en större betydelse.³⁶

Enligt Riksrevisionens bedömning uppfyllde länens planer i vissa viktiga avseenden inte de krav som ställts i regeringens planeringsdirektiv. Detta gäller särskilt att det av planerna inte framgick vilka urvalsmekanismer som i praktiken varit avgörande för att prioritera mellan olika åtgärds-kategorier och för att prioritera åtgärder inom dessa kategorier. I fråga om större investeringar gick det enligt Riksrevisionen inte att utifrån plandokumentet avgöra om samhällsekonomisk lönsamhet hade varit vägledande på det sätt som regeringens direktiv för planeringen angav. Riksrevisionen menade att andra aspekter föreföll ha varit avgörande i flertalet fall.

Flertalet län hänvisade ofta till effekter på särskilda transportpolitiska delmål som styrande för att prioritera åtgärder, i vissa fall också som argument för att genomföra åtgärder som inte kunde visas vara samhällsekonomiskt lönsamma. De anförda effekterna på delmålet om positiv regional utveckling hade dock sällan presenteras på ett sådant konkret sätt att de var uppföljningsbara. Det var enligt Riksrevisionen inte heller möjligt att se på vilka grunder en prioriterad åtgärd bedömdes ge större effekter på detta delmål än andra prövade åtgärder. Vidare redovisades sällan konflikter och avvägningsproblem mellan olika delmål i planerna. Riksrevisionen fann att svårigheten att se vilka kriterier som varit avgörande för prioritering i stor utsträckning berodde på att ett aktuellt och detaljerat underlagsmaterial i många fall hade tagits fram först sedan ett urval av investeringsåtgärder hade gjorts. Detta urval motsvarade normalt de åtgärder som rymdes i planen.

Ytterligare en oklarhet gällde tillämpningen av fyrstegsmodellen. Riksrevisionen bedömde att det i många fall var oklart hur modellen hade tillämpats, när den hade tillämpats och av vem den hade tillämpats. En övergripande bedömning var att det inte gick att avgöra om fyrstegsmodellen faktiskt har tillämpats i länens arbete eller om den hade applicerats i efterhand på redan prioriterade åtgärder.

Enligt Riksrevisionen var det otydligt och därmed osäkert på vilka grunder de knappa 30 miljarder kronor som länens planeringsprocess omfattade hade prioriterats. Riksrevisionen bedömde dock att prioriteringen i vissa viktiga avseenden inte hade följt regeringens planeringsdirektiv. Avvikelsena mellan regeringens direktiv och länens faktiskt bedrivna planering kunde enligt Riksrevisionens bedömning till viss del förklaras av att länens planering skett från delvis andra utgångspunkter än de som slogs fast i direktiven. En annan bidragande orsak kunde enligt Riksrevisionen vara vissa oklarheter i direktiven. Det finns enligt Riksrevisionen en risk för att direktiven snarare får betydelse för hur argumentationen för åtgärder utformas än för vilka åtgärder som egentligen prioriteras.

³⁶ Riksrevisionen: Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrt prioriteringarna?, RiR 2004:1, s. 75-76.

Enligt Riksrevisionen hade också flertalet län ett pragmatiskt förhållningssätt till mer formaliserade angreppssätt och kalkylmetoder. Många län gjorde snarare en regionalekonomisk lönsamhetsbedömning än den nationellt baserade samhällsekonomiska lönsamhetsbedömning som direktiven föreskrev.

En annan förklaring till de avvikelser som noterades mellan regeringens planeringsdirektiv och länens faktiska planering kan enligt Riksrevisionen vara att direktiven kan vara svåra att hantera i praktiken. Bland annat pekar man på att det fanns inslag i direktiven som satte gränser för hur förutsättningslösa länen egentligen kunde vara i sina prioriteringar. Exempelvis följer en uppenbar begränsning av att direktiven pekade ut vissa objekt som skulle innefattas i vissa läns planer. Också kravet på att objekt från tidigare planer som har kommit långt i den fysiska planeringen skulle prioriteras högt, kunde i praktiken innebära avsteg från vissa delar av de övriga direktiven. Ytterligare en oklarhet gällde enligt Riksrevisionens direktivet om fyrstegsprincipen. Att principen borde tillämpas framgick med tydlighet, liksom innebörden av de ingående stegen. Det var dock enligt Riksrevisionen inte alltid klart för länen hur den skulle tillämpas, inte heller hur arbetsfördelningen gentemot Vägverket skulle se ut.

Riksrevisionens granskning av länens och Vägverkets arbete med länsplanerna utmynnade i följande rekommendationer:

- Tydliggör planeringsprocessens utgångspunkter, exempelvis skillnaden mellan samhällsekonomisk lönsamhet respektive regionala utvecklingseffekter som primär prioriteringsgrund.
- Ställ krav på att målkonflikter vid prioriteringar ska hanteras. Regeringen bör i direktiven till kommande planeringsprocesser ställa tydliga krav på att eventuella konflikter mellan olika transportpolitiska mål klarläggs och hanteras i planeringsprocessen.
- De regionala utvecklingseffekterna måste beläggas. Regeringen bör i planeringsdirektiven till kommande planeringsprocesser ställa tydliga krav på att hänvisningar till regionala utvecklingseffekter ska underbyggas med dokumenterade analyser.
- Utveckla gemensamma riktlinjer för när och hur fyrstegsmodellen ska tillämpas. Regeringen bör ta initiativ till att gemensamma och trafikslagsövergripande riktlinjer tas fram i syfte att öka samsynen om hur fyrstegsmodellen ska tillämpas. Ett sådant arbete bör påbörjas så snart som möjligt för att fyrstegsmodellen ska få ett mer substantiellt genomslag i kommande planeringsprocesser.
- Se över den långsiktiga planeringsprocessens uppläggning efter en granskning även av de nationella planeringsprocesserna.

3.5 SIKA om fyrstegsprincipen i infrastrukturplaneringen

År 2005 fick SIKA i uppdrag av regeringen att utvärdera Vägverkets och Banverkets arbete enligt den så kallade fyrstegsprincipen. Enligt regeringsuppdraget skulle SIKA i utvärderingen särskilt beakta om verken följde de fastslagna principerna om fyrstegsprincipens användning samt effekten på strategiska projekt. Utvärderingen skulle också belysa vilken betydelse fyrstegsprincipens användning kan väntas ha för den samlade miljöpåverkan från respektive trafikslag. SIKAs utvärdering baserades i första hand på en genomgång av Banverkets och Vägverkets nationella planer för perioden 2004–2015 samt de olika planeringsunderlag som använts i den långsiktiga infrastrukturplaneringen.

SIKA konstaterade i sin utvärdering att betydelsen av fyrstegsprincipen framhävdes ganska mycket i den studerade planeringsomgången. Tillämpning av denna princip förordades i regeringens planeringsdirektiv. Myndigheterna uppgav också att principen hade tillämpats i Banhållningsplanen, Vaghållningsplanen och nästan alla planer för regional transportinfrastruktur.³⁷

För Vägverkets del drog SIKA emellertid slutsatsen att fyrstegsprincipen till största delen inte hade följts och att effekterna på strategiska projekt på sin höjd avsåg om projekten skulle få formen av ett ombyggnads- eller nybyggnadsobjekt. I den mån fyrstegsprincipens tillämpning alls hade haft någon inverkan på framtida miljöpåverkan från vägtransportssystemet handlade det också främst om dessa avvägningar mellan om- och nybyggnad och de skillnader i bl.a. intrångseffekter som sådana val kan leda till. I Banverket fall är slutsatsen att man inte har följt principen i någon nämnvärd utsträckning och att effekten av att fyrstegsprincipen omnämns i planeringsdirektiven kan antas ha varit mycket begränsad. Slutsatsen gällde såväl för strategiska projekt som för planens konsekvenser för den samlade miljöpåverkan från järnvägstransportssystemet.

I utvärderingen konstaterade SIKA också att användningen av fyrstegsprincipen möter många hinder så som åtgärdsplaneringen är upplagd. Bland annat framhålls:

- Att den långsiktiga infrastrukturplaneringen är en trög process som inte läggs om så lätt bara för att det dyker upp ett önskemål om fyrstegsanalyser i planeringsdirektiven. Långt gångna projektplaner revideras inte i grunden enbart med anledning av nya planeringsdirektiv.
- Det är svårt och inte alltid meningsfullt att planera åtgärder som man inte råder över. I realiteten är det endast riksdag och regering som har de vida mandat som behövs för att tillämpa fyrstegsprincipen fullt ut (vilket dock borde redovisas öppet av planeringsmyndigheterna).
- Regeringens planeringsdirektiv, som utgår från riksdagens ställningstaganden om ramar mm, ger begränsat utrymme för trafikverken att tillämpa fyrstegsprincipen.
- Ban- och Vaghållningsplanerna befinner sig också i ett obestämt läge mitt emellan den mer förutsättningslösa och mindre detaljrika inriktningsplaneringen och den mer definitiva och konkreta fysiska planeringen.³⁸
- Det finns en motsättning inbyggd i planeringsdirektiven där en smått idealistisk planeringsprincip kan antas väga mycket lätt när den konfronteras med politiskt framförhandlade medelsramar och projektprioriteringar.³⁹
- Fyrstegsprincipens lexikografiska uppbyggnad, dvs. att analysstegen förutsätts tas ett i sänder, är en överförenkling av något som idealt måste ha formen av en iterativ process med upprepade återkopplingar mellan olika åtgärder och åtgärdssammansättningar. En alltför bokstavlig tillämpning kan därför visa sig ge liten vägledning i prioriteringshänseende.

³⁷ SIKA Rapport 2005:11, s. 7.

³⁸ Att bestämma om åtgärder för att begränsa trafiktillväxten eller påverka transportmedelsvalet ligger som nämnts i stort sett utanför myndigheternas mandat och därmed också i praktiken bortom åtgärdsplanernas räckvidd. Samtidigt är det inte självklart att man bör avsätta stora planeringsresurser för att ta reda på exakt hur en om- eller nybyggnad ska utformas när det kanske inte ens är säkert att objektet kommer att tas med i de slutliga åtgärdsplanerna. Därmed kan analyserna inte heller alltid bli uttömmande när det gäller fyrstegsprincipens steg 3 och 4.

³⁹ I planeringslitteraturen ibland omnämnd som en motsättning mellan strategisk och teknisk-ekonomisk rationalitet.

I utvärderingen lämnar SIKA även förslag till hur fyrstegsprincipen bör utvecklas. Man anser att det fordras både bättre planeringsriktlinjer och utvecklade analysverktyg som kan stödja de bedömningar som ska göras i fyrstegsprincipens olika steg. När det gäller planeringsriktlinjer återkommer SIKA⁴⁰ till att det behövs en mer genomtänkt filosofi för i vilka planeringsskeden eller beslutssituationer som det är mest ändamålsenligt att genomföra de olika analyserna. Vidare anser SIKA att det finns ett stort behov av att förtydliga hur fyrstegsanalyser ska genomföras. Mer utvecklade riktlinjer om fyrstegsprincipens användning kan t.ex. behövas för att säkerställa att analyserna utförs i ett sammanhang och med jämförbara planeringsförutsättningar och att olika begränsningar som gjorts med avseende på vad analyserna omfattar redovisas tydligt. SIKA menar också att det finns anledning att ange hur analyser enligt fyrstegsprincipen ska kopplas till andra riktlinjer för transportpolitiken och infrastrukturpolitiken, t.ex. vilka utvärderingskriterier som ska användas.

Även de analysverktyg som trafikverken använder behöver enligt SIKA utvecklas i olika avseenden för att bli ett effektivt stöd för analyser enligt fyrstegsprincipen. Som exempel nämndes att de åtgärds-effektsamband som behövs för att utvärdera åtgärder i de första analysstegen behöver utvecklas och förbättras eftersom de till stor del är osäkra eller helt saknas. Det gällde enligt SIKA i särskilt hög grad åtgärder som syftar till att påverka transportefterfrågan eller valet av transportmedel. För att underlätta analyser och jämförelser av många olika åtgärder och åtgärds-kombinationer, vilket många gånger är en förutsättning för en meningsfull tillämpning av fyrstegsprincipen, bedömde SIKA att det också skulle behövas en ny form av analysmodeller som är mera översiktliga och flexibla än de stora och tungrodda modellpaket som används för nationella prognoser och analyser.

Samtidigt framhöll SIKA att en utveckling av fyrstegsprincipen är motiverad endast om det finns ett planeringssystem och en planeringsprocess där tekniskt-ekonomiskt rationella planeringsunderlag är efterfrågade och har en meningsfull användning. Innan man satsar kraft på att utveckla fyrstegsprincipen kan det därför finnas skäl att undersöka hur den långsiktiga infrastrukturplaneringen ska bedrivas fortsättningsvis och om den kan ges de förutsättningar som krävs för en allvarligt menad användning av fyrstegsprincipen.

3.6 Sammanfattning och slutsatser

Den planeringsomgång som föregick den nu senast genomförda följdes som framgått upp av ett relativt stort antal oberoende granskningar och utvärderingar. Många av de iakttagelser och rekommendationer som redovisats berör direkt eller indirekt fyrstegsprincipens tillämpning och betydelse. En allmän slutsats är att förutsättningarna för att tillämpa fyrstegsprincipen varit begränsade och att den troligen haft liten betydelse för planeringens utfall, trots planeringsmyndigheternas påståenden om motsatsen. Såväl Riksrevisionen som SIKA lämnade också rekommendationer och förslag om att utveckla fyrstegsprincipens tillämpning till nästa planeringsomgång.

⁴⁰ Jämför SIKA 2003.

4 Underlag för inriktningsbeslut

4.1 Underlaget i stort

I december 2006 gav regeringen Banverket, Vägverket, SIKa, Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsverket i uppdrag att ta fram underlag inför den kommande propositionen om inriktning av åtgärderna i järnvägs- och väginfrastrukturen under planeringsperioden 2010-2019. Den 27 juni 2007 överlämnade Banverket, Vägverket och SIKa sina inriktningsunderlag till regeringen. Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsverket hade bidragit med fakta och bedömningar om luftfartens respektive sjöfartens utvecklingsmöjligheter och behov. Även Västra Götalandsregionen och Region Skåne hade beretts tillfälle att lämna inriktningsunderlag.

Som underlag för sin infrastrukturproposition använde regeringen också ytterligare ett stort antal utredningar och rapporter, exempelvis Flygplatsutredningen, Hamnstrategiutredningen, Klimat- och sårbarhetsutredningen, Utredningen om strategiska kombiterminaler och Stockholmsförhandlingen. Bilden nedan representerar Näringsdepartementets egen beskrivning av underlaget i stort.⁴¹ Vår genomgång begränsar sig i huvudsak till de underlag myndigheterna och regionerna redovisat.

Figur 4.1 Näringsdepartementets redovisning av underlaget för inriktningsbeslutet



4.2 Fyrstegsprincipen som begrepp

Fyrstegsprincipen är ett ord som förekommer en gång i regeringens direktiv med uppdrag att utarbeta inriktningsunderlag inför den långsiktiga infrastrukturplaneringen för perioden 2010–2019. I Vägverkets inriktningsunderlag nämns ordet fyrstegsprincip(en) trettiosex gånger (fördelat med 13+20+3 på de tre delarna av inriktningsunderlaget). I Banverkets inriktningsunderlag (huvudrapporten) förekommer ordet fjorton gånger och i SIKa:s inriktningsunderlag omnämns principen trettioen gånger.

⁴¹ Niklas Lundin, Näringsdepartementet: OH-bilder kring process för infrapropp -08.ppt

4.3 Regeringens direktiv för inriktningsunderlaget

Inriktningsplaneringen för perioden 2010-2019 inleddes som nyss nämnts med att regeringen i december 2006 gav Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), Banverket, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket och Vägverket i uppdrag att utarbeta inriktningsunderlag i nära samverkan med regionerna inför regeringens kommande proposition om inriktning av åtgärderna i järnvägs- och väginfrastrukturen under planeringsperioden 2010–2019. Landstingen i Västra Götaland och Skåne län fick samma dag regeringens erbjudande om att lämna ett sammanhållet underlag för infrastrukturen inför infrastrukturplaneringen för 2010–2019.⁴²

Regeringens direktiv anger: *”Inriktningsunderlaget skall vara allsidigt och övergripande. Arbetet skall ta sin utgångspunkt i en bedömning av hur samhällets behov av transporter kan komma att utvecklas på lång sikt. Målsättningen är att en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar infrastruktur skall säkerställas för ett transportsystem där trafikslagen kompletterar varandra.”* I uppdraget framhålls särskilt att Banverket och Vägverket, efter samråd med SIKA, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket och länen, ska lämna förslag på hur den s.k. fyrstegsprincipen skulle kunna utvecklas och tillämpas i inriktningsplaneringen. Enligt direktiven bör arbetet fokusera på principens två första steg, dvs. 1) åtgärder som kan påverka transportbehovet och val av transportsätt samt 2) åtgärder som ger effektiva utnyttjande av befintligt järnvägs-/vägnät och fordon.

Regeringen anger att SIKA ska ansvara för att uppdraget samordnas. I samordningen ingår att prognoser och kalkylförutsättningar i form av metodik, befolkningsutveckling, ekonomisk tillväxt m.m. skall vara gemensamma liksom att redovisningen av måluppfyllelse och samhällsekonomisk effektivitet ska göras på ett likvärdigt och transparent sätt av trafikverken. Dessa riktlinjer får anses svara mot kraven på att planeringen ska genomföras utifrån gemensamma förutsättningar för att fyrstegsprincipen ska bli relevant vid trafikslagsövergripande analyser. Klar koppling till fyrstegsanalysernas två första steg har också uppdraget till Banverket att analysera vilken nivå banavgifterna bör ligga på under perioden för att bl.a. uppnå järnvägslagens (2004:519) krav om marginalkostnadsprissättning.

4.4 SIKA:s rapport om infrastrukturplaneringens uppläggning

Den del av SIKA:s inriktningsunderlag som behandlar uppläggningsplaneringen av infrastrukturplaneringen redovisades i SIKA-rapport 2007:4.⁴³ Rapporten hade som huvudtema att infrastrukturplaneringen bör ses som en del av transportpolitiken i stort och redovisade den del av arbetet med inriktningsunderlaget som rörde osäkerheter och risker, beräkningsförutsättningar och omvärldsfaktorer för tidsperioden 2010–2019. Vidare redovisades transportpolitiska styrmedel med betydelse för inriktningsplaneringen och det diskuterades hur fyrstegsprincipen bättre skulle kunna tillämpas för ökad samhällsekonomisk effektivitet. Rekommendationerna och förslagen från tidigare utvärderings- och uppföljningsinsatser om att utveckla fyrstegsprincipens tillämpning till nästa planeringsomgång får därmed anses i hög grad ha fångats upp i SIKA:s inriktningsunderlag.

SIKA konstaterade att inriktnings- och åtgärdsplaneringen traditionellt har fokuserats på åtgärder inom infrastrukturen för väg- respektive bantrafiken. I rapporten betonades att denna infrastruktur

⁴² Regeringens proposition 2008/09:35, Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt, s. 7.

⁴³ Infrastrukturplanering som en del av transportpolitiken - Underlag till inriktningsplaneringen 2010-2019, SIKA-rapport 2007:4.

endast utgör en komponent i ett större system och att åtgärder i andra delar av systemet – identifierade med ett trafikslagsövergripande perspektiv – kan ha potential att med högre samhällsekonomisk effektivitet tillgodose samhällets behov.

SIKA ansåg också att alternativgenereringen i inriktningsplaneringen har skett på oklara grunder och inte inkluderat alla möjliga alternativ för måluppfyllnad. Det finns därmed en risk att samhällsekonomiskt mer effektiva åtgärder förbises. Man konstaterade att trafikverken kan tillämpa fyrstegsprincipen som ett verktyg men att detta inte är tillräckligt ur ett trafikslagsövergripande perspektiv, eftersom kostnadsminimering inom respektive sektor inte nödvändigtvis sammanfaller med kostnadsminimering på en övergripande nivå. Fyrstegsprincipen behöver därför enligt SIKA tillämpas på en trafikslagsövergripande nivå.

SIKA ansåg att inriktningsplaneringen har svagheter som medför risk för att behandlade åtgärder inte är optimala ur samhällsekonomisk synvinkel. SIKA lämnade därför några förslag som på kort sikt bedömdes kunna förbättra förutsättningarna för att planeringen ska kunna möta de transportpolitiska målen så bra som möjligt. Bland förslagen ingick:

- Utvecklad kostnads-nyttoanalys inför åtgärdsplaneringen.
 - Inkludera trafikslagsövergripande alternativ för måluppfyllnad enligt fyrstegsprincipen.
 - Inkludera användning av ekonomiska styrmedel och regleringar bland åtgärdsalternativen.
 - Specificera omvärldsfaktorer, t.ex. klimatanpassning och förväntad BNP-utveckling
 - Presentera känslighetsanalyser för osäkra data.
- Belys fördelningseffekter av åtgärdsförslagen.
 - Inkomstgrupper och jämställdhet.
 - Regionala effekter.
- Inrätta en trafikslagsövergripande ”expertgrupp” för granskning av ”miljardprojektens” beslutsunderlag.
- Internalisera externa effekter med ekonomiska styrmedel.
 - Koldioxidskatt.
 - Differentierad kilometerskatt.
- Verka för minskad personbilstrafik i storstäder genom införande av ekonomiska styrmedel i kombination med utveckling av alternativ.
 - Kollektivtrafik.
 - Gång & cykel.

SIKA lämnade också några konkreta förslag för att ge inriktningsplaneringen ökad möjlighet att identifiera en kombination av styrmedel och infrastrukturåtgärder som är samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar. Det framhölls särskilt att en förutsättningslös, transparent och trafikslagsövergripande tillämpning av fyrstegsprincipen är av avgörande betydelse vid alternativgenereringen och att det är viktigt med en samlad granskning av hur kalkyler och övrigt beslutsunderlag tas fram, för att säkerställa att beslutsunderlagen är likvärdiga och transparenta.

4.5 Vägverkets inriktningsunderlag

Vägverkets inriktningsunderlag inför den långsiktiga infrastrukturplaneringen för perioden 2010 – 2019 redovisades i tre delar: Del 1 beskrev vad som kan åstadkommas vid olika ekonomiska ramar, i del 2 beskrevs de förutsättningar som legat till grund för Vägverkets inriktningsunderlag och som Vägverket föreslog skulle vara viktiga utgångspunkter för regeringens inriktningsplanering och i del 3 redovisades vissa underlagsrapporter, bl.a. om effektbedömningar.

Den huvudsakliga inriktningen föreslogs vara:

- Väginfrastrukturens drift och underhåll säkerställs så att samhället får ett vägtransportsystem med hög tillförlitlighet.
- Väginfrastrukturen förbättras för att stödja en ekonomisk utveckling, regionalt och nationellt, och bidra till att människors vardag förbättras.
- Vägtransportsystemet ställs om för att klara klimathotet.

Den angivna huvudinriktningen har ingen omedelbar koppling till fyrstegsprincipen men den kan inte heller påstås vara oförenlig med denna princip. Vägverket och Banverket uppges också ha haft ett nära samarbete när inriktningsunderlaget togs fram. Detta resulterade bl.a. i att ett flertal avsnitt i underlaget utgörs av gemensamma texter från Vägverket och Banverket. Det gäller *”Samhällets utveckling och transporternas framtida förutsättningar – Vägverkets och Banverkets gemensamma bild”*, *”Behoven i transportsystemet”*, *Fyrstegsprincipen i inriktningsplaneringen”* samt *”Inspel från en statlig utredning Koll framåt”*. Detta får väl tolkas som att Vägverket och Banverket utvecklat ett gemensamt trafikslagsövergripande synsätt på fyrstegsprincipen, något som efterlystes i uppföljningarna av den tidigare planeringsomgången.⁴⁴

I inriktningsunderlaget redovisade också Vägverket några viktiga slutsatser från Vägverkets och Banverkets gemensamma uppdrag rörande fyrstegsprincipen. Bland annat nämndes att Vägverket och Banverket hade konstaterat att förutsättningarna för att tillämpa fyrstegsprincipens steg 1 och steg 2 i nuvarande planeringsprocess inte alltid är de bästa. Detta uppgavs bl.a. hänga samman med att de transportpolitiska etappmålen inte gav tillräcklig vägledning, att trafikverken inte hade alla åtgärder i sin hand och att budget- och planeringsprocesserna för de olika trafikslagen inte var samordnade. Man ser det också som ett hinder att planeringsprocesserna är långdragna, vilket minskar flexibiliteten vad gäller typ av åtgärder och deras utformning, och att effektsambanden ibland är ofullständigt kända.

Verken identifierade ett antal förslag som skulle ge bättre förutsättningar för att tillämpa fyrstegsprincipen i kommande planeringsprocesser:

- Regeringen bör utforma tydligare och konkreta avvägda etappmål och trafikslagsövergripande strategier för att nå de transportpolitiska målen. Detta gäller framför allt för delmålen för tillgänglighet, transportkvalitet, regional utveckling och jämställdhet. Dessa saknar i stort kvantifierade målnivåer för sina etappmål till skillnad från delmålen för miljö- och trafiksäkerhet. Avsaknaden av tydliga målnivåer gör det svårt att avväga måluppfyllelsen mellan de olika områdena. etappmålen bör därutöver revideras att gälla för år 2020.

⁴⁴ Jämför exempelvis avsnitt 3.3.

- Regeringen bör utveckla en mer flexibel och förenklad planeringsprocess för investeringar med ökad integration av trafikverkens planering.
- Regeringen bör ge verken gemensamma planeringsuppdrag för större satsningar. ett exempel på detta kan vara kapacitetsförstärkningar för att minska trängselproblematiken i storstadsområdena, ett annat att ta fram långsiktigt hållbara planer för regionala transportförsörjningssystem.
- Regeringen bör ge utrymme för ökad flexibilitet mellan olika anslagsposter i verkens budgetramar. Detta skapar bättre möjligheter att optimera kombinationer av åtgärder i förhållande till både målen och kostnaderna.

Verken konstaterade också att i vissa fall där mer än ett trafikslag kan utföra samma transportuppgift, kan det vara samhällsekonomiskt effektivt att satsa på att utveckla endast ett av trafikslagsalternativen i specifika transportrelationer eller på en avvägd kombination av olika satsningar. Banverkets och Vägverkets föreslog därför att regeringen dels borde uppdraga åt trafikverken att göra en mer fullständig förteckning på exempel på utbytbarhet, dels att regeringen borde uppdraga åt trafikverken att överväga denna typ av åtgärd inom åtgärdsplaneringen.

Under fyrstegsrubriken tog verken också upp det man kallar ”omtagsproblematiken”. Man pekade på att ny teknik – på väg exempelvis kameror och räcken – ibland kan ge kostnadseffektiva alternativ till större investeringsobjekt. Ledtiderna för investeringar kan emellertid enligt trafikverken vara mycket långa, för stora objekt i tätbefolkade områden ibland decennier. Vidare anges att de investeringar som finns med i verkens planer alla är långt gångna i planeringsprocessen. Om trafikverken väljer att göra omtag hävdar verken att det problem investeringen avsåg att lösa kommer att kvarstå och förvärras till dess den nya investeringen kommit till stånd. Trafikanter och transportörer förlorar då hela nyttan med investeringen under ofta ganska lång tid. Verken anger att de skulle sätta värde på regeringens synpunkter på hur denna intressekonflikt bör lösas.

I del 2 av Vägverkets inriktningsunderlag (förutsättningar) slogs redan inledningsvis fast att Vägverket använder sig av fyrstegsprincipen och att den bl.a. legat till grund för den prioriteringsordning som tillämpas. Samhällsekonomisk effektivitet och måluppfyllelse anges vara delar av prioriteringsordningen.⁴⁵ Som en viktig utgångspunkt angavs också att Vägverket önskade en friare användning av anslagen, en flexibel lånehantering och fonderingsmöjligheter eftersom befintliga spelregler ansågs begränsa användningen av fyrstegsprincipen och missgynna en rationell framdrift av större projekt. Enligt Vägverket var fyrstegsprincipen ett viktigt förhållningssätt vid all framtagning och analys av olika lösningar. Den används i all planering i vägtransportsystemet, såväl på den övergripande nivå som inriktningsunderlaget utgör, som för enskilda åtgärder och såväl i Vägverkets egen planering som i samverkan med andra aktörer inom transportsektorn.

Följande prioriteringsordning angavs av Vägverket vara ett konkret exempel på hur fyrstegsprincipen tillämpades inom Vägverket. Den innebar i stora drag att åtgärder inom vägtransportsektorn prioriterades i följande ordning:

1. Myndighetsutövning enligt uppdragsgivarens krav ska alltid genomföras.

⁴⁵ Här kan man naturligtvis fråga sig hur de svårigheter verken tidigare sett med fyrstegsprincipens användning i infrastrukturplaneringen har omhändertagits.

2. Drift. Möjligheten att göra besparingar är ytterst begränsade inom driftområdet.
3. Underhåll. I första hand prioriteras underhåll av väginformatik, tunnlar och broar samt vägutrustning som är viktigt för trafiksäkerheten. Därefter prioriteras bevarandet av belagda vägar. Lägst prioriteras övrigt vägunderhåll.
4. Pågående väginvesteringar, lånefinansierade investeringar samt amorteringar av lån.
5. Bärighetsåtgärder. I första hand prioriteras framkomlighet för lätt trafik, därefter bärighetshöjning för broar och tjälsäkring av viktiga näringslivsvägar, i tredje hand anpassning till bärighetsklass 1 och i fjärde hand rekonstruktion. Lägst prioriteras beläggning av grusväg.
6. Verksamheten inom sektorsuppgiften samt övriga myndighetsuppgifter. Inom sektorsuppgiften prioriteras medverkan i tidiga skeden av samhällsplaneringen samt stöd och bidrag till andra aktörers arbete med att påverka utformningen och användningen av transportsystemet. Exempel på verksamhet med lägre prioritet är detaljplanegranskning, påverkan riktad direkt till användarna av transportsystemet och informationsinsatser. Bland övriga myndighetsuppgifter prioriteras arbete med förenkling av regelverken.
7. Riktade mindre åtgärder (även kallade smärre åtgärder). I första hand prioriteras åtgärder som bidrar till att de transportpolitiska etappmålen uppnås (anpassning för funktionshindrade, trafiksäkerhet, buller, skydd av vattentäkter etc.) samt åtgärder med särskilt hög samhällsekonomisk lönsamhet och/eller hög kundnytta. I andra hand prioriteras åtgärder som förbättrar barns skolvägar.
8. Nystarter av utpekade väginvesteringar.
9. Nystarter av övriga väginvesteringar samt amorteringar av förskottrade investeringar.

Som ett led att arbeta i enlighet med den rapport som trafikverken lämnat in till regeringen om tillämpning av fyrstegsprincipen i inriktningsplaneringen anser Vägverket att trafikverken bör ta fram gemensamma studier före större om- eller nybyggnader av trafikanläggningar. Exempel kan vara att belysa om objekt i planerna kan vara utbytbara, eller om man med gemensamma satsningar kan få större måluppfyllelse, exempelvis vid åtgärder mot trängsel i storstad.⁴⁶

Ett särskilt kapitel i Vägverkets inriktningsunderlag behandlar fyrstegsprincipen i inriktningsplaneringen (kapitel 10, del 2 av Vägverkets inriktningsunderlag). Kapitlet tar sin utgångspunkt i att Banverket och Vägverket i direktivet för att ta fram inriktningsunderlaget fick ett uppdrag att i samråd med SIKA, Sjöfartsverket, Luftfartsstyrelsen och länen lämna förslag på hur åtgärder enligt fyrstegsprincipens steg 1 och 2 skulle kunna utvecklas och tillämpas i inriktningsplaneringen. Banverket och Vägverket tolkade uppdraget som att förslagen i första hand skulle gälla hur regeringen kan tillämpa fyrstegsprincipens första två steg inom och mellan trafikslagen i arbetet med inriktningsproposition och inriktningsplan.

Verken angav att de såg fyrstegsprincipen som ett förhållningssätt och ett hjälpmedel för att få fram alternativa (resurseffektiva) sätt att nå transportpolitiska mål eller att lösa olika transportrelaterade problem. De identifierade ett antal åtgärder och aktiviteter som de föreslog att regeringen skulle överväga eller genomföra i arbetet med inriktningsplaneringen. Verken påpekade också att åtgärder i de olika stegen inte alltid bör analyseras separat, eftersom man kan behöva kombinera åtgärder från samma eller olika steg få den önskade effekten. Ett exempel är Stockholmsförsöket där införande av styrmedlet trängselskatt för att påverka efterfrågan (steg 1) kombinerades med ökad trafikering i

⁴⁶ Vägverkets inriktningsunderlag, del 2, avsnitt 10.6.1. Aktiv dialog och fyrstegsprincip, s. 25-26.

kollektivtrafiken för att befintlig infrastruktur skulle utnyttjas effektivare (steg 2). Tillsammans gav detta en märkbar effekt i form av omfördelning av resande under avgiftsbelagd tid från biltrafik till kollektivtrafik. Detta kan i sin tur påverka behovet av ny infrastruktur.

Verken menar sig också under arbetets gång ha kunnat konstatera att förutsättningarna för att tillämpa fyrstegsprincipens steg 1 och steg 2 i nuvarande planeringsprocess inte alltid är de bästa. Detta anges bl.a. hänga samman med att de transportpolitiska etappmålen inte ger tillräcklig vägledning, att trafikverken inte har alla åtgärder i sin hand och att budget- och planeringsprocesserna för de olika trafikslagen inte är samordnade. Dessutom är planeringsprocesserna långdragna, vilket minskar flexibiliteten vad gäller typ av åtgärder och deras utformning och effektsambanden ibland ofullständigt kända.

Banverkets och Vägverkets förslag sammanfattas i följande ganska digra punktlista:

- Regeringen bör utforma tydligare och konkreta avvägda etappmål och trafikslagsövergripande strategier för att nå de transportpolitiska målen. Detta gäller framför allt för delmålen för tillgänglighet, transportkvalitet, regional utveckling och jämställdhet. Dessa saknar i stort kvantifierade målnivåer för sina etappmål till skillnad från delmålen för miljö- och trafiksäkerhet. Avsaknaden av tydliga målnivåer gör det svårt att avväga måluppfyllelsen mellan de olika områdena. Etappmålen bör därutöver revideras att gälla för 2020.
- Regeringen bör utveckla en mer flexibel och förenklad planeringsprocess för investeringar med ökad integration av trafikverkens planering. Den samlade lagstiftningen på området är mycket komplex. Den bör utan men för sakintressena kunna förändras i en sådan riktning att investeringsprojekt kan drivas mera rationellt. Det finns också ett behov av att se över ansvarsförhållanden och planeringssystem för den regionala trafik- och bebyggelseutvecklingen. Analyser av nya transportbehov kan i enlighet med fyrstegsprincipen i många fall med fördel utföras gemensamt av transportverken.
- Regeringen bör ge verken gemensamma planeringsuppdrag för större satsningar. Ett exempel på detta kan vara kapacitetsförstärkningar för att minska trängselproblematiken i storstadsområdena, ett annat att ta fram långsiktigt hållbara planer för regionala transportförsörjningssystem.
- Regeringen bör ge utrymme för ökad flexibilitet mellan olika anslagposter i verkens budgetramar. Detta skapar bättre möjligheter att optimera kombinationer av åtgärder i förhållande till både målen och kostnaderna.
- Regeringen bör ta initiativ till känslighetsanalyser av hur olika kombinationer av styrmedel i framtiden kommer att påverka efterfrågan och utnyttjandegraden av transportsystemen. Utgångspunkten bör bland annat vara SIKAs kartläggning av transportpolitiska styrmedel.
- Regeringen bör uppdra åt trafikverken att i samverkan genomföra utvalda känslighetsanalyser.
- Regeringen bör i dialog med trafikverken identifiera möjliga och verksamma steg 1-åtgärder utifrån de transportpolitiska målen och etappmålen och trafikverkens känslighetsanalyser som nämnts tidigare.
- Regeringen bör i samarbete med trafikverken bedöma vilka inriktningsalternativ och åtgärdsförslag i verkens beslutsunderlag som bäst svarar mot de efterfrågeförändringar som kan uppstå om identifierade steg 1-åtgärder genomförs.

- Regeringen bör bedöma vilka övriga åtgärder som andra politikområden hanterat och som behöver genomföras för att uppnå avsedda effekter.
- Regeringen bör inför nästa åtgärdsplanering ange vilka planeringsförutsättningarna i form av skatter och avgifter som ska gälla.
- Fysiska trimningsåtgärder, trafikantinformation och olika former av trafik- och vägvalsstyrning för att öka kapaciteten och minska trängseln på högtrafikerade vägar, särskilt i de större tätortsområdena och för kollektivtrafiken.
- Befintliga högklassiga huvudvägar kan nyttjas bättre genom att särskilt långväga tung trafik på olika sätt vägleds eller styrs över från olämpliga "smitvägar" där de annars orsakar olycksrisker, miljöstörningar och vägsador (d.v.s. vägvalsstyrning).
- Ökad belägningsgrad i fordonen. Gäller både för person- och godstransporter, väg och järnväg.
- Sprida ut resande och godstransporter över dygnet för att bättre utnyttja kapaciteten hos infrastruktur och fordon.
- Utbyte av äldre järnvägsfordon till modernare som är mer tillförlitliga, har högre kapacitet (för personer och gods) och bättre anpassade till den trafiktekniska uppgiften.
- Separering av trafikströmmarna på järnväg. För ett högt kapacitetsutnyttjande är det önskvärt med så lika hastighet som möjligt för tåg som går efter varandra.
- Längre persontåg. Utanför pendeltågsområdena är infrastrukturen dimensionerad för betydligt längre tåg än de som körs idag. Detta utgör en potential för betydligt högre persontransportarbete på järnväg utan några större krav på infrastrukturinvesteringar.
- Regeringen bör uppdraga åt verken att närmare analysera den verkliga potentialen för effektivare utnyttjande av befintliga järnvägs-, väg-, sjöfarts- och luftfartsnät och fordon.
- Regeringen bör tillsammans med trafikverken identifiera vilka steg 2-åtgärder som är verkliga för att realisera denna potential, vilka aktörer som kan genomföra dessa åtgärder och vad som krävs för att åtgärderna ska vidtas.
- Regeringen bör uppdraga åt trafikverken att göra en mer fullständig förteckning på exempel på utbytbarhet mellan trafikslag.
- Regeringen bör uppdraga åt trafikverken att överväga denna typ av åtgärd inom åtgärdsplaneringen.

Verken redogör även här för den s.k. omtagsproblematiken på samma sätt som tidigare refererats.

I del 3 av Vägverkets inriktningsunderlag (*Underlag till infrastrukturplaneringen 2010-2019 vägtransportsektorn, Underlagsrapporter 3*) behandlas vissa planeringsmetoder och planeringsunderlag. De redovisade metoderna och materialet bedöms inte ha någon direkt relevans för fyrstegsprincipens tillämpning (exempelvis behandlas effektberäkningar för investeringar medan motsvarande uppgifter saknas för andra åtgärder enligt fyrstegsprincipen).

4.6 Banverkets inriktningsunderlag

I direktiven för inriktningsunderlaget fick Banverket i uppdrag av regeringen att analysera på vilken nivå banavgifterna borde ligga för att bl.a. uppnå järnvägslagens (2004:519) krav om marginalkost-

nadsprissättning. I inriktningsunderlaget ges inget egentligt svar på denna frågeställning.⁴⁷ Istället har Banverket valt att analysera konsekvenserna av eventuella höjningar av banavgifterna. Banverket anser tydligen att frågan är felställd och uppger att Banverkets utgångspunkt när det gäller avgiftsuttag för transporter är att alla trafikslag bör ha likvärdiga villkor.⁴⁸ Man har med denna utgångspunkt beräknat effekter av ett slags kollektivt kostnadsansvar för person- och godstrafiken på väg- och järnväg (men inte inkluderat sjöfart eller luftfart). SIKA har ställt sig bakom denna utgångspunkt, vilket kan synas något märkligt eftersom ett trafikgrensvis avgränsat kostnadsansvar inte har något stöd i svensk transportpolitik och också kan vara svårt att relatera till de effektivitetsmål som marginalkostnadsansvaret syftar till att främja.⁴⁹

I sitt inriktningsunderlag hänför Banverket de s.k. sektorsuppgifterna till åtgärder som ingår i fyrstegsprincipens två första steg. Mot bakgrund av transportsystemets funktion i samhället och de behov som resenären och transportköparen har, anger Banverket att man främst önskar fokusera utvecklingsarbetet inom sektorsuppgifter på ökad kundtillfredsställelse, klimat och miljö samt aktivare deltagande i samhällsplanering.⁵⁰

I Underlagsrapport – Sektorsuppgifter anges att fyrstegsprincipens steg 1 innehåller mobility management-åtgärder och en utvecklad samverkan mellan Banverket och Vägverket anses kunna bana väg för både bättre regional samordning av investeringar och identifiering av mobility management-åtgärder som alternativ eller kompletterande lösning för att möta transportbehoven.⁵¹ Vidare framhålls att det *”med utgångspunkt i fyrstegsprincipens första och andra steg om miljömässigt optimalt och effektivare utnyttjande av transportsystemet, krävs ett transportslagsövergripande samarbete för att påverka människors och företags attityder samt res- och transportmönster”*.⁵²

Banverket och Vägverket redovisar i sina inriktningsunderlag en gemensam bild av samhällets utveckling och transporternas framtida förutsättningar. I direktiven angav regeringen att SIKA ska ansvara för att uppdraget samordnas bl.a. med avseende på att prognoser och kalkylförutsättningar i form av metodik, befolkningsutveckling, ekonomisk tillväxt m.m. ska vara gemensamma liksom att redovisningen av måluppfyllelse och samhällsekonomisk effektivitet ska göras på ett likvärdigt och transparent sätt av trafikverken. Att SIKA haft en sådan roll framgår inte av trafikverkens underlag.

⁴⁷ Det förekommer scenarier med ”full marginalkostnadsprissättning” för gods- och persontrafiken som helhet (fastän transportpolitikens marginalkostnadsprincip eftersträvar kostnadstäckning för varje enskild transport) – dock med väsentliga kostnadslag utelämnade – men huvuddelen av rapporten ägnas åt att ange olika argument för varför en sådan nivå inte bör uppfyllas.

⁴⁸ Banverket nämner att en höjning av avgifter på järnväg leder till att trafik förs över till väg, om inte avgifterna för vägtrafiken samtidigt höjs till en likvärdig nivå. Detta försvårar enligt Banverket uppfyllelsen av de transportpolitiska målen och leder till stora samhällsekonomiska kostnader. Kommentaren ska antagligen uppfattas som en förklaring till varför man inte redovisat sitt uppdrag enligt direktiven.

⁴⁹ Järnvägens bidrag till samhällsutvecklingen – inriktningsunderlag 2010–2019. Underlagsrapport – Banavgifter, s. 23.

⁵⁰ Banverkets inriktningsunderlag 2010-2019, Huvudrapporten, s. 32.

⁵¹ Banverket: Järnvägens bidrag till samhällsutvecklingen– inriktningsunderlag 2010–2019 Underlagsrapport – Sektorsuppgifter, s. 15.

⁵² Banverket: Järnvägens bidrag till samhällsutvecklingen– inriktningsunderlag 2010–2019 Underlagsrapport – Sektorsuppgifter, s. 26.

Banverket och Vägverket redovisar som tidigare nämnts också ett gemensamt underlag om fyrstegsprincipen i inriktningsplaneringen i enlighet med direktiven. Den gemensamma redovisningen har dock formen av en bilaga till inriktningsunderlagen medan behandlingen av fyrstegsprincipens betydelse för utformningen av inriktningsunderlagen i stort inte alls har samordnats mellan verken och inte heller har mycket gemensamt med slutsatserna i bilagan.⁵³

4.7 Sammanfattning och slutsatser

Vår bedömning är att de rekommendationer och förslag om att utveckla fyrstegsprincipens tillämpning som redovisades som resultat av utvärderingar och uppföljningar som genomfördes av åtgärdsplaneringen för perioden 2004–2015 (jfr kapitel 3) har fångats upp i relativt hög grad i det planeringsunderlag för perioden 2010–2019 som togs fram på regeringens uppdrag av trafikverken och SIKA.

I regeringens direktiv för inriktningsunderlaget betonas att underlaget ska vara allsidigt och övergripande och ta sin utgångspunkt i trafikslagsövergripande perspektiv med gemensamma förutsättningar och mål och med en strävan efter samhällsekonomisk effektivitet. Regeringen uppdrar också till Banverket och Vägverket att beskriva fyrstegsprincipens roll i planeringen och då särskilt hur de två första stegen ska genomföras. Vår bedömning är att regeringen därmed på ett rimligt sätt fångat upp slutsatserna från utvärderingarna av den tidigare planeringsomgången med avseende på fyrstegsprincipens tillämpning. För att vara helt säker på att få ett planeringsunderlag enligt fyrstegsprincipen skulle dock regeringen ha kunnat styra upp redovisningen av inriktningsunderlagen hårdare, exempelvis genom att ge anvisningar om att myndigheternas förslag till inriktning skulle motiveras enligt fyrstegsprincipen.

De slutsatser och förslag om planeringens uppläggning som lämnas i SIKA:s planeringsunderlag utgår i mycket hög grad från de rekommendationer som myndigheten själv och Riksrevisionen tidigare lämnat. Vår bedömning är att SIKA:s inriktningsunderlag och förslag till uppläggning av åtgärdsplaneringen i hög grad genomsyras av en ansats enligt fyrstegsprincipen.

Även Banverket och Vägverket lämnar förslag om hur analyser enligt fyrstegsprincipens steg 1 och 2 kan genomföras som delvis är väl förenliga med de tidigare utvärderingarna. Samtidigt innehåller Banverkets och Vägverkets redovisning även slutsatser om fyrstegsprincipen som förefaller mindre självklara eller åtminstone utgående från en annan tolkning av principen än den t.ex. SIKA gjort. Medan SIKA:s inriktningsunderlag i sin helhet präglas av ett synsätt enligt fyrstegsprincipen så är det svårt att identifiera ett genomgående genomslag för principen i Vägverkets eller Banverkets inriktningsunderlag. Vår bedömning är alltså att Banverkets och Vägverkets redovisning innehåller delar som är förenliga med slutsatserna från de tidigare utvärderingarna men att myndigheternas inriktningsunderlag också innehåller beskrivningar av fyrstegsprincipen som avviker starkt från de gängse tolkningarna och som följaktligen skapar betydande osäkerhet om hur trafikverken egentligen tolkar principen. Mest anmärkningsvärt är dock att förslagen till ramfördelning och planeringsmetodik i inriktningsunderlagen enligt vår mening saknar en tydlig koppling till fyrstegsprincipen.

Någon egentlig metodutveckling för att underlätta tillämpningen av fyrstegsprincipen redovisas inte i myndigheternas inriktningsunderlag, trots att en sådan metodutveckling föreslagits av såväl Riksrevisi-

⁵³ Mer dock för Vägverket än för Banverket.

sionen som SIKÄ i uppföljningarna av den föregående planeringsområdet. Det betyder att förutsättningar att tillämpa fyrstegsprincipen på det sätt man vill ge sken av inte förbättrats alls sedan föregående planeringsomgång. Samtliga de hinder som identifierades i utvärderingsfasen av förra planeringsomgången kvarstår alltså oförändrade när planeringsfasen av nästa omgång är slutförd. Att planeringen ska ske enligt fyrstegsprincipen framställs likväl som ett axiom – även på denna punkt är bilden alltså oförändrad.

5 Inriktningsbeslutet

5.1 Vad ingår i inriktningsbeslutet?

Till fasen ”inriktningsbeslutet” i den planeringscykel som studerats räknar vi regeringens infrastrukturproposition, riksdagens inriktningsbeslut samt regeringens direktiv om åtgärdsplanering.

Parallellt med att inriktningsbeslutet utformades pågick nationella och regionala systemanalyser som förberedelse för åtgärdsplaneringen. Det är inte självklart vilken fas i planeringscykeln som de bör hänföras till. Formellt sett har de inte utgjort underlag för inriktningsbeslutet, men resultatet av systemanalyserna var känt när regeringen utformade sina direktiv om åtgärdsplaneringen. Vi har valt att hänföra systemanalyserna till genomförandefasen/åtgärdsplaneringsfasen men har samtidigt analyserat om det finns kopplingar mellan systemanalyserna och regeringens direktiv om åtgärdsplanering.

5.2 Fyrstegsprincipen som begrepp

I regeringens infrastrukturproposition återkommer fyrstegsprincipen som begrepp femton gånger, i Trafikutskottets betänkande med anledning av beslutet (riksdagens inriktningsbeslut) sju gånger (inklusive motioner och reservationer) och i regeringens direktiv för åtgärdsplaneringen en gång.

5.3 Infrastrukturpropositionen

I *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt* (prop. 2008/09:35) redovisar regeringen förslag till inriktning av åtgärder i transportinfrastrukturen för perioden 2010–2021. I propositionen finns förslag till ekonomiska ramar, ansvarsfördelning och vägledning för prioritering av åtgärder i den åtgärdsplanering som följer efter riksdagens beslut. Utgångspunkter för förslaget till inriktning och planeringsramar är enligt regeringen flera. Bland de utgångspunkter som nämns kan en transportslagsövergripande ansats samt en strävan att planera transportsystemet utifrån en helhetssyn anses ha särskilt stark koppling till fyrstegsprincipen.⁵⁴ Fyrstegsprincipen som sådan nämns dock inte direkt som en utgångspunkt för inriktningspropositionen.

Utgångspunkter för planeringsarbetets uppläggning anges vara en strävan efter lokalt och regionalt inflytande över transportsystemet, att samarbetet mellan olika berörda aktörer ska öka, att tydlighet i ansvarsfördelningen mellan olika aktörer inom transportsektorn på lokal, regional och nationell nivå ska kunna förenas med förbättrade möjligheterna till medfinansiering. Medfinansieringen syftar enligt regeringen till att utöka den totala volymen av tillgängliga medel för transportinfrastrukturen. Vidare ska förutsättningarna för mer effektiva plan- och produktionsprocesser förbättras och en väl anpassad myndighets- och bolagsstruktur bidra till effektiviteten inom transportområdet. Regeringen är också angelägen om att öka drivkrafterna för nytänkande så att produktiviteten och effektiviteten i anläggningsbranschen kan förbättras.⁵⁵

⁵⁴ Prop. 2008/09:35, s. 11.

⁵⁵ Prop. 2008/09:35, s. 11-12.

I propositionen anges att det finns potential för en effektivare användning av de medel som avsätts för transportinfrastruktur. Urvalet av åtgärder för att vårda och utveckla transportinfrastrukturen ska göras med utgångspunkten att nyttan ska överstiga kostnaderna och kunna prioriteras och motiveras i förhållande till andra möjliga åtgärder. Utgångspunkten bör enligt regeringen vara att åtgärderna bidrar till att det transportpolitiska målet uppfylls, inriktningen i infrastrukturproposition och är till nytta för resenärer, företag och samhället. Alternativa lösningar för att uppnå resultat ska övervägas.

Samhällsekonomiska bedömningar är enligt propositionen ett viktigt beslutsunderlag som ska användas i prioriteringen av åtgärder. Man anser att det finns behov av effektivisering inom transportsektorn och regeringen hänvisar till att man genomför åtgärder för att effektivisera verksamheter och myndighetsstrukturen. Regeringen vill också uppmuntra och förbättra incitamenten för medfinansiering av satsningar på transportinfrastrukturen från andra aktörer, bl.a. genom att ge ett ökat inflytande till medfinansiärer över utformningen av olika transportlösningar. På det sättet kan enligt regeringen nyttan av de medel som staten avsätter för transportinfrastrukturen öka.

Regeringen anser att det är sannolikt att ytterligare ekonomiska styrmedel kommer att övervägas och införas under planperioden för att effektivisera transporterna och för att minska miljöbelastningen. Detta ställer höga krav på analyser av infrastrukturåtgärdernas känslighet för olika förutsättningar och genererar behov av utveckling av transportsystemet för att ge resenärer och transportköpare möjligheter att välja klimateffektiva transportlösningar. Goda förutsägelser om hur olika insatser påverkar resande- och transportströmmarna och var olika flaskhalsar och problem kan förväntas uppstå bör enligt regeringen bidra till kloka val som håller för olika scenarier. Det behövs enligt propositionen ett väl utvecklat samspel mellan trafikslagen och en aktiv dialog med regionerna för att öppna så många möjligheter som möjligt att välja det bästa alternativet som kan vara att gå, cykla, åka bil, ta bussen, spårvagn, tunnelbana, tåg, båt eller flyg, eller en kombination av dessa alternativt att inte resa eller transportera alls. Dessa viktiga frågor behöver enligt propositionen övervägas under åtgärdsplaneringen som ska verkställa den inriktning som föreslås i denna proposition.

När det gäller behov av förbättringar av planeringsarbetet listar regeringen ett stort antal åtgärder och förbättringsområden.⁵⁶ Direkt koppling till fyrstegsprincipen har följande punkter:

- Underlag ska tas fram som på ett förbättrat sätt belyser effekterna av möjliga insatser i transportinfrastrukturen.
- Utveckling av ekonomiska styrmedel som komplement till infrastrukturåtgärder och som avspeglar den samhällsekonomiska kostnaden för transporternas externa effekter.

I övervägandena om vilka prioriteringar som bör vara vägledande vid valet av åtgärder anger regeringen bl.a. att *”arbetssättet i den kommande åtgärdsplaneringen ska präglas av ett trafikslagsövergripande synsätt samt tydliga och gemensamma utgångspunkter och prioriteringsgrunder. Satsningarna ska vara samhällsekonomiskt effektiva och bidra till en hållbar utveckling.”*⁵⁷

Regeringen föreslår att den statliga planeringsramen för åtgärder i transportinfrastrukturen under åren 2010–2021 ska uppgå till 417 miljarder kronor. Av planeringsramen ska 200 miljarder kronor

⁵⁶ Prop. 2008/09:35, s. 21-22.

⁵⁷ Prop. 2008/09:35, s. 46.

avsättas för drift och underhåll inklusive statlig medfinansiering till enskilda vägar. Resterande del av planeringsramen, 217 miljarder kronor, ska användas för att utveckla transportsystemet för att klara framtidens resor och transporter. Medlen ska användas för såväl investeringar som för statlig medfinansiering, räntor och amorteringar och sektorsuppgifter.

I övervägandena om ramarna sker ingen hänvisning till fyrstegsprincipen. Regeringen gör dock bedömningen att alternativa sätt att lösa framtida transportbehov behöver övervägas i åtgärdsplaneringen för att främja samhällsekonomiskt effektiva lösningar. Regeringen hänvisar bl.a. till att Vägverket och SIKA i inriktningsunderlaget lyfter fram den s.k. fyrstegsprincipen som ett viktigt förhållningssätt vid framtagning och analys av olika lösningar och att även Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Sjöfartsverket, Skåne läns landsting m.fl. framhåller att fyrstegsprincipen är ett viktigt verktyg. Regeringen anser att det är troligt att flexibilitet och snabba förändringar kan behövas för att klara klimatutmaningen, t.ex. förändringar av olika avgifter som kan ändra förutsättningarna för investeringar. Under åtgärdsplaneringen är det därför viktigt att överväga alternativa lösningar och klargöra under vilka förutsättningar de är effektiva respektive inte samt hur olika insatser kan få återverkningar på varandra.

Regeringen understryker vikten av att noga överväga definitionen av det problem som ska lösas för att fyrstegsprincipen ska kunna tillämpas på ett bra sätt. *"Ibland kan lösningen på det egentliga problemet finnas utanför transport- och infrastruktursektorn"*.⁵⁸ Regeringen konstaterar också att olika typer av transportpolitiska styrmedel – som skatter, avgifter och regleringar – är viktiga verktyg för att påverka efterfrågan på transporter och val av transportmedel. Olika typer av styrmedel kan användas för att påverka utnyttjandet av det befintliga transportsystemet och behovet av ny infrastruktur. Detta är enligt regeringen angeläget då kapacitetsbrister inte alltid kan byggas bort.

Enligt regeringen bör ekonomiska styrmedel övervägas i åtgärdsplaneringen då de kan vara relevanta som hela eller delar i lösningar. De kan också ge förändrade förutsättningar för åtgärder t.ex. till följd av antagande om skärpning av styrmedel att möta klimatutmaningen. För att kunna välja en effektiv och klimatsäker resa behövs attraktiva transportalternativ för resenärer och transportköpare. Känslighetsanalyser ska göras för investeringar i de fall där lönsamheten kan förväntas ändras kraftigt vid olika regleringar och styrmedel som bedöms vara rimliga att genomföra.

Regeringen bedömer att den inriktning som riksdagen beslutar under åtgärdsplaneringen bör preciseras i en trafikslagsövergripande nationell plan för utvecklingen av transportinfrastruktur och i regionala trafikslagsövergripande infrastrukturplaner som kan omfatta ett eller flera län. Planerna bör redovisa tydliga grunder för prioriteringarna och förväntade effekter av de insatser som görs.⁵⁹

I infrastrukturpropositionen anger regeringen att det främsta klimatpolitiska styrmedlet är att sätta pris på utsläppen av växthusgaser genom koldioxidskatten. Nivån på koldioxidskatten samt kompletterande styrmedel bör övervägas efter hand, med hänsyn till hur klimatarbetet utvecklas och med beaktande av världsmarknadspriset på olja och dess genomslag i drivmedelspriserna för svenska konsumenter. Åtgärder bör utformas som är gynnsamma för utsläppsutvecklingen på både kort sikt och på lång sikt. Kostnadseffektiva lösningar, främst koldioxidskatten, bör stå i fokus för att största möjliga effekt ska nås. Man hänvisar till att regeringen i december 2008 i en särskild klimat- och energi-

⁵⁸ Prop. 2008/09:35, s. 90.

⁵⁹ Prop. 2008/09:35, s. 111.

proposition skulle komma att lämna förslag om åtgärder för att minska utsläppen av växthusgaser och främja en effektiv energianvändning.⁶⁰

5.4 Riksdagens inriktningsbeslut

Riksdagens inriktningsbeslut redovisas i Trafikutskottets betänkande 2008/09:TU2, Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt. Riksdagen beslutade helt i enlighet med vad regeringen föreslagit i propositionen. Bland annat godkände riksdagen att den statliga planeringsramen för transportinfrastruktur för perioden 2010–2021 skulle uppgå till 417 miljarder kronor och användas enligt följande:

- 136 miljarder kronor för drift och underhåll av statliga vägar inklusive bärighet, tjälsäkring och rekonstruktion av vägar samt statlig medfinansiering till enskilda vägar,
- 64 miljarder kronor för drift och underhåll av statliga järnvägar,
- 217 miljarder kronor till utveckling av transportsystemet.

Riksdagen beslutade också att bemyndiga regeringen att efter åtgärdsplaneringen slutligt fördela medel mellan nationell plan och regionala planer.

Vid behandlingen av propositionen avslogs en motion om att fyrstegsprincipens ställning i planeringen borde stärkas. Trafikutskottet välkomnade för sin del regeringens initiativ att låta de tidigare separata ban- och väghållningsplanerna ersättas av en gemensam nationell plan för transportinfrastrukturen. Det transportslagsövergripande perspektivet skulle enligt utskottet borge för en effektiv samordning av transportslagen. Utskottet instämde med regeringen i att alternativa sätt att lösa framtida transportbehov behöver övervägas i åtgärdsplaneringen. Utskottet hänvisade till fyrstegsprincipen som ett viktigt förhållningssätt vid framtagning och analys av olika lösningar.

Utskottet angav att denna princip föreföll vara väl förankrad bland trafikverk och planeringsorgan – det framgår enligt utskottet av trafikverkens rapport inför åtgärdsplaneringen 2010–2020 att de skulle komma att använda fyrstegsprincipen vid prioritering mellan olika strategier och åtgärder i arbetet med att genomföra en transportslagsövergripande nationell systemanalys. Utskottet ville i sammanhanget understryka behovet av en öppen process där de olika alternativ som övervägts tydligt framgår.

5.5 Direktiv för åtgärdsplaneringen

Genom beslut 2008-12-19 uppdrog regeringen åt Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket och Luftfartsstyrelsen (trafikverken) att upprätta ett gemensamt förslag till en nationell trafikslagsövergripande plan för utveckling av transportsystemet för perioden 2010–2021. Luftfartsstyrelsens del i uppdrag skulle från den 1 januari 2009 övertas av Transportstyrelsen. Samtidigt uppdrog regeringen åt länen att för respektive län upprätta ett förslag till transportslagsövergripande länsplan för regional trans-

⁶⁰ Denna proposition redovisades dock först vid en senare tidpunkt, vilket medförde att trafikverken inte kunde beakta besluten i planförslaget.

portinfrastruktur för perioden 2010–2021. Med län avsågs i detta beslut den myndighet som hade ansvar för länsplanen.⁶¹

Delar av uppdraget och direktiven som kan sägas ha viss koppling till fyrstegsprincipen är regeringens redovisning av hur man avser att kvalitetssäkra planeringsunderlaget, beskedet att regeringen kommer att analysera trafikverkens och länens förslag till åtgärder utifrån samhällsekonomisk effektivitet, den samlade effektbedömningen, uppfyllelse av gällande transportpolitiska mål, planer inom Sverige och andra länders planer och att regeringen därefter kommer att fatta beslut om definitiva ramar till respektive länsplan samt om innehållet i den nationella planen.

I direktiven anges att trafikverken och länen bör se till att ändringar i efterfrågan på transporter som inträffar under planeringsperioden kan beaktas i planeringen. Detta kan göras t.ex. genom att en del av planeringsramen inte delas upp på objekt utan hålls samman med angivande av ändamål. Detta kan tolkas som att regeringen önskade att planeringsmyndigheterna skulle behålla en viss flexibilitet i medelsanvändningen, exempelvis för att ge utrymme för fyrstegsanalyser under planeringsperiodens gång.

Enligt direktiven skulle Vägverket, Banverket och Sjöfartsverket som en permanent åtgärd, främst i samband med framtagande av underlag inför planeringen och beslut om genomförande av infrastrukturobjekt, pröva möjligheterna till medfinansiering från olika intressenter. Sådan prövning skulle även göras beträffande objekt i länsplanerna. Det anges att samma krav på beslutsunderlag ska ställas på medfinansierade objekt som på övriga objekt.

Vägledande för prioritering av trafikslagsövergripande åtgärder skulle vara åtgärdernas bidrag till uppfyllelse av transportpolitiska mål inklusive samhällsekonomisk effektivitet och den samlade effektbedömningen för föreslagna åtgärder. Relevanta och jämförbara samhällsekonomiska analyser och miljöbedömningar skulle spela en viktig roll vid prioriteringen av infrastruktursatsningar. Trafikverken gavs ansvar för att fastställa de parametrar som skulle användas i analyserna. Utvecklingen av analyserna borde fortsätta även inför kommande planeringsomgångar. Åtgärderna borde enligt planeringsdirektiven analyseras enligt den s.k. fyrstegsprincipen, vilket enligt regeringen innebar att följande skulle analyseras:

1. åtgärder som kan påverka transportbehovet och val av transportsätt,
2. effektivare utnyttjande av befintliga trafikanläggningar och fordon,
3. begränsade ombyggnadsåtgärder,
4. nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder.

De objekt eller åtgärder som föreslogs i den trafikslagsövergripande åtgärdsplaneringen borde beskrivas allsidigt och prioriteringarna skulle motiveras. Samlade effektbedömningar med visst preciserat innehåll skulle tas fram för föreslagna åtgärder. Av direktiven framgår också att det av planeringsunderlagen ska framgå vilka förslag till alternativa åtgärder som förkastats. Detta sistnämnda krav kan ha betydelse bl.a. för möjligheterna att granska i vilken utsträckning verkliga fyrstegsanalyser har genomförts.

⁶¹ N2008/8698/IR N2008/8869/IR.

Enligt regeringens direktiv skulle den nationella planen för utveckling av transportsystemet innehålla de objekt i då gällande planer som påbörjats men inte avslutats vid ingången av 2010. Till dessa räknades objekt där bindande avtal tecknats med entreprenörer. Även de objekt som ingick i regeringens närtidssatsning för 2009 och 2010 skulle ingå i planen. I den nationella planen skulle vidare investeringar i gällande planer som hade tidigare lagts genom förskottering (lån) från kommuner eller enskilda, där lånen inte var fullständigt återbetalda vid årsskiftet 2009/2010, ingå i den nationella planen för 2010–2021. Ytterligare åtgärder som skulle ingå i den nationella planen var Förbifart Stockholm och Älvsjöförbindelsen Göteborg. Utöver anvisningarna i detta beslut innehöll regeringens beslut den 18 december 2008 om *”Uppdrag att förvalta Avtal om medfinansiering av Citybanan m.m., m.m.”*⁶², ytterligare direktiv om objekt som skulle ingå i den nationella planen.

Trafikverket skulle vidare i sin åtgärdsplanering ha som utgångspunkt att de statsbidragsberättigade objekt som finns i gällande banhållningsplan skulle ingå i den nationella planen för 2010–2021. En förutsättning var att de fortfarande bedömdes vara angelägna för transportsystemet. Banverket skulle tillsammans med övriga berörda parter genomföra en bedömning av objektens aktualitet, relevans och kostnadsnivå.

Motsvarande lösningar fanns i direktiven för de regionala planerna.

5.6 Sammanfattning och slutsatser

Vår övergripande bedömning är att statsmakterna i de delar av planeringsprocessen där det senaste inriktningsbeslutet bereddes (Infrastrukturpropositionen), fattades (riksdagens inriktningsbeslut) och verkställdes (planeringsdirektiven för åtgärdsplaneringen) var mycket vaga i beskrivningen av hur fyrstegsprincipen bör tillämpas i infrastrukturplaneringen.

Vi har tidigare konstaterat att Riksrevisionen och SIKa i utvärderingen och uppföljningen av tidigare planeringsomgång hade mycket kritiska synpunkter på hur fyrstegsprincipen använts och att dessa myndigheter också lämnat en rad konkreta förslag på hur användningen av principen skulle kunna förbättras. Vi har också gjort bedömningen att regeringen i förberedelserna för den senaste planeringsomgången fångat upp dessa synpunkter och uppdragit åt planeringsmyndigheterna att utreda möjligheterna till en förbättrad tillämpning av principen. Vi har också funnit att myndigheterna åtminstone delvis redovisat konstruktiva förslag till hur fyrstegsprincipen skulle kunna ges en mer reell innebörd i planeringen.

I vissa avseenden har regeringen också genomfört reformer som avsevärt kan antas ha underlättat en meningsfull användning av principen. Dit hör t.ex. direktiven att genomföra en trafikslagsövergripande åtgärdsplanering och sammanslagningen och renodlingen av trafikmyndigheterna. Även ett arbete för effektivare plan- och produktionsprocesser inleddes, vilket enligt trafikverket kan underlätta användningen av fyrstegsprincipen.

I regeringens infrastrukturproposition finns också en hel del retorik i linje med fyrstegsprincipen. Exempelvis framhåller regeringen att *”urvalet av åtgärder för att vårda och utveckla transportinfrastrukturen ska göras med utgångspunkten att nyttan ska överstiga kostnaderna och kunna prioriteras och motiveras i förhållande till andra möjliga åtgärder”* och att *”alternativa lösningar för att uppnå*

⁶² N2008/91/IR.

resultat ska övervägas". Konkreta anvisningar om hur åtgärder av olika slag i fyrstegsprincipens skilda steg ska kunna hanteras i planeringsprocessen lyser däremot med sin frånvaro.

Regeringen skriver visserligen insiktsfullt om betydelsen av ekonomiska styrmedel som effektiva instrument i bl.a. klimatpolitiken och man förutspår till och med att skatter och avgifter kan komma att förändras under planeringsperioden på ett sätt som i hög grad påverkar transportefterfrågan och nyttan av olika åtgärder. Man ger dock inte planeringsmyndigheterna någon annan vägledning än att de bör utforma transportsystemet så att det ger transportkonsumenterna största möjliga handlingsfrihet inför en osäker framtid. I vilken riktning och med vilken kraft som transportefterfrågan ska styras kan tyckas vara en av de viktigaste inriktningsfrågorna som statsmakterna har att ta ställning till. Men i denna sak har regeringen inget annat att säga än att *"dessa viktiga frågor behöver övervägas under åtgärdsplaneringen som ska verkställa den inriktning som föreslås i denna proposition"*. Vilken reell handlingsfrihet planeringsmyndigheterna har i detta avseende kommenteras inte.

Både Riksrevisionen och SIKA har tidigare pekat på den motsättning som finns i att låsa upp medelsanvändningen i ramar och utpekade projekt och samtidigt föreskriva en förutsättningslös prövning enligt fyrstegsprincipen. Denna paradox återupprepas dock i infrastrukturpropositionen, riksdagens inriktningsbeslut och direktiven i uppdraget om åtgärdsplanering. När regeringen föreslår planeringsramar i Infrastrukturpropositionen är motiveringarna för de föreslagna nivåerna mycket knapphändiga. Man anger endast att man anser tidigare planeringsperioder vara underfinansierade samt att samhällsekonomiska analyser visar att väganslagen bör ökas i förhållande järnvägsanslagen. Någon möjlighet att använda fyrstegsprincipen för att härleda ramnivåer bedöms uppenbarligen inte finnas trots att en betydande utbytbarhet mellan exempelvis investeringar i och underhåll och drift av trafikaneläggningar och andra typer av åtgärder (som påverkar t.ex. hastigheter, vikter, och efterfrågenivåer) borde finnas.

Även i andra avseenden kan det finnas vissa motsägelser mellan en effektiv användning av fyrstegsprincipen och de riktlinjer som föreslås i Infrastrukturpropositionen. Exempelvis vill regeringen främja medfinansiering som ett sätt att öka ramarna och den samlade nyttan av åtgärderna. Några överväganden om medfinansiering kan komma att påverka sammansättningen av åtgärder till förmån för investeringar, som ligger närmare till hands för medfinansiering än t.ex. efterfrågepåverkande åtgärder, och således begränsa utrymmet för åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen, redovisas dock inte. Den strävan som finns att säkerställa ett lokalt och regionalt inflytande över transportsystemet kan också i vissa fall vara svår att förena med rena effektivitetsmål. Det bör givetvis vara tillåtet att om man så önskar i infrastrukturpolitiken göra en avvägning mellan lokala, regionala och nationella intressen. Men det kan då också behövas anvisningar om hur sådana avvägningar konkret bör gå till i bl.a. fyrstegsanalyser.

Riksdagens inriktningsbeslut följde i allt väsentligt regeringens förslag i Infrastrukturpropositionen och vad som här sagts om propositionen gäller därför även för riksdagsbeslutet. Det kan dock tilläggas att riksdagsbeslutet innehåller en del ytterligare retorik kring fyrstegsprincipen som bl.a. utvecklas i anslutning till att motioner om att förstärka tillämpningen av fyrstegsprincipen avslås. Bland annat konstaterar Trafikutskottet att *"principen förefaller vara väl förankrad bland trafikverken och planeringsorganen"*. Denna slutsats drar utskottet trots att man sedan tidigare är väl förtrogen med Riksrevisionens och SIKAs kritiska synpunkter på hur principen tidigare tillämpats i planeringen.

Riksdagens inriktningsbeslut verkställs genom regeringens uppdrag med planeringsdirektiv till trafikverken m.fl. Formellt sett är det således genom dessa direktiv som fyrstegsprincipens tillämpning i planeringsarbetet regleras. I regeringens direktiv omnämns fyrstegsprincipen dock endast en gång när det anges att ”åtgärderna bör analyseras enligt den s.k. fyrstegsprincipen”. Även innebörden i de olika stegen återges i direktivet men några närmare anvisningar om hur analyserna ska genomföras finns inte. Det finns dock vissa andra riktlinjer som kan ha betydelse i sammanhanget, exempelvis anvisningar för hur samlade effektbedömningar ska göras och krav på att det av planeringsunderlagen ska framgå vilka förslag till alternativa åtgärder som förkastats.

I det stora hela måste direktiven betecknas som svaga när det gäller att reglera trafikverkens tillämpning av fyrstegsprincipens. Exempelvis saknas helt anvisningar om hur åtgärder i steg 1 och 2 som ligger utom planeringsmyndigheternas mandat ska hanteras i planeringen. Vidare innehåller direktiven låsningar och utpekade projekt i så stor omfattning att utrymmet att göra fyrstegsanalyser i praktiken blir starkt beskuret.

Sammantaget drar vi slutsatsen att planeringssystemet och planeringsmetoderna har förbättras och utvecklats i olika avseende från förra planeringsomgången till den nu senast genomförda. Planeringsförutsättningarna har också ändrats och skapat nya möjligheter att tillämpa bl.a. fyrstegsprincipen. Viktigast i det avseendet är kanske att planeringen blivit trafikslagsövergripande och att förändringar i myndighetsstrukturen bör ha underlättat ett förutsättningslöst förhållningssätt till hur transportproblemen bör lösas. När det gäller själva fyrstegsprincipens tillämpning i infrastruktur- och transportsystemplaneringen är däremot framstegen nästan obefintliga. Möjligen kan man dra slutsatsen att insikten om svårigheterna att tillämpa principen fullt ut har spridit sig från Riksrevisionen och SIKA till övriga trafikmyndigheter. Sannolikt finns denna insikt också hos statsmakterna, även om man för egen del inte gett klart uttryck för detta. När det gäller åtgärder för att undanröja svårigheterna och hindren tycks däremot inte mycket ha hänt från förra planeringsomgången.⁶³

⁶³ Det bör dock sägas att regeringen parallellt med beredningen av inriktningsbeslutet uppdrog åt trafikverken och länen att inleda förberedelsearbetet för åtgärdsplaneringen. Detta förberedelsearbete inbegrep vissa aktiviteter som kan ses som utveckling av metoder och underlag för att förbättra användningen av fyrstegsprincipen. Resultaten av dessa aktiviteter redovisas dock i kapitel 6 Genomförandefasen/ Åtgärdsplaneringen.

6 Genomförandefasen – Åtgärdsplaneringen

6.1 Vad ingår i genomförandefasen?

Till planeringscykelns genomförandefas räknar vi den åtgärdsplanering som planeringsmyndigheterna genomförde och som utmynnade i *Förslag till nationell plan för transportsystemet* respektive *Förslag till regionala planer för transportsystemet*. Vi har också hänfört de nationella och regionala systemanalyserna till genomförandefasen-åtgärdsplaneringen. Vår analys har koncentrerats till de nationella planeringsinsatserna.

6.2 Fyrstegsprincipen som begrepp

I den nationella systemanalysen (inklusive dokumentet *Metodbeskrivning Miljöbedömning i transportsektorns åtgärdsplanering 2010-2021*)⁶⁴ används begreppet fyrstegsprincipen tjugoåtta gånger. I trafikverkens förslag till nationell plan för transportsystemet 2010–2021⁶⁵ inklusive den samlade effektbekrivningen av nationell plan och länsplaner⁶⁶ omnämns fyrstegsprincipen trettioen gånger.

6.3 Nationella och regionala systemanalyser

Den 17 januari 2008 uppdrog regeringen åt Vägverket, Banverket, Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsverket att inleda förberedelsearbetet för åtgärdsplaneringen av infrastrukturåtgärder för perioden 2010-2020. Uppdraget redovisades av trafikverken 2008-09-29 i form av ett missiv med följande bilagor:

- Skrivelse med verkens kommentarer på arbetets genomförande, introduktion till bilagorna, kommentarer till länens regionala systemanalyser, resultat från övriga delprojekt samt höstens arbete.
- Metod: Regionala systemanalyser.
- Nationell systemanalys: Kollektivtrafik och turism.
- Nationell systemanalys: Nationell godsanalys.
- Metod: Samhällsekonomiska bedömningar och prognoser.
- Metod: Strategisk miljöbedömning (MKB).
- Metod: Finansiell samverkan i infrastrukturprojekt.

Arbetets genomförande

I fråga om arbetets genomförande konstaterade trafikverken att möjligheterna att redan från början anslå ett trafikslagsövergripande synsätt hade medfört att helhetssynen ökat. En mer sammanhållen process hade skapats såväl mellan trafikverken som med länsstyrelserna, de regionala självstyrelseorganen och samverkansorganen. Man anger att verken nu använder samma grundförutsättningar

⁶⁴ Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsstyrelsen: Redovisning av uppdrag - Inför åtgärdsplaneringen 2010 – 2020, Publikation: 2008:115.

⁶⁵ Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen: Förslag till Nationell plan för transportsystemet 2010–2021, Publikation: 2009:97.

⁶⁶ Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen: Nationell plan för transportsystemet 2010–2021. Samlad beskrivning. Effekter av nationell plan och länsplaner, Publikation: 2009:157

och analysmetoder och att förutsättningarna för att få fram ett verksgemensamt trafikslagsövergripande förslag är goda. Åtgärdsplanen ska enligt verken bygga på ett samlat underlag i form av nationella och regionala systemanalyser, analyser av drift- och underhållsbehov, genomförda samhälls-ekonomiska kalkyler, samlade effektbedömningar och anläggningskostnader samt strategiska miljöbedömningar. När regeringens slutliga direktiv om åtgärdsplaneringen skulle komma fanns det enligt trafikverken färdiga byggstenar som gjorde det möjligt att snabbt sätta ihop en åtgärdsplan som mötte regeringens angivna mål och ekonomiska ramar.

Metoden för regionala systemanalyser syftade enligt trafikverken till att analysera behov av åtgärder trafikslagsövergripande i enlighet med fyrstegsprincipen. Utgångspunkten är transportsystemets funktion och brister som tas fram utifrån mål och behov. Analyserna ska komma fram till lösningar där trafikslagen kompletterar varandra för att på ett optimalt sätt så långt möjligt, utifrån tillgängligt utrymme, uppfylla de politiskt fastlagda nationella, regionala och lokala målen. De nationella systemanalyserna avgränsades till att handla om lokal, regional och interregional kollektivtrafik och turism samt långväga godstrafik. Godstrafikanalysen genomfördes enligt metodbeskrivningen för de regionala systemanalyserna och har omfattat alla trafikslag.

Verken angav också att trafikprognoserna i åtgärdsplaneringen skulle grundas på *Strategin för effektivare energianvändning och transporter* (EET-strategin), gemensamt framtagen av trafikverken, Energimyndigheten och Naturvårdsverket. I EET-strategin föreslogs ett stort antal styrmedel som ansågs ha positiv effekt på energieffektiviseringen, inkluderande åtgärder för att minska klimatpåverkan. Sammantaget bedömde trafikverken att effekten av dessa förslag till styrmedel skulle räcka för att nå klimatmålen under planperioden. Det var framför allt de åtgärder som syftade till att begränsa transportsektorns klimatpåverkan som skulle påverka trafikprognoserna och därmed kalkylerna i åtgärdsplaneringen. Hit hörde bland annat höjda bränsleskatter, CO₂-differentierat förmånsvärde, fordonsskatt och kilometerskatt på tung trafik.

Trafikverken redovisade också en bedömning av de regionala systemanalyserna. Verken ansåg att samtliga regionala systemanalyser i stort sett hade följt stegen i den metodik som trafikverken tagit fram och som gick ut på att med utgångspunkt från mål och funktioner i transportsystemet hitta åtgärder som svarar mot dessa. Ambitionerna var trafikslagsövergripande. Resultaten från flera av analyserna innebär stora satsningar på järnvägar medan det ansågs återstå att analysera sjöfarts- och luftfartsåtgärder. En viktig utgångspunkt i analyserna hade varit de regionala utvecklingsprogrammen (RUP:ar) med betoning på tillgänglighet och regional utveckling. Övriga transportpolitiska mål hade därför inte fått samma tyngd och krävde därför enligt verken ytterligare analys. Systemanalyserna hade inga krav på ekonomiska begränsningar. De sammantagna anspråken på anslagsmedel blev därmed mycket stora. Trafikverkens bedömning var att både prioriteringar i tid mellan föreslagna åtgärder och etappindelningar för enskilda åtgärder skulle behöva utvecklas och att systemanalyserna skulle haft ökad tyngd om sådana prioriteringar och etappindelningar hade funnits med.

En utveckling av inriktningsunderlaget för drift, underhåll och bärighet hade enligt verken skett på ett mycket bra sätt. Arbetet hade fokuserats på att ta fram gemensamma definitioner för drift- och underhållsverksamheten inom Banverket och Vägverket samt att utveckla modeller för samhälls-ekonomiska beräkningar och värderingar av effekter av drift- och underhållsverksamheten. Ett arbete hade inletts med att utveckla modeller och metoder inom det så kallade sektorsområdet för att kunna bedöma och värdera effekter av sådana åtgärder i en samhälls-ekonomisk bedömning. Som en del

i det trafikslagsövergripande arbetet hade verken också studerat möjligheterna till utbytbarheter mellan investeringar i verkens befintliga planer. Möjlighet till utbytbarhet skulle även komma att ingå som en del i arbetet med att konkretisera drift-, underhålls- och bärighetsbehov.

Trafikverken aviserade att man under hösten gemensamt skulle genomföra en sammanhållen transportslagsövergripande nationell systemanalys. Underlag för detta arbete skulle vara de redovisade systemanalyserna för kollektivtrafik, turism och långväga gods samt de regionala systemanalyserna. Analysen skulle i första hand avse den nationella infrastrukturen. Metoden för den nationella systemanalysen skulle i allt väsentlighet vara densamma som den regionala och innefatta mål, funktioner, strategier och åtgärder. Verken angav att fyrstegsprincipen skulle användas vid prioritering mellan olika strategier och åtgärder.⁶⁷

Vidare skulle införandet av en ny hastighetsstrategi på det statliga regionala vägnätet ske samordnat med åtgärdsplaneringen. Detta kan tolkas så att den nya hastighetsstrategin skulle läggas till grund för lönsamhetsbedömningar och prioriteringar av andra åtgärder i vägsystemet, vilket i så fall skulle exempel på relativt utvecklade fyrstegsanalyser. En ännu ambitiösare tolkning skulle kunna vara att hastighetsåtgärder och andra åtgärder skulle vägas mot varandra för att utröna vilken kombination av hastighetsbestämmelser och andra åtgärder som skulle vara mest kostnadseffektiv på olika delar av vägnätet. I vilken utsträckning den aviserade samordningen verkligen har utmynnat i något som liknar fyrstegsanalyser har dock inte undersökts.

Regionala systemanalyser

De regionala systemanalyserna hade som huvudsyfte att utgöra länens underlag i förberedelsearbetet för åtgärdsplaneringen 2010-2020. Systemanalyserna skulle vara transportslagsövergripande analyser av transportsystemets funktion och brister utifrån mål och behov. De regionala systemanalyserna skulle också vara underlag till trafikverkens nationella analyser. Processen beskrivs enligt figuren nedan.⁶⁸

Ambitionen med den föreslagna metoden var enligt verken att anamma ett transportslagsövergripande systemperspektiv och att analysera funktioner och åtgärdsbehov i enlighet med fyrstegsprincipen.

⁶⁷ De svårigheter att fullt ut tillämpa fyrstegsprincipen som man tidigare identifierat i inrättningsunderlaget och redovisat för regeringen i samband med avrapporteringen av detta (jfr. kapitel 5) omnämns inte här.

⁶⁸ Figuren är hämtad från Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsstyrelsen: Redovisning av uppdrag – Inför åtgärdsplaneringen 2010 – 2020, Publikation 2008:115.

Figur 6.1 Trafikverkens beskrivning av processen för systemanalyser



Metoden regionala systemanalyser bygger enligt verken på en "förädlingskedja" där steg ett är att identifiera nationella, regionala och lokala mål som utgör grunden för den fortsatta processen.

För att ge ett bra underlag för en bred åtgärdsanalys och en väl genomförd strategisk miljöbedömning är det enligt verken en framgångsfaktor att ge steg två om funktioner ordentlig fokus i processen. Här ska systemperspektivet transportslagsövergripande beskrivas och inriktningar identifieras utifrån identifierade mål som ett underlag för identifieringen av lämplig och kostnadseffektiv åtgärdsblandning.

I sista steget ingår sedan att bedöma åtgärdsbehovet för att nå önskad funktionalitet. Här ska fyrstegsprincipen användas transportslagsövergripande och åtgärdernas bidrag till systemperspektivet, dess samlade verkan och nytta beskrivas. Det ska enligt trafikverken helst gå att följa ett antal "röda trådar" i materialet och se vilka åtgärder som hänger ihop med vilka funktioner som i sin tur har bäring på vissa mål.

Uppgiften i funktionssteget anges vara att utifrån den samlade målbilden i föregående steg beskriva hur systemet sammantaget bör fungera för att så bra som möjligt svara mot de mål och kundbehov som finns. Det påpekas att man inte sällan landar snabbt i resonemang om åtgärder och alltför ofta i konstaterande av behov av olika investeringsobjekt. Med detta processteg ska den diskussionen skjutas upp ett tag så att analysen istället kan fokuseras på vilka funktionella anspråk som bör läggas på transportsystemet. Detta för att på ett mer samlat sätt så småningom göra en bedömning av olika åtgärdsbehov. Denna analys ska göras i ett transportslagsövergripande perspektiv med fyrstegsprincipen som utgångspunkt. Analysen ska svara på hur man på lämpligt sätt i funktionella termer möter behov om arbetspendling, godstransporter, turisttrafik, tillgänglighet till kommuncentrum och liknande utifrån de mål som är identifierade och de behov, brister och förutsättningar som finns.

Uppgiften i åtgärdssteget anges vara att göra en transportslagsövergripande analys av vilka åtgärder som behöver genomföras för att uppfylla de dimensionerande funktioner som definierats i föregående steg. Åtgärderna ska tas fram och analyseras med hjälp av de fyra stegen i fyrstegsprincipen. Åtgärdsbehovet ska avse helheten och ska därmed vara oberoende av eventuell planindelning och finansiering. Den transportslagsövergripande analysen ska inkludera analys om hur olika åtgärder och åtgärdstyper samverkar för att på bästa och mest kostnadseffektiva sätt bidra till identifierade funktioner samt uppfyllelse av mål och kundbehov.

Processteget "Åtgärder" kan enligt verken delas in i faser enligt följande kortfattade beskrivning:

- Inledningsvis görs en transportslagsövergripande fyrstegsanalys för varje transportfunktion.
- Därpå sätts åtgärdspaket samman och stäms av mot identifierade funktioner och den samlade målbilden. Med fördel kan åtgärdspaketen delas upp i åtgärder på kort, medellång och lång sikt.
- Efter eventuella justeringar görs en effektbedömning på åtgärdspaketen.

Vid användning av fyrstegsprincipen är det enligt trafikverken viktigt att möjligheterna i alla steg behandlas och att fånga upp hur de kompletterar varandra och samverkar. I de fall som mycket angelägna steg 4-åtgärder på lång sikt identifierats, bedöms det vara viktigt att de kortsiktiga åtgärderna utformas så att de vägs ihop med den långsiktiga lösningen.

Nationell godsanalys

Fokus i den nationella godsanalysen har enligt trafikverken varit att arbeta utifrån fyrstegsprincipen. Potentialen för godseffektiviseringsåtgärder som kan genomföras enligt fyrstegsprincipens steg 1 respektive 2 uppges vara stor. Den s.k. åtgärdsanalys enligt fyrstegsprincipen som redovisas framstår dock för oss som oöverskådlig och osystematisk och i stor utsträckning präglad av mycket översiktliga "expertbedömningar" som vilar på oklar grund. Att utifrån redovisningen bedöma vad som är en effektiv åtgärdssammansättning för att nå olika mål för godstransportssystemets utveckling menar vi vara omöjligt.

Kollektivtrafik och turism

Enligt rapporten har "åtgärderna strukturerats utifrån 4-stegsprincipens steg".⁶⁹ Redovisningen ger också intryck av att åtgärder som tidigare identifierats utan hjälp av fyrstegsanalyser sorterats in i de fyra stegen i efterhand. Om så inte är fallet förefaller valet av vissa åtgärder egendomligt, exempelvis framstår en hel del av de åtgärder som redovisas som ägnade att påverka transportbehoven och valet av transportsätt inte som de mest kraftfulla man kan föreställa sig.⁷⁰ Det bör dock sägas att det också finns prioriterade åtgärder i de olika stegen som framstår som mer verkningsfulla. Många av

⁶⁹ Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Luftfartsstyrelsen: Redovisning av uppdrag - Inför åtgärdsplaneringen 2010 – 2020, Publikation: 2008:115, bilaga Kollektivtrafik och turism, s. 7.

⁷⁰ Exempelvis åtgärder av typen: Ökad kunskap om kundorientering, servicekultur o kvalitetsutveckling; Säkra kompetensförsörjning i kollektivtrafikbranschen; Utveckla systemen för kundundersökningar tillsammans med övriga aktörer.

dessa är dock mera formulerade som allmänna önskemål än åtgärder⁷¹ och därmed omöjliga att effektbedöma. De insatser som diskuteras i rapporten förefaller också vara resultatet av en totalinventering snarare än av en avvägning och prioritering enligt fyrstegsprincipen. Slutsatserna ovan gäller kollektivtrafiken men bilden är densamma när det gäller de insatser som diskuteras i fråga om främja turismen och turistnäringen.

Lägesrapport Samhällsekonomi stora objekt

Denna delrapport behandlar inte direkt fyrstegsprincipen men däremot olika utvecklingsinsatser som är grundläggande för att fyrstegsprincipen ska kunna tillämpas på ett meningsfullt sätt. Det gäller bl.a. insatserna för att öka jämförbarheten mellan väg- och järnvägsobjekt, föreslå metodförbättringar för effekter som inte hanteras väl med nuvarande metoder för samhällsekonomiska analyser och förbereda samhällsekonomiska systemkalkyler och samlade effektbedömningar. Delrapporten innehåller dock inga principiella överväganden av betydelse för användningen eller tolkningen av fyrstegsprincipen.

Metodbeskrivning Miljöbedömning i transportsektorns åtgärdsplanering 2010-2021

Miljöbedömning är en process som myndigheter och kommuner ska genomföra när de upprättar eller ändrar vissa planer och program vars genomförande kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Syftet med miljöbedömningen anges vara att påverka både planeringens innehåll och resultat, så att hållbar utveckling främjas. Metodbeskrivningen innehåller ett särskilt avsnitt om fyrstegsprincipens roll i miljöbedömningen. Där anges att fyrstegsprincipen är en av de vägledande metoderna för trafikverken för att generera alternativ. Motiven att rangordna åtgärder för ett visst transportbehov är både kostnadseffektivitet, resurshushållning och miljöanpassning.

Enligt metodbeskrivningen är fyrstegsprincipen en metod för att utforma samlade åtgärds paket, som så småningom innehåller samtliga steg och där åtgärder som behövs i övriga samhället kan synliggöras som förutsättningar. Det ger underlag för att avgränsa planeringen till åtgärder som ligger inom trafikverkens mandat och formulera rimliga alternativ för miljöbedömningen. Fyrstegsprincipens syfte och funktion definieras således här på ett annat sätt än i den nationella systemanalysen i övrigt.

6.4 Förslag till nationell plan

Trafikverkens förslag till nationell plan för transportsystemet 2010-2021 redovisades i form av ett missiv samt ett planförslag i tre delar. Del 1 innehöll en redogörelse för planeringsförutsättningarna, i del 2 lämnades förslag om åtgärder och i del 3 beskrevs de bedömda effekterna av planförslagen.

Missiv

I missivet framhåller trafikverken att det trafikslagsövergripande perspektivet resulterat i en plan som utvecklar transportsystemet på bästa sätt givet tillgängliga ramar och att kalkylerna är kvalitets-

⁷¹ Exempelvis på konkretionsnivån ökad samordning mellan samhälls-, transport- och kollektivtrafikplanering, effektivare bussystem i större städer, bättre kollektivtrafik på turistorter.

säkrade och jämförbara. Trafikverken konstaterar att planen bygger på vissa antaganden om framtida energi- och klimatpolitik (EET-scenariot) som inte helt överensstämmer med regeringens beslutade politik men att kalkyler även gjorts med ett scenario utan dessa antaganden. Man hänvisar också till att en särskild bedömning gjorts av hur dessa alternativ skiljer sig från regeringens beslutade politik.

I missivet konstaterar trafikverken också att de i direktiven utpekade projekten (pågående projekt, närtidssatsning och annan nödvändig verksamhet) överstiger tillgängliga ramar under planeringsperiodens första år och att vissa namngivna projekt tillsammans med viss övrig verksamhet (miljöåtgärder, trimning, sektorsverksamhet, kollektivtrafikbidrag) fått förläggas till planperiodens slut.

I missivet erinras om att planen enligt direktiven ska möjliggöra att ändringar i efterfrågan på transporter under planeringsperioden kan beaktas. Banverket, Vägverket och Sjöfartsverket anger att det därför har avsatts medel för tillkommande behov, statens andel av medfinansieringsavtal och förberedelsearbete för nästa planperiod. Hur dessa avsättningar påverkar möjligheterna att beakta ändringar i transportefterfrågan klargörs inte närmare.

Del 1 Bakgrund för planeringen

Verken nämner att en samlad nationell systemanalys genomfördes under hösten år 2008. Syftet var att utifrån mål ta fram förutsättningar, prioriteringsgrunder och önskvärda funktioner i transportsystemet och därigenom skapa möjligheter att systematiskt kunna analysera olika typer av åtgärder. Därmed kan föreslagna åtgärder härledas till utpekade mål och funktioner i transportsystemet. Systemanalysen har också fungerat som underlag för dialog med berörda aktörer.

För ett stort antal objekt som bedömdes intressanta för planeringsarbetet har anläggningskostnads-kalkyler, samhällsekonomiska kalkyler och effekter beräknats och beskrivits. För övriga fysiska åtgärder (ofta mindre kostsamma) samt åtgärder inom drift, underhåll och sektorsverksamheten har ett motsvarande underlag tagits fram så långt det varit möjligt. EET-strategin innefattar enligt trafikverken ett flertal åtgärder enligt fyrstegsprincipens steg ett. EET-strategin har ingått som förutsättning för de prognoser av trafikutvecklingen som tagits fram och för beräkningen av olika åtgärders samhällsekonomiska effektivitet. Trafikverken menar därför att ett flertal steg-ett-åtgärder, i form av styrmedel, återfinns implicit i planen. Detta är enligt verken viktigt vid en analys av planen ur ett fyrstegsperspektiv.

Trafikverken uppger att projektet⁷² analyserat och prövat olika lösningar för att utveckla transportsystemet vid regelbundna seminarier utifrån systemanalysen och andra relevanta förutsättningar till exempel planeringsdirektivet. Åtgärder inom samtliga trafikslag har analyserats. Ett viktigt angreppssätt har varit att pröva olika åtgärder/åtgärdsmixar enligt fyrstegsprincipen för att hitta de mest kostnadseffektiva alternativen.

Den sammanvägda nationella systemanalysen har enligt verken varit en viktig del i arbetet med att analysera och prioritera åtgärder som svarar bäst mot de behov och de mål som finns i transportsy-

⁷² Åsyftar antagligen hela eller delar av arbetet med att ta fram ett förslag till nationell plan.

stemet. Man pekar också på att så kallade ITS-lösningar⁷³ många gånger kan vara mer kostnadseffektiva än komplicerade tekniska eller fysiska åtgärder. ITS-lösningar har därför övervägts som alternativ eller komplement för att lösa de problem och utmaningar som identifierats under planeringsprocessen i enlighet med fyrstegsprincipen.

Trafikverket har i sina prioriteringar utgått från regeringens propositioner och direktiv. Resultaten av dessa prioriteringar, samt motiveringar för dessa, beskrivs i Del 2 Åtgärdsplan 2010–2021. I Del 3 Effekter av planen, beskrivs det underlag som legat till grund för prioriteringarna. I bilagorna 2 a–c redovisas resultatet av de prioriteringsdiskussioner som förts kring namngivna objekt, och de effekter som finns i objektens samlade effektbedömningar. Nedan beskrivs prioriteringsgrunderna.

Samhällsekonomisk effektivitet och de transportpolitiska målen ska vara vägledande vid val av inriktning och omfattning för drift och underhåll. De transportpolitiska målen samt budgetrestriktioner ger ramen för hur en avvägning ska ske mellan högtrafikerat och lågtrafikerat nät. Trafikverket har sammanfattat prioriteringskriterierna för utveckling av transportsystemet i sju punkter som inte har någon inbördes ordning förutom vad gäller medfinansiering:

- Uppfyllelse av transportpolitiska mål.
- Utgångspunkter i infrastrukturpropositionen.
- Anpassning till budgetrestriktioner
- Fyrstegsprincipen.
- Prioritet i de regionala systemanalyserna.
- Samhällsekonomisk lönsamhet/samlad effektbedömning.
- Medfinansiering (allt annat lika).

Prioriteringskriterierna används för de namngivna objekten, för de ej namngivna investeringarna i s.k. åtgärdsområden och arbetet inom sektorsverksamheten.

Inom utvecklingsanslagen föreslås huvudsakligen följande prioritetsordning:

1. Amortering och räntor av lån. Åtgärdsområde miljö samt trimning/effektivisering för de akut nödvändiga åtgärderna. Pågående investeringar.
2. Målinriktat arbete (tidigare sektorsverksamhet). Prioriterat är medverkan i tidiga skeden av samhällsplaneringen samt stöd och bidrag till andra aktörers arbete med att påverka utformningen och användningen av transportsystemet. Forskning, utveckling och demonstration (FUD). Del av riskreserv. För Banverket ERTMS.
3. Av regeringen särskilt utpekade nyckelinvesteringar (Citybanan, Förbifart Stockholm och ny älvförbindelse i Göteborg) samt regeringens närtidssatsning.
4. Återbetalning av förskotteringar. Övrig bunden statlig medfinansiering och andra objekt.
5. Satsningar för åtgärdsområden Miljö samt trimning/effektivisering. I första hand prioriteras åtgärder som bidrar till att de transportpolitiska etappmålen uppnås (exempelvis anpassning för personer med funktionsnedsättning, trafiksäkerhet, buller, cykel och skydd av vattentäk-

⁷³ ITS står för ”intelligenta transportsystem” men betecknar i huvudsak tekniska informations- och trafikledningssystem som bygger på informationsteknik. Här används begreppet dock närmast som ett samlingsnamn för alla tänkbara trafiktekniska och transportpolitiska åtgärder som kan införas med stöd av informationsteknik.

ter) samt åtgärder med särskilt hög samhällsekonomisk lönsamhet eller som möjliggör viktig funktionalitet (trimningsåtgärder och kraftförsörjning). Återstod av riskreserv.

6. Nystarter av namngivna investeringar samt medel för tillkommande behov.

Den totala planeringsramen omfattade 417 miljarder kronor. De utgjordes av 395 miljarder kronor i anslagsmedel och 22 miljarder i lånemedel (räntor, amorteringar och produktionskostnad som ska återbetalas). För drift, underhåll, bärighet och enskilda vägar var 200 miljarder kronor avsatta och 33 miljarder var avsatta för länsplanerna. Av ramen på 184 miljarder kronor för utveckling av nationell transportinfrastruktur var cirka 125 miljarder kronor bundna som följd av den s.k. närtidssatsningen samt de särskilt utpekade investeringarna Citybanan, Förbifart Stockholm och ny älvförbindelse i Göteborg.

Enligt regeringens planeringsdirektiv skulle minst 50 procent av de medel som var obundna i ramen för utveckling av transportsystemet, gå till väginvesteringar. Den prioriteringslista som togs fram (bilaga 2b) var varvad mellan trafikverken utifrån ovanstående 50-procentsregel.

Fyrstegsprincipen (Planens avsnitt 5.3.3)

Fyrstegsprincipen har enligt trafikverken varit den ram som använts för att ta fram åtgärdsförslagen. Fyrstegsprincipen har också legat till grund för att utveckla den metodik som använts för såväl de regionala som den nationella systemanalysen.

Trafikverken uppger att man i denna åtgärdsplanering strävat efter att följa fyrstegsprincipen och att få en avvägd mix mellan åtgärder från de fyra stegen. Användandet av fyrstegsprincipen, tillsammans med gällande budgetrestriktion, har medverkat till att fokus varit att se hur påverkansåtgärder och de mindre åtgärderna, som ofta har hög effektivitet och hög måluppfyllelse, ska kunna bidra till att uppnå önskad funktionalitet. På strategisk nivå uppges tillämpningen av fyrstegsprincipen tydligt kunna urskiljas i trafikverkens förslag att avsätta betydande medel för trimning och effektivisering av transportsystemet för tillväxt och klimat samt för miljöinvesteringar. Detta omfattar i stor utsträckning åtgärder enligt steg 1–3. Medel för dessa åtgärder prioriteras först, vilket innebär att det är de namngivna objekten som blir fler eller färre beroende på omfattningen av slutligt planutrymme.⁷⁴

För de åtgärder i planen som trafikverken har prioriterat (tillkommande utöver pågående, närtidssatsning och nyckelinvesteringar), har trafikverken särskilt tittat på:

- De funktioner som givits av den nationella systemanalysen (bland annat godstrafik och pendling).
- Prioriteringen i den regionala systemanalysen.
- Miljöbelastningen (oftast klimat).
- Andel godstrafik och trafik i förhållande till kapacitet.
- Förväntad påverkan på jobb och tillväxt.

⁷⁴ Trafikverken måste här avse de namngivna objekt som inte är bundna eftersom bundna investeringsobjekt har företräde framför insatser för trimning och effektivisering.

Detta har i stor utsträckning avgjort huruvida ett objekt har ansetts vara kvalificerat för att prioriteras i åtgärdsplanen eller inte. Att åtgärden är samhällsekonomiskt lönsam har använts som ett "lack-muspapper" för att kontrollera att de föreslagna projekten ger mer nytta än kostnaden för att genomföra dem.

Del 2 Åtgärdsplan 2010-2021

Medlen för miljöinvesteringar (väg 3,6/järnväg 1,5 = 5,1), trimning och effektivisering för tillväxt och klimat, väg (9,0) och trimning och effektivisering för tillväxt och klimat, järnväg (14,3) uppgår tillsammans till 28,4 miljarder kronor. Det kan i huvudsak antas motsvara åtgärder enligt 1-3 och utgör knappt hälften av medlen för nya prioriteringar (58,7 mdr kr). Av den totala ramen för nationell plan (183,9 mdr kr) utgör de dock endast ca 15 procent. Av detta kan man dra slutsatsen att det framförallt är de låsningar som regeringen gett direktiv om som begränsar möjligheterna att lägga resurser på de tidiga stegen i fyrstegstrappan.

Tyvärr får man inget riktigt besked om vilken fördelning trafikverken hade önskat om man hade haft större frihetsgrader. I ett alternativ med en ökning av den givna ramen med 15 procent ökar dock den totala ramen till 207 miljarder kronor och utrymmet för nya prioriteringar växer till 81,8 miljarder kronor. I detta alternativ lägger trafikverken hela tillskottet av medel på nya namngivna investeringar så att andelen miljöinvesteringar och åtgärder för trimning och effektivisering minskar till ca 35 procent de totalt tillgängliga medlen för nya prioriteringar (81,8 mdr kr). Det bör också sägas att framförallt medlen för trimning och effektivisering ligger sent i planperioden och alltså inte prioriterats tidsmässigt. Under planens första treårsperiod föreslås mindre än 1/10 av medlen gå till sådana åtgärder.

Under rubriken *Inriktning av sektorsverksamheten i Banverket och Vägverket*⁷⁵ anges att Banverket och Vägverket har en viktig roll i att vidareutveckla formerna för tillämpningen av fyrstegsprincipen. Ett område är att framför allt under början av planperioden vidareutveckla formerna för samarbete mellan samhällsplanerare, projektledare sektor och projektledare för infrastrukturprojekt. I det framtida arbetet med att planera samhället behöver enligt verken den s.k. sektorsverksamheten, drift- och underhållsverksamheten samt investeringsverksamheten i mycket högre grad samverka i de initiala planeringskedena. Detta anser man krävas för att åtgärder inom steg ett och steg två ska bli en naturlig del i lösningen av trafikproblemen. En ökad och förbättrad användning av fyrstegsprincipen uppges också innebära en ökad andel sektorsverksamhet.

Avsnittet om investeringar (kapitel 14) innehåller de investeringsåtgärder som kostar mer än 50 miljoner kronor. Dessa åtgärder namnges i planen och beskrivs både i text och på karta. Åtgärderna redovisas i sex geografiska områden. Inom varje geografiskt område redovisas åtgärderna i tre grupper; investeringar enligt direktiv och närtidssatsningar, investeringar som tillkommer i ramnivån och investeringar som tillkommer vid en ökning av ramen med 15 procent. Därutöver görs en kortfattad beskrivning av kvarstående brister per område. I bilaga 2d redovisas en sammanställning av objekt som inte kunnat prioriteras, men kan vara aktuella för kommande planeringsomgångar. Dessa objekt är ofta inte tillräckligt utredda, vilket innebär att det inte varit aktuellt att ta fram underlag, kalkyler med mera.

⁷⁵ Nationell plan för transportsystemet 2010–2021, del 2 s. 138.

Del 3 Effekter av planen

Denna del av planen kommenteras inte här. Istället riktas analysen mot den samlade effektbedömning av förslagen till nationell plan och länsplaner som senare redovisades i en separat rapport.⁷⁶

Samlad beskrivning av effekter av nationell plan och länsplaner

Trafikverken beräknar att investeringarna i planförslagen leder till att persontransportarbetet år 2020 blir två miljarder personkilometer, eller knappt två procentenheter, större än den annars skulle ha varit. Spårtrafiken ökar med fem procentenheter och personbil ökar med två procentenheter, vilket dock ändå är något mer än spårtrafiken i absoluta tal (antal personkilometer). Med planförslagen förstärks också trenden med längre arbetsresor, vilket enligt effektbedömningen tyder på att planerna understödjer den pågående regionförstoringen.

Med planförslagen ökar järnvägens godstransportarbete med knappt tre miljarder tonkilometer, vilket innebär en ganska stor procentuell ökning. I gengäld minskar lastbilstrafiken och sjöfarten. Den samhällsutveckling som speglas av de ändrade transportmönstren är enligt trafikverken i många avseenden önskvärd. Den ökade specialiseringen av produktionen, konsumtionen och arbetsmarknaden bidrar till ett ökat välbefinnande och ger därmed även ekonomiska möjligheter att hantera många av trafikens skadeverkningar.

Enligt trafikverken är det svårt att på detaljnivå beskriva de samlade effekterna av förslagen. Det beror delvis på att endast vissa av åtgärderna kan preciseras i planerna, främst de namngivna investeringsobjekten, medan andra måste formas i mer kortsiktiga processer och i samarbete med andra aktörer. För sådana åtgärder reserveras resurser för olika åtgärdsområden med bestämda ändamål.

När effekterna av planförslagen värderas samhällsekonomiskt framgår att den viktigaste effekten är tillgänglighetsvinster. Snabbare och/eller billigare resor och transporter, står för omkring 90 procent av de sammanlagda nyttorna. Vinsterna uppstår för både person- och godstransporter.

Inom planförslagets åtgärdsområden och sektorsåtgärder ingår enligt effektbedömningen åtgärder som har en stor potential att minska utsläppen, men omfattningen har inte kunnat fastställas. För att främja målet om samhällsekonomisk effektivitet har enligt trafikverken alternativa sätt att möta framtida transportbehov övervägts när planförslagen tagits fram. Detta görs såväl i en prövning enligt fyrstegsprincipen som i den fysiska planeringen där alternativa utformningar av investeringsobjekten prövas. Åtgärdsområden (exempelvis mötesseparering eller bullerskydd) och sektorsåtgärder är satsningar i tidiga skeden av fyrstegsprincipen. Ofta är de alternativ eller komplement till större nyinvesteringar och ger en god måluppfyllelse. Endast delar av satsningarna på åtgärdsområden och sektorsåtgärder har kunnat lönsamhetsberäknas, eftersom åtgärderna till stor del ännu inte har preciserats. Sammantaget är trafikverkens bedömning att dessa satsningar har god samhällsekonomisk lönsamhet, i genomsnitt minst lika god som nyinvesteringsobjekten.

Den beräknade genomsnittliga nettonuvärdeskvoten för de nytillkomna namngivna objekten i det nationella planförslaget är ca 0,9. Det betyder att samhället får tillbaka nästan två kronor i nytta för varje investerad krona. För väg- och järnvägsobjekt är nettonuvärdeskvoten ca 1,0 respektive 0,8,

⁷⁶ Vägverket, Banverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket: Samlad effektbeskrivning – Effekter Nationell plan, Publikation 2009:10

medan sjöfartsobjektet har en kvot på 0,3. Om hänsyn även tas till ”bundna” objekt, alltså pågående investeringar, närtidssatsningen samt av regeringen särskilt utpekade objekt, sjunker den genomsnittliga lönsamheten för den nationella planen till ca 0,2. Alla bundna objekt har dock inte kunnat lönsamhetsberäknas. Den motsvarande genomsnittliga lönsamheten för namngivna och lönsamhetsberäknade investeringar i länsplanerna är ca 0,6.

Planerna innehåller enligt den samlade effektbedömningen både positiva och negativa bidrag till ekologisk hållbarhet, där påverkan på klimatmålet är tämligen neutral. Trafikverkens bedömning är att planernas bidrag till målet om ekologisk hållbarhet är marginellt. Klimatmålet kräver alltså ytterligare åtgärder. Exempel på detta anges vara ekonomiska styrmedel, vilka dock enligt effektbedömningen ligger utanför trafikverkens mandat.

Under planeringen uppges nära 500 föreslagna nationella och regionala investeringar ha lönsamhetsberäknats, varav drygt 200 valts bort. Lönsamhetsberäkningar för åtgärdsområden har genomförts genom kalkyler för exempelobjekt.

Drygt 28 miljarder kronor satsas på åtgärdsområden. Bland miljöåtgärderna är det endast bullersatsningarna som kunnat lönsamhetsberäknas, de utgör en dryg fjärdedel av de 5,1 miljarder som satsas på miljöåtgärder. Den genomsnittliga nettonuvärdeskvoten för bulleråtgärderna är cirka 1,7 men denna kvot betraktas som osäker av olika skäl. Av de nio miljarder som satsas på trimnings- och effektiviseringsåtgärder på väg har cirka tre fjärdedelar kunnat lönsamhetsberäknas. Den genomsnittliga nettonuvärdeskvoten för dessa varierar mellan cirka 0,6 (för mötesseparering som utgör den största delen av potten) till närmare 3. För de 14 miljarder kronor som avsätts för trimning och effektivisering på järnväg är det möjligt att beräkna nyttor för merparten. Något genomsnittligt lönsamhetstal redovisas dock inte i effektbedömningen. Sammantaget är trafikverkens bedömning att satsningarna på åtgärdsområden i genomsnitt är ungefär lika lönsam som satsningarna på nya namngivna investeringar i ramnivån.

6.5 Sammanfattning och slutsatser

Systemanalyser och andra förberedelser för åtgärdsplaneringen

Långt gångna förberedelser inför inriktningsbeslut

Av stor betydelse för framtagandet av förslagen till planer för nationell och regional transportinfrastruktur har varit de förberedelser i form av nationella och regionala systemanalyser som planeringsmyndigheterna genomförde parallellt med att inriktningsbeslutet bereddes och verkställdes av regering och riksdag. Det framgår bl.a. av trafikverkens redovisning av uppdraget inför åtgärdsplaneringen att det genom förberedelsearbetet skulle komma att finnas färdiga byggstenar som skulle göra det möjligt att snabbt sätta ihop en åtgärdsplan som mötte regeringens angivna mål och ekonomiska ramar. Detta kan nog antas ha varit en förutsättning för att kunna genomföra planeringen inom angivna tidsramar. Det är heller inget nytt i infrastrukturplanesammanhang där det snarare har varit tradition att planeringsmyndigheterna på grund av snäva tidsramar, har varit tvungna att förbereda sig innan uppdragen att genomföra planeringen är formellt beslutade.

Likväl är det inte alldeles enkelt att förstå hur det är möjligt att ta fram färdiga byggstenar till åtgärder innan målen och förutsättningarna för planeringen är bestämda. Hur görs exempelvis i ett sådant läge de fyrstegsanalyser som ska avgöra om en brist i transportsystemet ska mötas med åtgärder som dämpar efterfrågan, effektiviserar användningen av transportsystemet eller leder till mindre eller större utbyggnader av transportkapaciteten? Resultatet av dessa analyser borde ju på ett helt avgörande sätt påverkas av direktivens anvisningar om mål, antaganden om styrmedel, prioriteringskriterier, eftersträlvade effekter, etc. Därmed borde också åtgärdsplaneringens byggstenar vara svåra att mejsla ut på förhand.

Metod för systemanalyser

I trafikverkens förberedelser inför åtgärdsplaneringen ingick även metodbeskrivningar för framtagning av vissa underlag som i högre eller mindre grad berör användningen av fyrstegsprincipen. Ett sådant exempel är metoden för regionala systemanalyser som även stått modell för de nationella systemanalyser som genomfördes senare. Metoden innebär att utifrån politiskt beslutade mål på nationell, regional och lokal nivå analysera hur transportsystemet bör fungera och byggas upp för att möta målen och att därefter avgöra vilka åtgärds kombinationer som är lämpligast för att åstadkomma denna funktionalitet i transportsystemet på ett kostnadseffektivt sätt. Analysen av funktioner och åtgärdsbehov ska ske i enlighet med fyrstegsprincipen.

Vår bedömning är att de angivna analysstegen förefaller vara väl avvägda för att generera en kostnadseffektiv åtgärdssammansättning. Såvitt vi kan finna finns dock inget metodstöd när det gäller hur analyserna i praktiken ska genomföras. Hur ska man exempelvis väga olika mål, nyttor och kostnader mot varandra? I underlaget för åtgärdsplaneringen redovisar trafikverken visserligen en metod för samhällsekonomiska bedömningar och prognoser, men den verkar dock inte alls vara kopplad till metoden för systemanalyser.

De illustrationsexempel till hur systemanalysmetoden ska praktiseras, som lämnas i underlaget, för istället tanken till en mycket långt gången planhushållning som innebär att man på tjänstemannanivå tolkar och sammanväger mål och avgör vilken funktion transportsystemet bör ha och vilka åtgärder som kan vara lämpliga för att uppnå denna funktionalitet. Trafikanternas preferenser eller de samlade kostnader och uppoffringar som är knutna till olika åtgärder verkar inte behöva ingå i övervägandena. Denna iakttagelse berör en mycket grundläggande aspekt på fyrstegsprincipens användning. Nämligen hur man ska kunna säkerställa att fyrstegsprincipen tillämpas på ett sätt som är förenligt med överordnade transportpolitiska mål och principer – som bl.a. föreskriver att transportsystemets utveckling och användning ska baseras på transportkonsumenternas egna val inom ramen för ett ansvarstagande för gemensamma nyttor och kostnader.

Trafikverkens bedömning av de regionala systemanalyserna – bl.a. att de tagit sin utgångspunkt i regionala utvecklingsprogram med betoning på tillgänglighet och regional utveckling och att det begränsade deras värde att de genomförts utan hänsyn till ekonomiska restriktioner – illustrerar att det kan vara problematiskt att förvalta gemensamma resurser genom att låta särintressen idka planhushållning.⁷⁷ Enligt vår bedömning är det inte uteslutet att sådana problem kan uppkomma även i en

⁷⁷ Det är också en illustration till hur förslag om att förbättra planeringssystemet kan ignoreras och leda till att tidigare identifierade problem återupprepas. Att länens planer i huvudsak inte utgick från nationella mål utan

nationell planering om avvägningarna beträffande transportsystemets funktion och åtgärdsbehoven sker genom informella överväganden på tjänstemannanivå i nära samverkan med regioner, företag och intresseorganisationer.

I trafikverkens avrapportering av förberedelserna för åtgärdsplaneringen ingår också en nationell godsanalys och en analys av kollektivtrafik och turism som anges vara genomförda med systemanalysmetoden. Enligt vår mening är dock redovisningen av hur fyrstegsprincipen har påverkat förslagen och slutsatserna i dessa systemanalyser helt ogenomtränglig, trots att den uppges ha genomförts enligt den metodbeskrivning som tagits fram.

Ekonomiska styrmedel i åtgärdsplaneringen

Av betydelse från fyrstegssynpunkt är att verken i sitt underlag aviserade att man avser att utnyttja den s.k. EET-strategin som innehåller ett stort antal styrmedel för att åstadkomma en effektivare energianvändning – bl.a. höjda bränsleskatter, CO₂-differentierat förmånsvärde, fordonsskatt och kilometerskatt för tunga fordon. Vår bedömning är att detta kan ses som ett ambitiöst försök att i brist på tydliga direktiv från regeringen inkludera vissa ekonomiska styrmedel i analysen.⁷⁸ Om fyrstegsprincipen ska kunna bli trovärdig som ett sätt att säkerställa en förutsättningslös och allsidig planering är det ofrånkomligt att inkludera ekonomiska och andra styrmedel på något sätt. Samtidigt räcker det egentligen inte att bara studera hur givna åtgärders lönsamhet påverkas av antaganden om ekonomiska styrmedel. Uppgiften bör istället vara att undersöka hur åtgärderna ska utformas för att bli så lönsamma som möjligt under antagandet om att vissa styrmedel gäller. Detta är knappast möjligt att göra som känslighetsanalyser. Istället krävs tydliga direktiv om vilka antaganden om styrmedel som ska läggas till grund för planeringen.

Metod för miljöbedömningar

I trafikverkens underlag innehåller också metodbeskrivningen för miljöbedömningen av planen reflektioner kring fyrstegsprincipen. Den beskrivning av principen som lämnas där avviker i flera avseenden från den gängse. Vi noterar således att fyrstegsprincipen här anges ge underlag att avgränsa planeringen till åtgärder som ligger inom trafikverkens mandat – en avgränsning som kan vara rimlig med hänsyn till verkens uppgifter och befogenheter men som ändå inte framstår som självklar med utgångspunkt från regeringens överväganden i Infrastrukturpropositionen och trafikverkens ställningstagande att inkludera den myndighetsutformade EET-strategin som en planeringsförutsättning. I metodbeskrivningen för miljöbedömningen framställs också fyrstegsprincipen som ett sätt att utforma åtgärds paket som innehåller åtgärder från samtliga steg. Detta är enligt vår bedömning inte en slutsats som följer automatiskt av hur fyrstegsprincipen normalt definieras.

dominerades av ett regionalekonomiskt perspektiv var således något som Riksrevisionen konstaterade redan i rapporten från förra planeringsomgången 2004 (RiR 2004:1). Man föreslog också att regeringen skulle vidta olika åtgärder för att komma till rätta med detta problem.

⁷⁸ Regeringens infrastrukturproposition innehöll överväganden som kan tolkas som att det skulle vara en uppgift för myndigheterna att i åtgärdsplaneringen överväga effekten av ekonomiska styrmedel. Tillvägagångssättet att lägga antaganden om politiska beslut till grund för planeringen kan ändå diskuteras och det visade sig också att statsmakterna i ett senare skede fattade beslut om ekonomiska styrmedel som avvek från EET-strategins, vilket påverkade effektbedömningen av planerna.

Förslag till nationell plan

Låsningar i direktiven ger omvänt fyrstegstänk

Som tidigare konstaterats innebar regeringens planeringsdirektiv att en stor del av planeringsramen var bunden för utpekade projekt och ändamål. Att detta i hög grad påverkat planeringen framgår av trafikverkens förslag till nationell plan där det redan i missivet konstateras att de utpekade projekten (pågående projekt, närtidssatsningen och annan nödvändig verksamhet) överstiger tillgängliga ramar under planeringsperiodens första år och att de övriga investeringsprojekt, miljöåtgärder, trimningsåtgärder, sektorsverksamheter samt kollektivtrafikbidrag som ingår i planen fått förläggas till planperiodens slut.

Planen utgår alltså från en situation där tillgängliga ramar för de första åren redan är överintecknade med öronmärkta insatser, företrädesvis sådana som hör till det som ska övervägas först i fyrstegsprincipens steg 4. Hur detta förhållande kan vara förenligt med trafikverkens påstående att planerna utformats med ledning av fyrstegsprincipen är svårt att förstå. Snarare verkar planen vara uppbyggd enligt en omvänd fyrstegsprincip som innebär att man först betar av en rad dyra investeringsobjekt och möjligen därefter överväger mindre genomgripande åtgärder om något utrymme återstår.

Handlingsberedskap för ändrad transportefterfrågan

I missivet till planen redogör trafikverken för hur man har hanterat kravet i direktiven om att planen ska möjliggöra att ändringar i efterfrågan på transporter kan beaktas under planeringsperioden. Vi har tidigare i kapitel 5 konstaterat att detta krav skulle kunna uppfattas som ett sätt att skapa utrymme för fortlöpande fyrstegsanalyser under planeringsperioden. Men trafikverken anser sig ha mött kravet genom att avsätta medel för tillkommande behov, för statens andel av medfinansieringsavtal samt förberedelser för nästa planperiod. Dessa insatser kan nog vara befogade och nödvändiga men det verkar som de har mera med riskreserver och reservering av medel för att infria ingångna överenskommelser att göra än att skapa utrymmen i planen som gör den robust eller flexibel för skiften i transportefterfrågan.

Vad förberedelser för nästa planeringsperiod eller reserveringar för att infria löften i medfinansieringsavtal har att göra med ändringar i transportefterfrågan är således inte helt uppenbart. Reserveringar för tillkommande behov kan möjligen användas i ett sådant syfte, fastän dessa medel i andra delar av planen mera framställs som en riskreserv och buffert för exempelvis en snabbare kostnadsutveckling för olika åtgärdstyper. Det är inte heller självklart att en beredskap att hantera ändringar i efterfrågan enbart ska innebära en möjlighet att vidta nya åtgärder i tillägg till de som redan läggs fast genom planen. Inte minst utifrån ett fyrstegsperspektiv borde det också kunna vara naturligt att ha en beredskap för att kunna ompröva och avstå från vissa åtgärder om efterfrågeförändringar gör detta motiverat.

Trafikverkens syn på hur fyrstegsprincipen påverkat planen

I redogörelsen för bakgrunden till planeringen konstaterar trafikverken att EET-strategin har ingått som en förutsättning för de prognoser för trafikutvecklingen som tagits fram och för beräkningen av olika åtgärders samhällsekonomiska lönsamhet. Trafikverken menar därför att ett flertal steg-ett-

åtgärder i form av styrmedel implicit ingår i planen och att detta är viktigt vid en analys av planen ur ett fyrstegsperspektiv.

Det kan mot denna bakgrund vara viktigt att notera att EET-strategin inte ingår som en förutsättning för den fastställda planen eftersom den inte överensstämde med den klimatpolitik som beslutats vid denna tidpunkt, något som vi återkommer till i nästa kapitel. Vi utesluter ändå inte att infogandet av EET-strategin kan ha varit det bästa alternativet för att på något sätt väga in ekonomiska styrmedel i planeringen, särskilt om förfarandet hade sanktionerats tydligt genom regeringens direktiv (vilket dock inte var fallet). Även om EET-strategin har påverkat olika investeringars beräknade lönsamhet kan den dock knappas anses svara mot en fullständig tillämpning av fyrstegsprincipen, eftersom strategin endast har en generell inverkan på olika åtgärder och deras rangordning. Som vi uppfattar fyrstegsprincipen förutsätter den att varje åtgärd väljs, prövas och utformas med utgångspunkt i vad som är det mest kostnadseffektiva alternativet att nå uppställda mål i det enskilda fallet.

Den tolkningen tycks också trafikverken själva göra när man anger att "ett viktigt angreppssätt har varit att pröva olika åtgärder/åtgärds kombinationer enligt fyrstegsprincipen för att hitta de mest kostnadseffektiva alternativen".⁷⁹ Hur detta i praktiken har kunnat ske med de planeringsförutsättningar som gällt är dock svårt att se och någon systematisk redogörelse för hur andra typer av åtgärder än namngivna investeringar har hanterats i planeringen finns inte i planerna eller de allmänt tillgängliga planeringsunderlagen.⁸⁰ Regeringens direktiv angav exempelvis att det av planeringsunderlaget skulle framgå vilka förslag till alternativa åtgärder som förkastats. Såvitt vi kan se finns en samlad sådan redovisning enbart för namngivna investeringar.

Trafikverken anger också fyrstegsprincipen som ett av sju övergripande prioriteringskriterier för utvecklingen av transportsystemet. Det är svårt att tolka detta besked eftersom vi utgått från att fyrstegsprincipen är en analysmetod och inget prioriteringskriterium. Kan beskrivningen uppfattas så att om fyrstegsanalysen visar att en investering är ett effektivt eller ineffektivt sätt att lösa ett trafikproblem så vägs denna information samman med ytterligare sex variabler för att avgöra huruvida det ska bli en investering eller inte?

Fyrstegsprincipen behandlas också i ett särskilt avsnitt av planen (avsnitt 5.3.3). Återigen hävdas att fyrstegsprincipen har varit den ram som använts för att ta fram åtgärdsförslagen och utgångspunkten för metodiken som använts i de regionala och nationella systemanalyserna. Ytterligare något som förbryllar i trafikverkens redovisning är att man säger sig ha strävat att få en avvägd mix mellan åtgärder från de fyra stegen.⁸¹ Som vi uppfattar det kan det aldrig vara ett mål i sig. Tanken är väl istället att om målen kan tillgodoses genom åtgärder i de tidiga stegen ska sådana väljas i första hand.

⁷⁹ Nationell plan för transportsystemet 2010–2021, Del 1, s. 15.

⁸⁰ De samlade effektbedömningarna av olika åtgärder har för vägåtgärder i allmänhet kompletterats med ett PM som benämns fyrstegshistorik. Dessa PM beskriver i allmänhet vilka övriga insatser som gjorts med koppling till den aktuella åtgärden som tidigare genomförts och med en kortfattad beskrivning av varför den valda åtgärden nu bedömts vara nödvändig att genomföra. Motiveringen är kortfattad och uttryckt i allmänna termer och ingen systematisk effektbedömning av alternativa åtgärder redovisas. För åtgärder i järnvägssystemet saknas i allmänhet en beskrivning av fyrstegshistoriken.

⁸¹ Samma strävan efter en avvägd sammansättning nämns i den tidigare refererade metodbeskrivningen för miljöbedömningar.

Nationell systemanalys

Enligt trafikverken har den sammanvägda nationella systemanalysen varit en viktig del i analysen och prioriteringen av de åtgärder som bedömts svara bäst mot de behov och mål som finns i transportsystemet. Det framgår att man i åtgärdsvalet tillämpat ett "top-down-perspektiv" som utgår från en av verken genomförd behovs- och bristanalys utifrån uppställda mål snarare än en efterfrågeanalys utgående från transportkonsumenternas dokumenterade preferenser ("bottom-up-perspektiv"). Visserligen kommer efterfrågeperspektivet in genom de trafikprognoser som gjorts och genom att de beräknade trafikvolymerna påverkar åtgärderas nytta. Men metodiken förefaller ändå medföra att man har ett planhushållningsperspektiv på åtgärdsgenereringen medan efterfrågeperspektivet kommit in först i prioriteringsfasen.

Sannolikt är detta en planeringsmetodik som tillämpats länge. Men det hindrar inte att ansatsen kan vara problematisk med utgångspunkt i de principer om decentraliserat och marknadsbaserat beslutsfattande som svensk transportpolitik bygger på. Det ligger utanför detta uppdrag att utreda hur åtgärdsgenereringen skulle kunna vara mer efterfrågestyrd. Eventuellt kan man se den nyligen redovisade Kapacitetsutredningen som en ansats åt det hållet. I detta sammanhang är det dock framför allt intressant att fundera över hur metoden för åtgärdsgenerering påverkar utfallet av analyser enligt fyrstegsprincipen. Möjligheterna att förbättra transportsystemet är oändliga och om man bortser från kostnadssidan kan alla åtgärder framstå som attraktiva att genomföra. Behov som inte behöver prövas i form av en dokumenterad efterfrågan blir därmed svåra att värdera och väga mot varandra och det finns därför en betydande risk att effektivitetsaspekterna kommer bort vid en ren behovsbedömning. En avgörande fråga blir därför om den nationella systemanalysen ger tillräckliga drivkrafter att välja de mest kostnadseffektiva åtgärderna redan i åtgärdsgenereringsfasen.

Trafikverken redovisar i sitt förslag en prioriteringsordning för utvecklingsanslagen. Denna prioritering styrs i hög grad av regeringens direktiv om att utpekade åtgärder ska vidtas och tidigare åtaganden (bl.a. återbetalning av lån och förskotteringar). Det kan noteras att satsningar på s.k. åtgärdsområden, bl.a. trimnings- och effektiviseringsåtgärder som i hög grad kan antas vara hänförliga till steg 2 och 3 enligt fyrstegsprincipen kommer relativt långt ner på listan (punkt 5 av 6). Återigen blir det uppenbart att utrymmet för planering enligt fyrstegsprincipen är mycket begränsat. Det framgår också att ca 30 procent av den totala åtgärdsramen och mer än 2/3 av utvecklingsmedlen är bundna genom av regeringen utpekade projekt. Handlingsfriheten begränsas också av att regeringen angett att minst hälften av de obundna medlen för utveckling av transportsystemet ska gå till väginvesteringar. De av regeringen bundna medlen går också till projekt med en avsevärt lägre lönsamhet (nnk 0,2) än de nytillkomna objekten (nnk 0,9).

Effektbedömning

Trafikverket konstaterar att det är svårt att på detaljnivå beskriva de samlade effekterna av planen eftersom det främst är de namngivna investeringarna som kan preciseras i planen. Andra åtgärder måste enligt effektbedömningen formas senare och i samarbete med andra aktörer. För sådana åtgärder reserveras resurser för olika åtgärdsområden med bestämda ändamål. Vi har förståelse för att detta måste vara fallet i hög grad med hänsyn till den stora mängd potentiella åtgärder som det är fråga om.

Däremot är det svårare att förstå hur detta kan förenas med påståendet att planeringen sker enligt fyrstegsprincipen. Om det vore så att man för alla åtgärder har prövat de fyra stegen så borde det ju finnas många andra åtgärder än namngivna investeringar som är utredda och effektbeskrivna. Om det däremot är så att åtgärder i steg 1-3 inte kan preciseras på förhand, hur kan de i så fall ingå i fyrstegsanalyserna? Samma frågor uppstår när trafikverken bedömer att det i planförslagets åtgärdsområden och sektorsåtgärder ingår åtgärder som har stor potential att minska utsläppen men att omfattningen inte har kunnat fastställas.

Trafikverken bedömer att planernas bidrag till målet om ekologisk hållbarhet är marginellt och att klimatmålet kräver åtgärder i form av bl.a. ekonomiska styrmedel, vilka det dock enligt effektbedömningen ligger utanför trafikverkens mandat att behandla i planeringen. Man kan hålla med om att det skulle bli svårhanterligt om trafikverken baserade sin planering på beslut som ligger utanför det egna beslutsmandatet. Slutsatsen i effektbedömningen överensstämmer dock inte riktigt med trafikverkens faktiska överväganden om den s.k. EET-strategien. I Infrastrukturpropositionen förutsätter också regeringen att betydelsen av ekonomiska styrmedel ska belysas i åtgärdsplaneringen, även om det är oklart hur regeringen föreställer sig att det ska gå till.

Sammanfattande bedömning av genomförandefasen

Arbetet med att ta fram förslaget till nationell plan för transportsystemet 2010–2021 representerar enligt vår mening en mycket omfattande och ambitiös insats inom vars ram det tagits fram mängder med planeringsunderlag. Det har också gjorts framsteg i fråga om planeringsförutsättningar och planeringsmetoder som bör ha medverkat till att planeringen blivit mer allsidig än tidigare. Enligt vad vi kunnat finna har dessa framsteg dock i mycket liten utsträckning bäring på fyrstegsprincipens tillämpning.

Uppgiften att ta fram en plan för transportsystemets utveckling är dock komplicerad och det ligger i sakens natur att inte alla aspekter på samhällsutvecklingen eller de olika typer av åtgärder som övervägs i planeringen kan belysas i detalj. Detta är därför inget som skulle behöva döljas och i planeringsunderlagen redovisas ofta öppet de förenklingar och schabloniseringar som man varit tvungen att göra för att kunna fullgöra uppdraget på ett rimligt sätt.

Det är mot denna bakgrund förvånande att man i de mer övergripande beskrivningarna utnyttjar fyrstegsprincipen för att göra anspråk på att planen och planeringsprocessen är helt förutsättningslös och allsidig. Liksom i tidigare planeringsomgångar framstår det även denna gång som uppenbart att fyrstegsprincipen inte kan ha använts i planeringen på det sätt man ger sken av. Många exempel på detta kan hämtas från redovisningen av planen och planeringsunderlagen och vi har tidigare redogjort för några sådana iakttagelser. Med hänsyn till att det tidigare kunnat påvisas att påståenden om analyser enligt fyrstegsprincipen saknat täckning är det anmärkningsvärt att man även denna gång upprepar dessa påståenden utan att ha bättre grund.

Det största ansvaret för att fyrstegsprincipen utnyttjas i detta dubbelspel faller enligt vår mening på regeringen som ger planeringsmyndigheterna motsägelsefulla direktiv. Man anger att fyrstegsprincipen ska följas men ger samtidigt andra planeringsförutsättningar som kortsluter möjligheterna att tillämpa principen på ett seriöst sätt. I direktiven för planeringen gör man heller ingen ansats att ge

trafikverken vägledning om hur detta dilemma ska lösas, trots att sådan vägledning efterfrågats såväl i utvärderingar av tidigare planeringsomgångar som i förberedelserna inför den nu aktuella.

Att statsmakterna försätter planeringsmyndigheterna i en omöjlig situation kan dock inte vara ett försvar för att myndigheterna beskriver planeringsprocessen på ett vilseledande sätt. Myndigheterna ska verka inom lagarna och har ett ansvar inför medborgarna att redovisa vilka faktiska förhållanden och förutsättningar som gällt för planeringen. Om man finner att regeringens direktiv innehåller oförenliga krav bör man ge tydligt uttryck för detta. Likaså bör man redovisa de praktiska svårigheter att följa fyrstegsprincipen som föreligger genom att planeringen i realiteten endast är inriktad mot infrastrukturåtgärder och att mera detaljerade effektbeskrivningar endast finns för vissa namngivna investeringsobjekt. Att förespegla något annat – vilket sker på åtskilliga ställen i plandokumentet – är att vilseleda allmänheten om planeringens innehåll och grunder.

7 Beslutsfasen – fastställelsebeslutet

7.1 Vad ingår i beslutsfasen?

Till planeringscykelns beslutsfas, i vilken förslagen till nationella och regionala planer fastställs, räknar vi *regionernas och regeringens fastställelsebeslut och de fastställda regionala och nationella planerna för transportsystemet*. Vår analys har koncentrerats till besluten om den nationella planen och den revidering som gjorts av den nationella planen för transportsystemet som en följd av fastställelsebeslutet.

7.2 Fyrstegsprincipen som begrepp

I regeringens fastställelsebeslut⁸² med bilagor används begreppet fyrstegsprincipen tre gånger. I den fastställda nationella planen för transportsystemet 2010–2021⁸³ inklusive den samlade effektbeskrivningen av den fastställda nationella planen och de beslutade länsplanerna⁸⁴ omnämns fyrstegsprincipen tjugo gånger.

7.3 Regeringens fastställelsebeslut

Nya ramar

Genom regeringens fastställelsebeslut fastställs den nationella trafikslagsövergripande planen för utvecklingen av transportsystemet samt de definitiva ekonomiska ramarna för de trafikslagsövergripande länsplanerna för regional transportinfrastruktur för perioden 2010-2021. I bilaga 1 till fastställelsebeslutet redovisas regeringens ställningstaganden med anledning av trafikverkens förslag till nationell plan.

Fastställelsebeslutet för planeringsomgången 2010-2021 innebar avsevärda förändringar jämfört med trafikverkens förslag. Regeringen har bl.a. omfördelat ramarna så att det s.k. Västsvenska paketet inryms i planen. Insatsen medfinansieras bland annat genom införande av trängselskatt i Göteborg.

Pågående åtgärder och åtgärder som särskilt pekats ut i riksdagens beslut i enlighet med regeringens förslag i propositionen Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt och i budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:35, prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:TU1, rskr. 2008/09:126 och bet. 2008/09:TU2, rskr. 2008/09:145), den så kallade närtidssatsningen, ska enligt fastställelsebeslutet genomföras i enlighet med tidigare fattade riksdags- och regeringsbeslut (bilaga 1a).

Utöver pågående och särskilt utpekade åtgärder innehåller den nationella planen för utveckling av transportsystemet namngivna åtgärder i transportinfrastrukturen enligt en förteckning som redovisas i bilaga 1b till fastställelsebeslutet.

⁸² Regeringsbeslut 2010-03-29, N2009/6374/TE, N2008/8869/TE (delvis).

⁸³ Nationell plan för transportsystemet 2010–2021, Trafikverket Publikation: 2011:067.

⁸⁴ Samlad beskrivning - Effekter av nationell plan och länsplaner 2010–2021, Trafikverket Publikation: 2010:124.

Ramen för övriga åtgärder som är nödvändiga för utvecklingen av transportsystemet fastställdes av regeringen till 38 miljarder kronor för perioden 2010–2021.

I Västra Götalands län genomförs insatser om ca 61 miljarder kronor, varav ca 51 miljarder kronor under planperioden. Större objekt som ingår i satsningen är Västlänken, Marieholmstunneln med anslutningar, Hamnbanan, kollektivtrafikomställning K2020 med del av Götaälvbron, E45 Angeredsbron–Trollhättan samt dubbelspår Göteborg–Trollhättan.

Regeringen fastställde vidare att ramen för länsplanerna på 33,1 miljarder kronor skulle fördelas i enlighet med den preliminära fördelning som angavs i direktivet till åtgärdsplaneringen.

Utgångspunkter för genomförandet av planen

Vid genomförandet av den nationella planen ska Trafikverket enligt regeringen bl.a. fortlöpande tillämpa ett förhållningssätt som utgår från den s.k. fyrstegsprincipen där stegen översiktligt kan beskrivas som påverkansåtgärder, effektivare utnyttjande, smärre ombyggnader och nyinvestering. Regeringen anger att de utpekade åtgärderna i bilaga 1a och 1b till fastställelsebeslutet huvudsakligen är objekt som är resultatet av tillämpningen av fyrstegsprincipen där trafikverken med utgångspunkt i en brist i transportsystemet kommit fram till att en åtgärd som motsvarar steg 3 eller 4 är nödvändig. Trafikverket ska enligt regeringen vara uppmärksam på att framtida förändrade förutsättningar (preferenser, behov) kan ställa krav på nya bedömningar av vilka slags åtgärder som är lämpligast för att lösa olika transportbehov.

Regeringen uppdrar också åt Trafikverket att öka kunskapen om transportsystemets påverkan, effekter och konsekvenser för miljön samt om skadeförebyggande och kompenserande åtgärder. Mät-, analys- och värderingsmetoder ska utvecklas i samråd med övriga berörda myndigheter. Utvecklingen av transportsystemet ska bidra till att de nationella miljökvalitetsmålen nås. Uppföljning av funktionaliteten är enligt regeringen central som utgångspunkt och också för att öka kunskap och lärande och därigenom skapa underlag för nya åtgärder och nya beteenden för att öka effektiviteten. Uppföljningen och analysen är således både starten och slutet på planeringsprocessen.⁸⁵

7.4 Den fastställda planen

I samband med planens fastställelse justerades planeringsramen för utveckling från 217 miljarder kronor till 216,1 miljarder kronor i enlighet med underlag från regeringskansliet.⁸⁶ Ramen för drift, underhåll och bärighet var oförändrat 200 miljarder kronor men fördelningen på olika ändamål inom ramen förändrades genom fastställelsebeslutet. Utvecklingsramen fördelades i enlighet med vad som framgår av tabell 7.1 nedan. Ramen för drift, underhåll och bärighet fördelas på det sätt som framgår av tabell 7.2.

⁸⁵ Här bekräftas alltså synen på planeringsprocessen som en lärprocess, vilket varit en utgångspunkt för den analys av planeringsprocessens olika steg som redovisas i denna rapport.

⁸⁶ Nationell plan för transportsystemet 2010–2021, Trafikverket Publikation: 2011:067, s. 42.

Tabell 7.1 Fördelning av utvecklingsram i fastställd plan

| Verksamhet | Miljarder kr |
|---------------------------------------|--------------|
| Bundna investeringar | 82,2 |
| Nya namngivna investeringar | 34,3 |
| Nya investeringar och övriga åtgärder | 38 |
| Länsplaner | 33,1 |
| Drift av flygplatser | 1,2 |
| Räntor och amorteringar | 29,2 |
| Summa | 216,1 |

Som framgår av figur 7.1 är över $\frac{3}{4}$ av planeringsramen bundna och öronmärkta genom regeringens

Tabell 7.2 Fördelning av ramen för drift, underhåll och bärighet

| Verksamhet | Miljarder kr |
|--|--------------|
| Drift och underhåll av det statliga vägnätet | 110 |
| Bärighet, tjälsäkring, rekonstruktion väg | 14 |
| Statsbidrag till drift av enskilda vägar | 12 |
| Drift och underhåll järnväg | 64 |
| Summa | 200 |

planeringsdirektiv. Även om man enbart ser till de investeringar och övriga utvecklingsåtgärder som finns i planen är huvuddelen på förhand utpekade av regeringen.

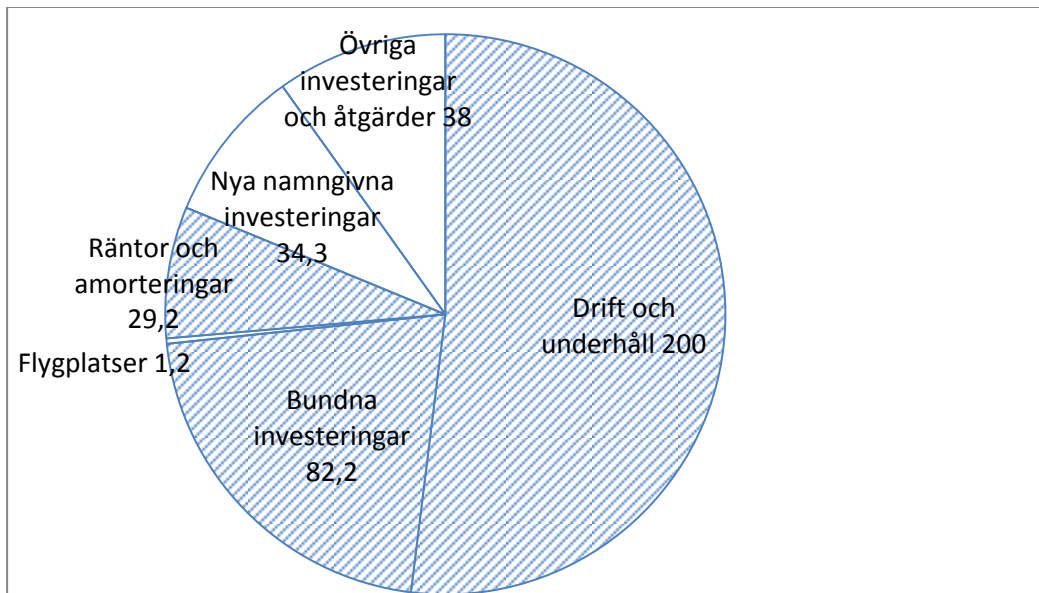
7.5 Skillnad mellan planförslag och fastställd plan

Ändrade ramar och ändrade definitioner av ramarna

Det är inte helt okomplicerat att jämföra trafikverkens förslag till planeringsramar med de ramar som slutligt fastställdes av regeringen. Regeringens beslut innebar nämligen också att vissa typer av åtgärder flyttades från exempelvis utvecklingsramen till drift- och underhållsramen samtidigt som nivåerna på olika insatser justerades i större eller mindre grad. Redogörelsen nedan baseras på de utredningar av konsekvenserna av förändringarna i ramarna som Trafikverket genomförde på regeringens uppdrag med anledning av fastställelsebeslutet.

Ramen för utveckling av transportsystemet

Genom sitt fastställelsebeslut lade regeringen in sju nya namngivna investeringar i planen utöver investeringarna i trafikverkens förslag till plan. Kostnaden för de nya investeringarna (utöver medfinansiering) beräknades uppgå till 14 miljarder kronor under planperioden, varav 1 miljard kronor dock fanns med redan i planförslaget. De nya investeringarna finansieras på följande sätt:



Figur 7.1 Ramar för fastställd nationell plan, miljarder kronor (streckat = bundna medel)

- Bärighetsåtgärder för järnväg finansieras via drift- och underhållsanslag med 400 miljoner kronor, i stället för via anslaget för utveckling.
- Kraftförsörjning finansieras med banavgifter med 5,6 miljarder kronor och avlastar därigenom anslaget för utveckling.
- Totalt 7 miljarder kronor överförs från övriga åtgärder till namngivna investeringar.

Medlen för övriga inte namngivna investeringar och andra insatser som är nödvändiga för utvecklingen av transportsystemet, uppgår enligt regeringens beslut till 38 miljarder kronor.

Ramen för drift, underhåll och bärighet

Delar av verksamheten för bärighetshöjande åtgärder på järnväg har överförts från utveckling av transportsystemet till drift och underhåll av det statliga järnvägsnätet. Kostnaden för den överflyttade delen är uppskattningsvis 400 miljoner kronor.

Intäkterna från banavgifter bedöms öka med 8,8 miljarder kronor jämfört med nuvarande nivå. De ökade intäkterna ska användas för att finansiera kvalitetshöjande insatser i järnvägsinfrastrukturen genom ERTMS, kraftförsörjning och elektrifieringar av banor till hamnar. I planförslaget föreslogs dessa intäkter användas för drift och underhåll.

En del av bärighetsanslaget för väg får i samråd med länen användas för kantförstärkning vid mittseparering av vägar (2+1 vägar). Anslaget till bidrag för drift och underhåll av enskilda vägar har utökats från 11 till 12 miljarder kronor.

Förändring av namngivna investeringar jämfört med planförslaget

Regeringens beslut inkluderar de namngivna investeringsobjekten i trafikverkens förslag, utom två investeringsobjekt, samt ytterligare sju nya namngivna investeringar.

Följande namngivna investeringar har tillkommit jämfört med planförslaget. De angivna beloppen avser den statliga delen under planperioden.

- Varberg, dubbelspår i tunnel (2 290 miljoner kronor).
- Södertälje sluss, Mälaren (1 060 miljoner kronor).
- Pågatåg Nordost (340 miljoner kronor).
- Malmö – Trelleborg (260 miljoner kronor).
- Kil – Laxå, (200 miljoner kronor).
- Kattegattleden (40 miljoner kronor).
- Västsvenska infrastrukturpaketet (10 000 miljoner kronor). I Västsvenska paketet ingår följande delar:
 - Västlänken.
 - Marieholmstunneln med anslutningar.
 - Kollektivtrafikåtgärder (K2020).
 - Ny Götaälvsbro.
 - Förbättringar av framkomlighet, miljö och trafiksäkerhet.
 - Trimningsåtgärder.

Borttagna namngivna investeringar jämfört med förslaget är:

- Förbifart Örnsköldsvik.
- Förbifart Norrköping.

Fördelning av medel till övriga åtgärder

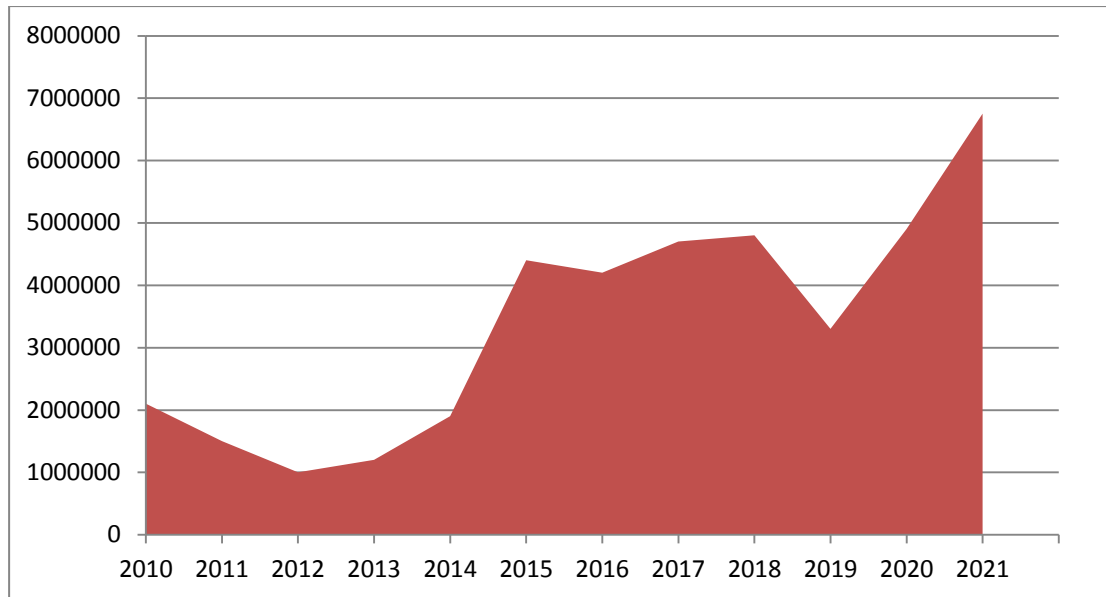
Finansieringen av de nya investeringar som regeringens fastställelsebeslut innehöll sker bl.a. genom en minskning av medel för övriga åtgärder. Övriga åtgärder är åtgärder med en kostnad som normalt är mindre än 50 miljoner kronor och som anses vara nödvändiga för utvecklingen av transportsystemet. Trafikverket skulle enligt regeringens fastställelsebeslut senast den 31 oktober 2010 redovisa ett förslag till fördelning av de, efter fastställelsen, disponibla medlen för övriga åtgärder, utifrån de transportpolitiska målen.

Enligt regeringens beslut uppgår ramen för övriga åtgärder till 38 miljarder kronor under planperioden. Den exakta ramen är dock enligt Trafikverket 40,8 miljarder kronor, inklusive en utökning av ramen med förväntade TEN-bidrag.⁸⁷

Neddragningen av medel för övriga åtgärder som nödvändiggörs av regeringens fastställelsebeslut utgör enligt Trafikverket drygt 4 miljarder kronor netto, jämfört med trafikverkens planförslag för hela planperioden. Detta motsvarar en minskning med ca tio procent. Utgångspunkten för arbetet

⁸⁷ Trafikverket: Fördelning av medel till övriga åtgärder i Nationell plan för transportsystemet 2010-2021, PM 2010-10-29.

med fördelning av medel för övriga åtgärder utifrån de nya fastställda ramarna var den fördelning på åtgärdsområden som de tidigare trafikverken tog fram i förslaget till nationell plan.



Figur 7.2 Fördelning av medel för övriga åtgärder per år enligt fastställd plan (mkr)

Trafikverket såg i sin redovisning allvarligt på problemet med att medelstillelningen i den första halvan av planperioden endast utgör knappt en tredjedel av medlen för övriga åtgärder för planperioden totalt. För vissa verksamheter bedömdes detta kunna innebära stora konsekvenser med kraftigt senarelagda effekter som följd. Medelstillelningen bedömdes även kunna påverka måluppfyllelsen

Tabell 7.3 Fördelning av medel för övriga åtgärder efter åtgärdsområde och del av planperioden.

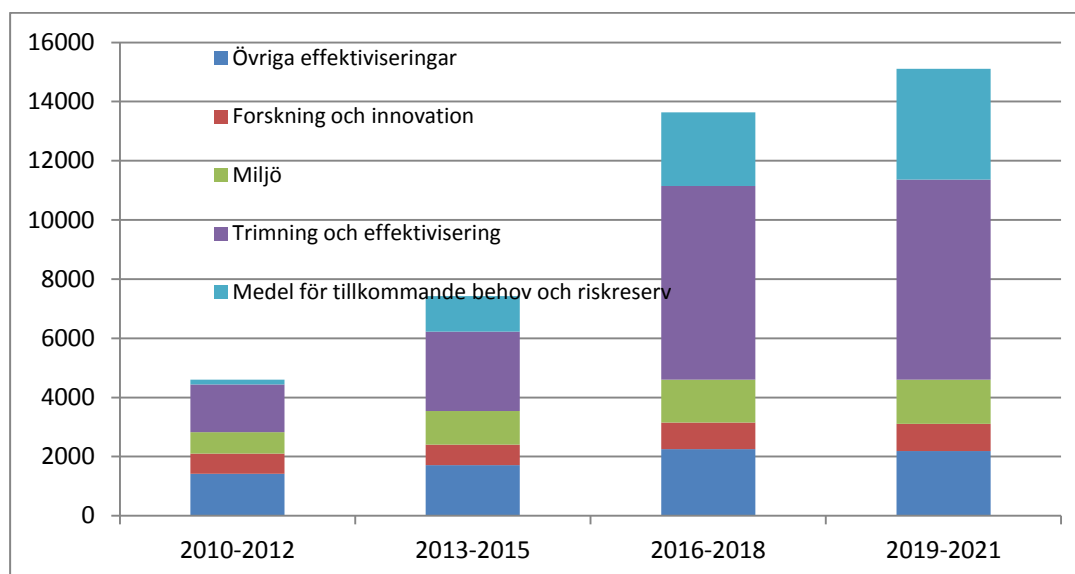
| <i>Miljoner kronor</i> | | | | | |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------|
| Åtgärdsområde | 2010-2012 | 2013-2015 | 2016-2018 | 2019-2021 | Summa |
| Övriga effektiviseringar | 1 424 | 1 707 | 2 248 | 2 191 | 7 570 |
| Forskning och innovation | 678 | 694 | 906 | 917 | 3 195 |
| Miljö | 729 | 1 137 | 1 443 | 1 495 | 4 804 |
| Trimning och effektivisering | 1 603 | 2 691 | 6 547 | 6 762 | 17 603 |
| Medel för tillkommande behov och riskreserv | 164 | 1 197 | 2 491 | 3 743 | 7 595 |
| | | | | | 40 767 |

på längre sikt genom att till exempel ingångna samarbeten måste brytas samt att viss verksamhet inte kan återhämtas i efterhand, åtminstone inte under planperioden. Trafikverket ansåg också att det skulle bli svårt att bedriva en effektiv verksamhet på grund av den ojämna medelfördelningen

mellan åren.⁸⁸ Av särskilt intresse i detta sammanhang kan vara att Trafikverket bedömde att möjligheterna att tillämpa fyrstegsprincipen begränsas betydligt av ramnivån den första delen av planperioden.⁸⁹

De årliga ramarna för planens åtgärdsområden är således mycket ojämnt fördelade under planperioden. På grund av de namngivna investeringarnas fördelning i tid blir utrymmet för åtgärdsområden mycket litet under planens första år, medan utrymmet istället är större under planens senare del. De årliga ramarna för övriga åtgärder under perioden 2010 – 2012 framgår av figur 7.2.

Fördelningen av medel för olika typer av övriga åtgärder samt medlens fördelning på olika delar av planperioden framgår av tabell 7.3 samt figur 7.3.



Figur 7.3 Fördelning av övriga åtgärder över planeringsperioden. Miljoner kronor

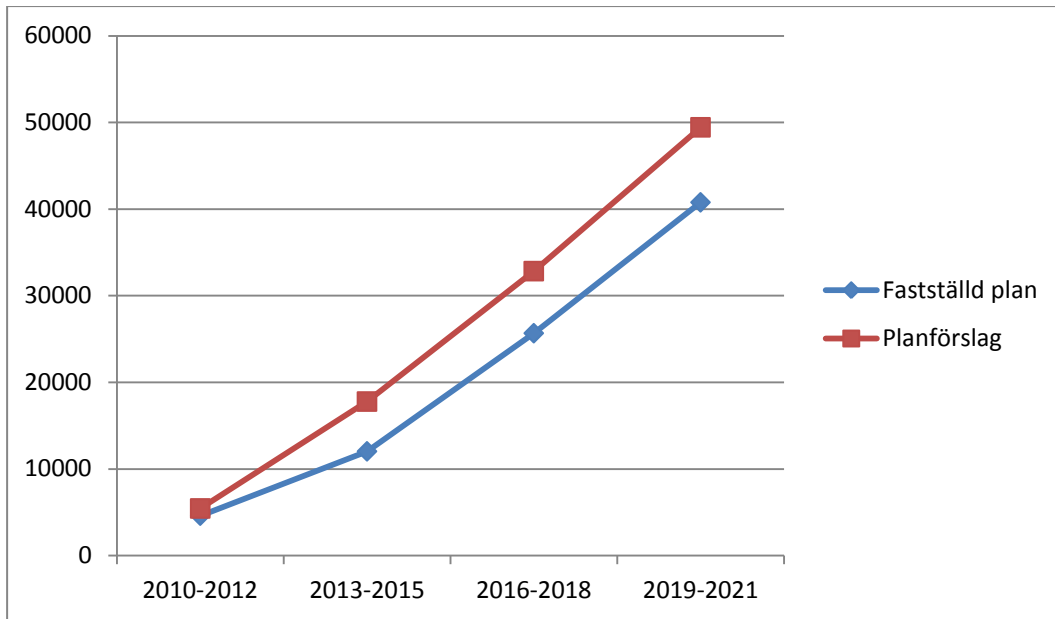
7.6 Genomförandet av fastställd plan

I den fastställda planen konstateras att de årliga ramarna för verksamheterna inom övriga åtgärder är mycket ojämnt fördelade under planperioden. På grund av den stora mängd namngivna investeringar som genomförs i början av planperioden, blir utrymmet för övriga åtgärder enligt Trafikverket begränsat under planens första år, medan utrymmet istället är större under planens senare del. Detta bedöms som Trafikverket tidigare redovisade för regeringen (brev och PM 2010-10-29) få konsekvenser för verksamheten och kommer att medföra en låg måluppfyllelse inom vissa områden i bör-

⁸⁸ Trafikverket: Fördelning av medel till övriga åtgärder i Nationell plan för transportsystemet 2010-2021 samt konsekvensbeskrivning av ny plannivå för drift och underhåll av järnväg, brev 2010-10-29.

⁸⁹ Trafikverket: Fördelning av medel till övriga åtgärder i Nationell plan för transportsystemet 2010-2021, PM 2010-10-29, s. 6.

jan av planperioden. Som tidigare nämnts angavs medlen för övriga åtgärder också som särskilt viktiga för att kunna tillämpa fyrstegsprincipen.



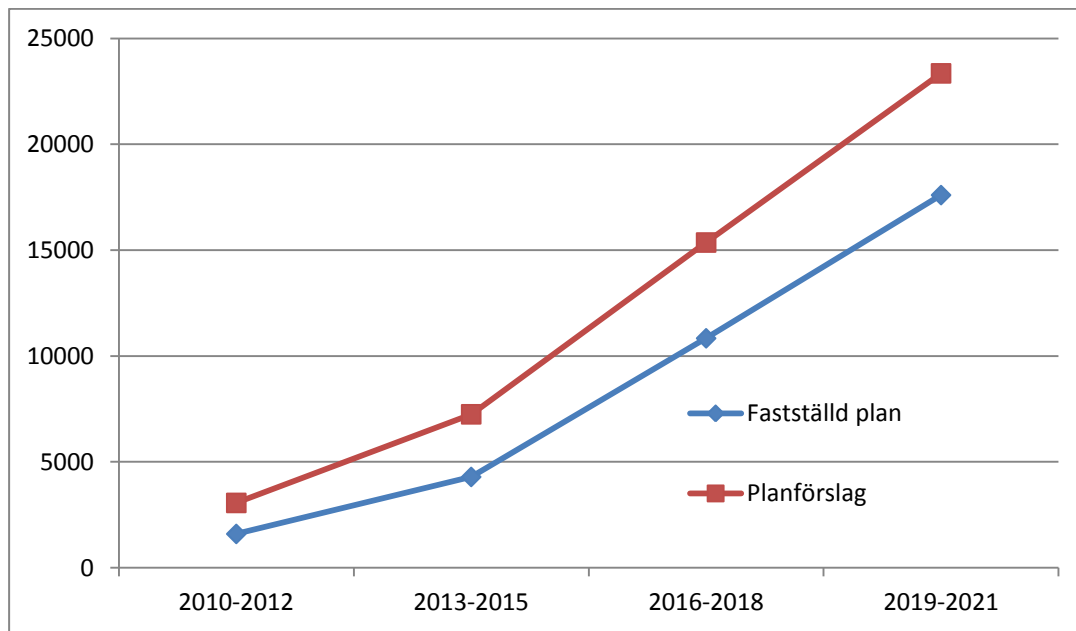
Figur 7.4 Medel för övriga åtgärder ackumulerat över planperioden i planförslag respektive fastställd plan (mkr)

Skillnaderna i medelstildelning mellan trafikverkens förslag till plan och regeringens fastställda plan ackumulerat över planperioden framgår av figur 7.4 och figur 7.5. I figur 7.4 redovisas utvecklingen för samtliga typer av övriga åtgärder, dvs. åtgärdstyperna *övriga effektiviseringar, forskning och innovation, miljö, trimning och effektivisering* samt *medel för tillkommande behov och riskreserv*. Som framgår uppkommer den största skillnaden under åren 2013 – 2015 då medelstildelningen enligt den fastställda planen ligger på en nivå som är över 5,7 miljarder kronor lägre än planförslaget (mot en skillnad på endast drygt 0,8 miljarder för åren 2010-2012). Det ackumulerade ”underskottet” i den fastställda planen jämfört med trafikverkens förslag uppgår till över 8,6 miljarder kronor vid planperiodens slut.

Ser man enbart till åtgärdstypen trimning och effektivisering – som ju per definition omfattar åtgärder av den typ som kan komma i fråga i steg 2 och 3 – växer skillnaderna mellan planförslaget och den fastställda planen över hela planperioden (jfr figur 7.5). Under den första treårsperioden satsar regeringen ca 1,5 miljarder kronor mindre på den typen av åtgärder jämfört med vad trafikverken föreslog. I slutet av planförslaget har ”underskottet” enbart för denna åtgärdstyp vuxit till över 5,7 miljarder kronor. Det betyder också att de åtgärder som regeringen drar ner som allra mest på genom sitt fastställelsebeslut är just den typ som har allra störst relevans för fyrstegsprincipens tillämpning inom Trafikverkets beslutskompetens.

I den fastställda planen diskuterar Trafikverket också förutsättningar att upprätthålla en flexibilitet i genomförandet av planen. En sådan flexibilitet kan som tidigare nämnts ha vissa konsekvenser för

möjligheterna att tillämpa fyrstegsprincipen i genomförandeskedet. Trafikverket konstaterar att förutsättningarna för prioritering med stor sannolikhet kommer att förändras under planperioden. Ny kunskap och teknik ger nya möjligheter, efterfrågan på transporter förändras och nya angelägna behov från medborgare och näringsliv blir aktuella. Det kan enligt trafikverket också visa sig nödvändigt att kraftsamla kring något eller några transportpolitiska etappmål. Ett ytterligare motiv för att skapa flexibilitet är möjligheten att samordna Trafikverkets åtgärder med andra aktörers.



Figur 7.5 Medel för trimningsåtgärder ackumulerat över planperioden i planförslag respektive fastställd plan (mkr)

För att få ut så mycket nytta som möjligt av åtgärderna under planperioden är det därför enligt verket inte lämpligt att redan i dag göra en exakt fördelning för hela perioden när det gäller omfattning och förläggning i tid. För att möjliggöra denna flexibilitet utan att behöva göra en omfattande revidering av planen fördelas de tillgängliga medlen per åtgärdsområde.

Beträffande planens påverkan konstaterar Trafikverket att planens åtgärder syftar till att stödja transporterens positiva bidrag till de transportpolitiska målen och därmed samhällsutvecklingen samt att begränsa de negativa effekterna. Man framhåller dock att det inte enkelt att beskriva de samlade effekterna av planen. Det beror bland annat på att vissa av åtgärderna inte kan preciseras i planen, utan de prioriteras och beslutas i Trafikverkets årliga verksamhetsplanering. Det noteras också att effektbeskrivningarna baseras på de namngivna investeringarna i det nationella planförslaget, inte på investeringarna i den fastställda nationella planen. Trafikverket bedömer dock att skillnaden mellan den föreslagna och den beslutade nationella planen inte innebär någon väsentlig förändring av effekterna.

Trafikverket redovisar också att de trafikprognoser som ligger till grund för effektbeskrivningarna baseras på antaganden om kraftfullare klimatstyrmedel än vad som sedermera har beslutats (klimat-

propositionen). Prognoserna ger också en viss underskattning av bilinnehavet. Prognoserna torde därför enligt verket underskatta den nu sannolika trafikutvecklingen något. Även prognosernas fördelning mellan väg- och järnvägstrafik påverkas så att vägtrafiken underskattas och järnvägstrafiken överskattas något.

Den beräknade genomsnittliga nettonuvärdeskvoten för de nytillkomna namngivna investeringarna i den nationella planen är cirka 0,8 (0,9 i förslaget) Det betyder alltså att samhället får tillbaka nästan två kronor i nytta för varje investerad krona. För väg- och järnvägsobjekten är nettonuvärdeskvoten cirka 1,3 (1,0) respektive 0,5 (0,8), medan sjöfartsobjekten har en kvot på 0,1 (0,3). Om hänsyn även tas till "bundna" investeringar, alltså pågående investeringar, närtidssatsningen och andra investeringar som pekats ut av regeringen i planeringsdirektiven, sjunker den genomsnittliga lönsamheten för den nationella planen till cirka 0,1 (0,2).

Slutsatsen av en jämförelse av de genomsnittliga nyttorna i förslaget till plan respektive den fastställda planen blir att regeringens förändringar har medfört att lönsamheten i de nya objekten har sjunkit marginellt. Lönsamheten har ökat märkbart för de nya vägprojekten (troligen beroende på att en del mindre lönsamma förbifartsprojekt har mönstrats ut) men sjunkit i lika hög grad för järnvägsprojekten (troligen ett resultat av att Västsvenska paketet med en kostnadskrävande järnvägstunnel tillkommit). Sjöfartsobjektens lönsamhet har minskat (genom nytillkomna åtgärder).

Den marginellt sämre lönsamheten för nya objekt medför att lönsamheten för samtliga investeringar ligger nära noll när de bundna projekten inkluderas. Den samlade beräkningsbara lönsamheten är alltså svag och indikerar att samhällets resurser kommer att vara i stort sett oförändrade som följd av att investeringsplanen genomförs.⁹⁰ På systemnivån väntas alltså 215 miljarder kronor satsade under planeringsperiodens tolv år betala tillbaka sig med ungefär motsvarande nyttor under den ekonomiska livsängden på ca 60 år. Förutsatt att de planerade investeringarna inte blir dyrare än tänkt och inga oförutsedda nyttor eller onyttor uppstår betyder detta strängt taget att summan av alla investeringsåtgärder i planen ger samma välfärdseffekt som om inga infrastrukturinvesteringar alls hade genomförts under den aktuella tiden.

7.7 Sammanfattning och slutsatser

Regeringens beslut om fastställelse av planerna och den revidering som gjorts av trafikverkens planförslag för att få den fastställda planen att överensstämma med fastställelsebeslutet innebär inga nya ställningstaganden eller överväganden beträffande fyrstegsprincipen. I planen hävdas liksom tidigare att planeringen har skett enligt fyrstegsprincipen. Regeringen anger också i fastställelsebeslutet att de utpekade åtgärderna huvudsakligen är objekt som är *resultatet av* tillämpningen av fyrstegsprincipen där trafikverket med utgångspunkt i en brist i transportsystemet kommit fram till att en åtgärd som motsvarar steg 3 eller 4 är nödvändig.

Denna sistnämnda innehållsdeklaration från regeringens sida framstår som något oväntad med hänsyn till att de angivna investeringarna omfattar såväl objekt utpekade inför planeringsprocessen (ibland med en omfattande och långdragen historia som exempelvis Hallandsåstunneln) och de nya investeringar som ingår i Västsvenska paketet som framstår som ett klassiskt exempel på förhand-

⁹⁰ Det bör dock noteras att lönsamhetstalen av naturliga skäl enbart baseras på beräkningsbara kostnader och nyttor.

lingsplanering som inte är lätt att koppla till en förutsättningslös prövning enligt fyrstegsprincipen. Det bör särskilt noteras att regeringen inte nöjer sig med att konstatera att åtgärderna varit föremål för en tillämpning av fyrstegsprincipen utan till och med anger att de huvudsakligen är resultatet av den. Det kan inte tolkas på annat sätt än att regeringen bedömer det som givet att en omsorgsfull tillämpning av fyrstegsprincipen regelmässigt kan resulterat i att projekt som tunneln under Hallandsås samt åtskilliga andra miljardinvesteringar utan påvisbar samhällsnytta framstår som överlägsna framför åtgärder som påverkar efterfrågan, effektiviserar användningen av transportsystemet eller förbättrar befintlig infrastruktur. Vad denna bedömning baseras på är emellertid outgrundligt.⁹¹

Inte minst mot bakgrund av att Trafikverket för egen del anser att förändringarna i regeringens fastställelsebeslut försvårar tillämpningen av fyrstegsprincipen – främst genom neddragningen av medel för övriga åtgärder i planperiodens början till förmån för stora investeringar under dessa år – framstår det som gåtfullt hur regeringen kommit fram till sin slutsats. Enbart det förhållandet att statsmakterna väljer att låsa ¾ av medelramen innan åtgärdsplaneringen ens börjat (medel till drift- och underhåll, pågående projekt, särskilt utpekade projekt i regeringens s.k. närtidssatsning, övriga särskilt utpekade projekt, lån och amorteringar samt vissa statsbidrag) är svårt att förena med bilden av en genomgående tillämpning av fyrstegsprincipen.

I sak innebär regeringens fastställelsebeslut att tyngdpunkten i åtgärdsplaneringen förskjuts ytterligare mot stora namngivna investeringar medan övriga åtgärder får minskad tyngd, särskilt under planeringsperiodens första hälft. Neddragningen är särskilt stor inom åtgärdsområdet *trimning och effektivisering* som innehåller mindre åtgärder enligt fyrstegsprincipen steg 2 och 3, som enligt Trafikverket erfarenhetsmässigt uppvisar hög samhällsekonomisk lönsamhet och kostnadseffektivitet. Även åtgärdsområdet *övriga effektiviseringar* (tidigare s.k. sektorsåtgärder) som Trafikverket brukar hävda har stor relevans för fyrstegsprincipen (bl.a. steg 1 och 2) påverkas.

Regeringen ändrar också genom fastställelsebeslutet innehållet i ramarna på ett sådant sätt att tillgängliga medel för drift och underhåll inom järnvägen minskas till förmån för investeringar. Från fyrstegssynpunkt bör detta som regel innebära att man byter ut insatser för effektivare användning av infrastrukturen (steg 2) mot insatser för mer storskalig utbyggnad av kapaciteten (steg 4).

Den fastställda planen är vidare mycket framtung när det gäller större investeringar vilket tränger ut medlen för övriga åtgärder, vilket enligt Trafikverket försvårar en rationell planering av dessa insatser. Detta förefaller vara något omvänt med hänsyn till fyrstegsprincipens rekommendationer, eftersom det innebär att man även i tiden prioriterar en storskalig utbyggnad av transportsystemet (steg 4) framför åtgärder som siktar till att trimma systemet (steg 2 och 3) eller pröva om systemet kan utnyttjas effektivare (steg 1 och 2).

Som nyss framgått anger regeringen i sitt fastställelsebeslut att den fastlagda planen är ett resultat av en genomgående tillämpning av fyrstegsprincipen. Samtliga de förändringar som regeringen beslutat om i den fastställda planen, jämfört med trafikverkens planförslag, framstår emellertid som

⁹¹ Rent principiellt bör man naturligtvis vara öppen för att andra motiv än samhällsekonomisk effektivitet ska kunna vägas in i en fyrstegsanalys. Men för att fyrstegsprincipen ska kunna kvalificera sig som en genomskådlig planeringsmetodik måste det kunna ställas krav på att avvikelser från samhällsekonomisk effektivitet motiveras tydligt och de eftersträlvade effekterna kvantifieras och värderas på ett sätt som gör det möjligt att bedöma vilka värderingsgrunder som använts i planeringsprocessen.

kontraintuitiva i förhållande till vad som kunde förväntas med ledning av vad fyrstegsprincipen föreskriver. Det skulle därför ha varit intressant att få en närmare analys av vad som ligger till grund för förändringarna och hur de kan framställas som ett resultat av tillämpningen av fyrstegsprincipen. Några sådana motiveringar lämnas dock inte.

8 Fyrstegsprincipen över en planeringscykel

8.1 Fyrstegsprincipens genomslag i olika planeringssteg

I denna rapport har vi undersökt hur fyrstegsprincipen har tolkats och använts av statsmakterna och planeringsmyndigheterna över en hel planeringscykel – från utvärderingen av planeringsomgången 2004-2015 över olika förberedelse- och genomförandefaser i den senaste planeringsomgången fram till beslutet om fastställse av planen för utvecklingen av transportsystemet för perioden 2010-2019. Avsikten har varit att följa hur fyrstegsprincipen betraktas och behandlas i de olika planeringsstegen och försöka klarlägga om och i så fall hur synen på principens tillämpning och konsekvenser förändras från steg till steg.

8.2 Fyrstegsprincipen som begrepp

Till att börja med kan man konstatera att fyrstegsprincipen är ett begrepp som används med hög frekvens i de flesta dokument som är knutna till planeringsprocessen. Allra mest förekom begreppet i inriktningsplaneringen. Detta kan vara en naturlig följd av att förutsättningarna för planeringen är i särskilt fokus i denna planeringsfas. Men det är också tydligt att öppenheten inför fyrstegsprincipen innebär som störst i detta skede och att det i huvudsak är här det sker en prövning av vad principen kan tänkas innebära för planeringens uppläggning och genomförande.

I slutet av planeringscykeln, i planförslagen och fastställelsebesluten, förekommer fyrstegsprincipen mera som ett mantra som syftar till att karaktärisera planeringsprocessen men vars koppling till planeringsutfallet oftast är mindre uppenbar.

8.3 Från utvärderingen 2004 till fastställelsen 2010

Riksrevisionen ansåg år 2004 att gemensamma riktlinjer borde utvecklas för när och hur fyrstegsmodellen skulle tillämpas. Riksrevisionen rekommenderade att regeringen skulle ta initiativ till gemensamma och trafikslagsövergripande riktlinjer i syfte att öka samsynen om hur fyrstegsmodellen ska tillämpas. Ett sådant arbete borde enligt Riksrevisionen påbörjas så snart som möjligt för att fyrstegsmodellen skulle kunna få ett mer substantiellt genomslag i kommande planeringsprocesser.

Regeringen får anses ha tagit det efterfrågade initiativet genom de direktiv till att utarbeta inriktningsunderlag som regeringen gav SIKa och trafikverken i december 2006. I dessa direktiv angavs bl.a. att Banverket och Vägverket skulle lämna förslag på hur fyrstegsprincipen skulle kunna utvecklas och tillämpas i inriktningsplaneringen, särskilt med avseende på principens två första steg (dvs. påverkan på transportefterfrågan och val av transportsätt samt effektivisering av utnyttjandet av den befintliga infrastrukturen).

Trafikverken lämnade också de efterfrågade förslagen i sitt inriktningsunderlag från år 2007. I den del som specifikt behandlar fyrstegsprincipen föreslog trafikverken bl.a. att regeringen bör utforma tydligare och avvägda etappmål och trafikslagsövergripande strategier och en mer flexibel och förenklad planeringsprocess för investeringar, utfärda trafikverksgemensamma planeringsuppdrag och skapa ökad budgetmässig flexibilitet. Enligt trafikverken borde regeringen vidare ta initiativ exempelvis till känslighetsanalyser för kombinationer av styrmedel, identifiera verksamma steg-1-åtgärder samt

ange planeringsförutsättningar i form av skatter och avgifter. Trafikverken redovisade även en lång rad exempel på tänkbara åtgärder/möjliga förändringar enligt steg 1 och 2.

I regeringens infrastrukturproposition från 2008 fångas dessa förslag inte upp i någon större utsträckning. Det finns en del allmän retorik i linje med fyrstegsprincipen men konkreta förslag om hur fyrstegsprincipens olika steg ska kunna hanteras i planeringsprocessen saknas helt. Regeringen nämner allmänt att känslighetsanalyser är viktiga och att betydelsen av ekonomiska styrmedel bör behandlas i åtgärdsplaneringen men anger inte närmare hur detta ska kunna ske. De planeringsramar som föreslås och beslutas och de utpekade projekt och ändamål som anges grundas inte på något sätt i resonemang som anknyter till fyrstegsprincipen. Planeringsdirektiven anger kort att fyrstegsprincipen ska tillämpas men ger ingen vägledning om hur myndigheterna ska lösa de problem med principens tillämpning som redovisades i inriktningsunderlaget.

Trafikverkens redovisning av hur fyrstegsprincipen använts och påverkat systemanalyserna och förslaget till nationell plan utmärks också enligt vår mening av många oklarheter och motsägelser. Det är uppenbart att den tolkning av hur fyrstegsprincipen borde påverka planeringen som fanns i inriktningsunderlagen inte gäller längre. De metदानvisningar och exempel på tillämpning av fyrstegsprincipen som lämnas i systemanalyserna är enligt vår mening svåra att följa och omfattar inte en fullständig analys av samtliga steg som tidigare förutsattes. Uttolkningen av principen blir också svår att följa när man ibland anger den som ett prioriteringskriterium, ibland kopplar den till olika anslagstyper eller utgiftsområden och ibland säger sig ha eftersträvat en jämn fördelning på åtgärdstyper i de olika stegen.

I regeringens beslut om fastställda planer nås dock troligen en kulmen i motsägelsefullhet när regeringen stugar om i planförslaget för att ge utrymme för mer kostnadskrävande investeringar på bekostnad av effektiviserings- och trimningsåtgärder samt drift och underhåll men samtidigt hävdar att investeringarna är resultatet av trafikverkens tillämpning av fyrstegsprincipen. Detta samtidigt som Trafikverket i planeringsunderlagen till regeringen anger att den ändrade medelsanvändningen begränsar möjligheterna att tillämpa fyrstegsprincipen.

8.4 Skiftande syn på fyrstegsprincipen i olika skeden

Ett av syftena med detta PM har varit att försöka klarlägga om och i så fall hur synen på principens tillämpning och konsekvenser förändras från steg till steg. Den korta genomgången ovan tycks bekräfta att det förhåller sig så. Bilden som framträder är att en kritisk utvärdering av tidigare planeringsomgång fångats upp på ett lyhört sätt av regeringen i inledningen till nästa planeringsomgång men att regeringen bollat frågan vidare till planeringsmyndigheterna. Även planeringsmyndigheterna har i ett första skede prövat förutsättningarna för fyrstegsprincipen på ett tämligen förutsättningslöst sätt, vilket bl.a. resulterat i en hel del konstruktiva förslag till uppläggning av planeringen. I nästan samtliga fall innebär dock förslagen att frågorna bollas tillbaka till regeringen.

I nästa skede har regeringen dock varit mindre receptiv än tidigare och om trafikverkens förslag över huvud taget fångas upp i inriktningsbeslutet sker det på ett mycket diffust sätt. I kombination med omfattande låsningar i fråga om ramar och utpekade projekt ger direktiven att fyrstegsprincipen ska tillämpas i åtgärdsplaneringen ett mycket motsägelsefullt budskap till trafikverken. Detta yttrar sig också i att fyrstegsprincipen behandlas på ett ganska svärgenomträngligt sätt med många oklarheter och motsägelser i förslaget till nationell plan. Färden från öppenhet till slutenhet fullbordas av att

regeringen genom fastställelsebeslutet prioriterar steg-4-åtgärder ännu hårdare än tidigare samtidigt som man hävdar att detta är resultatet av trafikverkens tillämpning av fyrstegsprincipen.

Mot bakgrund av beskrivningen ovan går det inte att frigöra sig från intrycket att fyrstegsprincipen i stor utsträckning varit föremål för ett Svarte-Petter-spel. Detta yttrar sig i att trafikverken begär vägledning av regeringen och att regeringen ber om underlag från verken. Man kan också lägga märke till att både regeringen och trafikverken har en öppen och analyserande attityd till fyrstegsprincipen i ett tidigt beredningsskede (när inriktningsunderlagen tas fram) men att samtliga aktörer förefaller bli mer slutna och kryptiska i behandlingen av fyrstegsprincipen när man närmar sig ett skarpt läge med faktiska avvägningar av planeringsinriktning och resursanvändning. Mest anmärkningsvärt är kanske att man inte lyckats flytta fram positionerna det minsta när det gäller fyrstegsprincipens trovärdighet från förra planeringsomgången till denna senaste. Trots omfattande utrednings- och utvecklingsinsatser under en hel planeringscykel framstår fyrstegsprincipen i regeringens fastställelsebeslut som en retorik mer tömd på innehåll än någonsin tidigare.

Någon utveckling av metoderna för att genomföra fyrstegsanalyser som ett instrument för förutsättningslös och allsidig prövning av olika sätt att utveckla transportsystemet i linje med vad Riksrevisionen och SIKA efterlyste i utvärderingarna av förra planeringsomgången är också svår att spåra. Trafikverkens utveckling av *metoden för åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen* förefaller snarare kontraproduktiv i förhållande till Riksrevisionens utgångspunkt eftersom den istället för tanken till en mycket långt gången planhushållning som innebär att man på tjänstemannanivå – och i samverkan med de närmast berörda aktörerna – tolkar och sammanväger mål och avgör vilken funktion transportsystemet bör ha och vilka åtgärder som kan vara lämpliga för att uppnå denna funktionalitet. Hur en sådan tillämpning av fyrstegsprincipen kan vara förenlig med överordnade transportpolitiska mål och principer – som bl.a. föreskriver att transportsystemets utveckling och användning ska baseras på transportkonsumenternas egna val inom ramen för ett ansvarstagande för gemensamma nyttor och kostnader – är inte lätt att förstå.⁹²

⁹² Trafikverket har nyligen utvecklat metoden i sitt förslag till handledning för s.k. åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen (Trafikverket: Handledning. Åtgärdsval enligt fyrstegsprincipen – arbetsmetodik och redovisning. Extern remissversion 2012-04-10). Enligt handledningen förväntas metodiken säkra ”kostnadseffektiva lösningar som beaktar alla trafikslag och färdmedel liksom alla typer av åtgärder. Det handlar både om resurshushållning och om bidrag till hållbar samhällsutveckling.” Denna beskrivning gör att man bör kunna ha stora förväntningar på att fyrstegsprincipen ska främja en förutsättningslös och allsidig planering. Den rekommenderade arbetsmetodiken infriar dock knappast dessa förväntningar. Erfarenheterna av en utvärdering Trafikverket har låtit göra av ett antal testfall av den nya metoden är inte heller uppmuntrande. Testfallen visar att metoden i praktiken tillämpats så att en på förhand underförstådd åtgärd anges som den enda tänkbara i en process som utgår från starkt avgränsade och verksamhetsbaserade mål och som bedrivs med mycket begränsade analys- och resursinsatser där samverkan i första hand söks med de särintressen och maktkoncentrationer som har mest att vinna på att den underförstådda åtgärden genomförs medan de målkonflikter som finns tonas ner. Se vidare John Odhage: Åtgärdsvalsstudie – en ny planeringsaktivitet för bättre lösningar på transportrelaterade problem. Erfarenheter från de första testfallen. Institutionen för samhällsplanering och miljö, Stockholm 2012.