



SVENSKT NÄRINGSLIV

Vägval

– fem tankar
om framtidens
planeringsmodell
för Sveriges
infrastruktur

OKTOBER 2023

Författare: Karin Johansson, Johan Nyström, Jonas Eliasson, Karolina Boholm,
Fredrik Bergström, Stefan Fölster och Magnus Persson

Innehåll

<i>Karin Johansson</i>	
Förord: En bättre framtid för våra transportberoende företag	2
Sammanfattning	6
<i>Johan Nyström</i>	
Inledning: Sverige behöver en ny planeringsmodell för transportinfrastruktur	8
<i>Jonas Eliasson</i>	
1. Tillbaka till framtiden – en nygammal infrastrukturplanering	20
<i>Karolina Boholm</i>	
2. Näringslivets behov av en ny planeringsmodell	45
<i>Fredrik Bergström</i>	
3. Alternativ finansiering och organisering av infrastruktur och dess inverkan på planeringsmodellen	59
<i>Stefan Fölster</i>	
4. Att lära av de bästa – en ny planeringsmodell från Oceanien	74
<i>Magnus Persson</i>	
5. Politikens roll i en reformerad planeringsmodell	89
Författarpresentation	107

Förord

En bättre framtid för våra transportberoende företag

Framgångsrika företag förutsätter att människor smidigt kan resa och att varor och tjänster kan flöda fritt. Påståendet är varken uppseendeväckande eller kontroversiellt, det är fakta. Företag i alla branscher behöver transporter inom landet eller ut i världen för att bedriva sin verksamhet och växa i Sverige.

Naturligtvis spelar transporter även en stor roll för privatpersoner. Både i egenskap av vår roll på arbetsmarknaden när vi pendlar eller åker på tjänsteresor och på vår fritid. Rörlighet är en central del i ett modernt och öppet samhälle.

Hur väl transportererna fungerar är en funktion av vår infrastruktur. Det vill säga landets vägar, järnvägar, hamnar och flygplatser.

Investeringar i infrastruktur är på många sätt komplexa. Det rör sig om stora summor pengar, långa tidshorisonter och därmed svårprognostiserade behov. Dessutom i ett sammanhang där olika lokala och politiska viljor och särintressen lätt ställs mot varandra. Därför kommer den politiska process som ett land har för att planera och genomföra satsningar på infrastruktur att vara avgörande för hur väl utfallet blir.

Idén om en antologi uppstod ur frågeställningen – Hur framtidssäkrar vi Sveriges infrastruktur?

Mer specifikt hur staten organiserar, finansierar och planerar infrastruktur. Det vill säga planeringsmodellen. Om just detta handlar den här antologin.

När Svenskt Näringsliv talar om infrastruktur gör vi det med näringslivets behov i fokus. På gott och ont är infrastrukturen en pusselbit för företagsklimatet. Gott när infrastrukturen fungerar väl och transportererna kommer fram i tid, ont när tågen är försenade eller vägarna dåligt underhållna.

Sverige behöver fler och växande företag. Endast så säkrar vi vår långsiktiga välfärd och skapar sysselsättning. Då behöver infrastrukturen anpassas och utvecklas i takt med befolkningsökning och teknisk utveckling. Godstransporter, arbetspendling och långväga resande är samhällets blodomlopp.

Hur medverkar då politiken till ett väl fungerande transportsystem som möter näringslivets behov?

För att svara på den frågan behöver vi börja i vad dagens planeringsmodell för infrastruktur har för brister. Skall jag sammanfatta det enkelt har det med politikens möjlighet och vilja att prioritera, så att den stora summan satsas på rätt saker.

På detta sätt skiljer sig infrastrukturområdet från många andra politiska frågor som diskuteras där det återkommande, och ofta på felaktiga grunder, bara handlar om mer resurser. Här handlar det i hög utsträckning om att använda de befintliga resurserna på ett klokare sätt – något som borde vara mindre politiskt kontroversiellt.

I antologin presenterar fem författare med skilda bakgrunder och dagliga arbetsområden sina egna idéer om hur dagens planeringsmodell kan förändras.

Författarna är överens om att den nuvarande planeringsmodellen dras med problem, och några av de mest iögonfallande bristerna följer nedan.

Besluten brister i förmågan att prioritera rätt investeringar. Påfallande ofta byggstartas nya projekt med lägre samhällsekonomisk nytta än andra projekt som inte blir av.

Kostnadskontrollen brister och många projekt blir följaktligen dyrare än planerat. Dessutom har regeringar ofta lagt in så många projekt i den nationella planen för transportinfrastruktur att den i praktiken blivit övertecknad, och många projekt skjuts över kant. Det vill säga att det är upp till nästa regering att lösa finansieringen.

Riksrevisionen har pekat på att ny infrastruktur tenderar att bli dyrare än planerat. Inom alla skattefinansierade politikområden, infrastruktur inbegripet, är det viktigt att resurserna används så effektivt som möjligt och därför behövs kontrollmekanismer för att politiken ska ta beslut på korrekta grunder.

Ett annat problem är att underhåll av befintliga vägar och järnvägar blir eftersatt – underhållsskulden växer. Andra rapporter från Svenskt Näringsliv har visat att en relativt liten omfördelning mellan investeringar och underhåll skulle kunna råda bot på detta.

Staten är inte alltid den bästa utvecklaren och ägaren av infrastruktur. Vi vet, återigen från andra rapporter från Svenskt Näringsliv, att inte minst internationella erfarenheter visar att alternativa finansieringsmodeller både kan höja kvaliteten i genomförandet, sänka kostnaderna och avlasta statsfinanserna.

Samtidigt är ledtiden för ny infrastruktur mycket lång. Knappt någon infrastrukturminister får klippa band och öppna en ny väg eller järnväg som sittande regering fattat beslut om, och därför måste politiken tänka långsiktigt. Att bestämma över en infrastrukturbudget som årligen uppgår till många miljarder kronor ställer höga krav när projekt ska gallras för beslut. Vilka intressen tillgodoses och vilka lämnas utanför när nationell plan bestäms – och vad betyder det för näringslivet?

Trots det är politikens roll given, endast våra folkvalda kan ytterst hantera målkonflikter och ansvara för gemensamma medel. Men om regering och riksdag vill åtnjuta förtroende behöver även vägen fram till beslut vara transparent. Planeringsmodellen beskrivs ibland som omfattande, dyr och byråkratisk men kan den kortas utan att göra avkall på demokratisk legitimitet? Om detta tema återkommer flera av antologins författare.

Trots att dagens planeringsmodell är behäftad med brister står den sig hyggligt i jämförelse med andra länder. Men varför ska Sverige nöja sig med det? En jämförelse i antologin visar till exempel att planeringsmodellerna i Australien och Nya Zeeland ger ökad kontroll och transparens.

Hur kan vi då i Sverige reformera processen för planering, byggande och underhåll av infrastruktur?

Skall jag återigen försöka mig på en sammanfattning av en komplex fråga är ett genomgående tema i kapitlen att på olika sätt ”binda politiken vid masten”. Att på olika sätt införa moment i planeringsmodellen som tvingar fram lösningar på åtminstone några av problemen ovan.

Detta förstås utan att frånta politiken rollen som beslutsfattare. Det behöver inte vara så kontroversiellt som det låter, det ramverk för statsbudgeten som lades fast under 1990-talet är ett liknande exempel som tjänat oss väl utan att frånta riksdagen den demokratiska kontrollen.

Ovan kan i sin tur ske på lite olika sätt enligt författarna. Till exempel genom tydligare handslag i politiken i form av en parlamentarisk infrastrukturberedning som lägger fast den långsiktiga inriktningen.

Något mer långtgående förslag är att ge myndigheter, och kanske en helt ny myndighet, ett starkare mandat. Detta skulle ge en ökad transparens och tvinga fram en tydlighet från politiken när den avviker från det samhällsekonomiskt lönsamma. Det ställer krav på regeringen att den tydligt underbygger och redovisar sin grund för beslut om investeringar i infrastruktur, liksom även ta ansvar för alternativkostnaden.

Krav på bättre utredningar, bland annat lokaliserings- och godsutredningar, är en tanke på samma tema. Reformerna känns igen från liknande förslag vad gäller företagens regelbörda.

En annan tanke är att tidigt i processen undersöka möjligheten till alternativ finansiering.

Kapitlen innehåller också många mindre förslag. Som att helt enkelt ändra tidpunkten för när regeringen beslutar om nationell plan så att sittande regering får ett större ansvar för sina egna beslut. Att tydligare dela upp processen i separata delar för underhåll och investeringar är en annan tanke.

Antologin består av fristående kapitel som kan läsas var för sig eller tillsammans. Slutsatserna i respektive kapitel är författarnas egna. Det är framåtblickande idéer om hur planeringsmodellen kan förändras.

Jag har stor respekt för att frågeställningen om planeringsmodellen är både omfattande och komplex. Antologins sammansättning gör inte anspråk på att vara heltäckande och givetvis finns andra perspektiv.

Min förhoppning är dock att antologin välkomnas som ett kunskaps-
höjande bidrag i debatten för att få till en politisk diskussion och utredning för förändring.

Trevlig läsning!

Karin Johansson, vice vd Svenskt Näringsliv

Sammanfattning

Antologins inledning av redaktören Johan Nyström introducerar dagens planeringsmodell. Med insikt i att ingen modell är perfekt ger kapitlet ändå en tillbakablick över framväxten av dagens planeringsmodell och några av de problem som uppstått och ackumulerats över tid.

I kapitel ett blickar Jonas Eliasson tillbaka. Är det möjligt att återföra dagens process till dess ursprungliga avsikter och principer eller behöver planeringsmodellen stöpas om helt? För att besvara frågan tar sig författaren an förväntningarna som fanns när den statliga infrastrukturplaneringsprocessen gjordes om för ett drygt decennium sedan. Förslagen som presenteras i kapitlet utgår från att en del av förväntningarna inte har infriats och därför behöver adresseras igen.

I kapitel två sätter Karolina Boholm transportköparen i centrum. Hur behöver en planeringsmodell utformas för att generera tillväxt i näringslivet? Förslagen som presenteras i kapitlet innebär bland annat att nationell plan delas upp i tre delar – en del för vidmakthållande samt två delar för investeringar på kort respektive lång sikt, och att riksdagen ges ett tydligare inflytande.

I kapitel tre ger Fredrik Bergström en introduktion till alternativ finansiering av infrastruktur. Kapitlet jämför den traditionella anslagsfinansierade modellen, som är dominant i dag med Trafikverket som projektägare, med alternativ finansiering där till exempel kommunal, regional eller privat finansiering används. Vad innebär alternativ finansiering och organisering för den traditionella planeringen av transportsystemet som tillämpas i dag?

I kapitel fyra blickar Stefan Fölster långt utanför Sveriges gränser i jakt på reformer. Kapitlet beskriver en möjlig reform av planeringsmodellen och den politiska beslutsprocessen som inspirerats av Australien och Nya Zeeland. I de båda länderna måste politiken tydligt och transparent motivera avsteg från de rekommendationer en mer självständig planerings-

myndighet tagit fram. Kan det kopieras till Sverige och skulle det i så fall förbättra kvaliteten i besluten?

I kapitel fem beskriver slutligen Magnus Persson politikens roll. Vilket ansvar bär regering och riksdag för att dagens planeringsmodell är stel? Infrastrukturinvesteringar uppgår ofta till miljarder kronor och ska tillfredsställa många behov och lösa ut målkonflikter – just därför argumenterar författaren för att politikens roll är både central och legitim. I ett antal rekommendationer, bland annat en parlamentarisk infrastrukturberedning presenterar kapitlet råd till beslutsfattare för att få en bättre fungerande planeringsmodell.

Sverige behöver en ny planeringsmodell för transportinfrastruktur

Johan Nyström

Den svenska planeringsprocessen för transportinfrastruktur uppvisar problem. I den senaste nationella planen var investeringarnas genomsnittliga samhälls-ekonomiska lönsamhet enbart $-0,3$. Det indikerar att fel projekt prioriteras. Därutöver har planerna under en längre tid övertecknats, vilket medför att kommande regeringar behöver öka de finansiella ramarna för att kunna initiera egna projekt. Därutöver växer kostnaderna under planeringen, samtidigt som det är svårt att plocka bort projekt som kommit med i planen. Slutligen har underhållet nedprioriterats under en längre tid och en underhållsskuld har byggts upp. Föreliggande kapitel påvisar hur planeringsprocessen och dess problem växt över tid.

Inledning

Ingen planeringsmodell är perfekt. Regler måste kontinuerligt uppdateras när verkligheten förändras och nya problem uppstår. Det gäller även planering av transportinfrastruktur och processen fram till fastställandet av nationell plan. Dagens modell, med de två stegen inriktnings- och åtgärdsplanering som introducerades år 1992, har ackumulerat problem över tid. Problemen har bemötts med mindre förändringar men framför allt har planeringsprocessen komplicerats och växt i omfattning. Röster har höjts för ett omtag av planeringsprocessen. Antologin ger fem framåtblickande förslag om hur dagens planeringsmodell kan förbättras.

Föreliggande kapitel inleder antologin med en tillbakablick över framväxten av dagens planeringsmodell och de problem som uppstått över tid.

Framväxten av den svenska planeringsmodellen för transportinfrastruktur

De mest relevanta aktörerna i transportinfrastrukturplaneringen har över tid varit regering, riksdag och trafikmyndigheterna (tidigare Väg- och Banverket, numera Trafikverket) men även Sjöfartsverket samt länsstyrelserna. Kommuner ansvarar för infrastrukturen i tätorten men är även delaktiga i den statliga infrastrukturen genom sitt planmonopol. Därutöver sker samråd med andra statliga myndigheter, kollektivtrafikmyndigheter, intresseorganisationer, region- och samverkansorgan, allmänheten samt berörda fastighetsägare.

En utgångspunkt för att beskriva utvecklingen av planmodellen kan tas år 1988. Då infördes likartade samhällsekonomiska principer för Ban- och Vägverket i arbetet med att ta fram underlag till investeringar (Prop. 1987/88:50). Planerna var 10-åriga och uppdaterades vart tredje år, vilket sammanföll med mandatperioderna. Det var fortfarande Banverket, Vägverket och länsstyrelserna som upprättade separata planer för regeringen att besluta om. I samma proposition fastställdes också ett övergripande transportpolitiskt mål om att erbjuda medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredsställande, säker och miljövänlig trafikförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad.

I regeringens proposition (1992/93:176) lades grunden för planprocessen som fortfarande råder. Ordningen som fastställdes kan beskrivas på följande sätt:

- Trafikverken utarbetar ett underlag som beskriver konsekvenserna av alternativa investeringsriktningar.
- Mot bakgrund av trafikverkens underlag utformar regeringen en proposition med förslag till övergripande riktlinjer för utbyggnaden av infrastrukturen.
- Riksdagen beslutar mot bakgrund av regeringens förslag om en investeringsriktning och om ekonomiska planeringsramar.
- Regeringen uppdrar till Banverket, Vägverket och länsstyrelserna att upprätta 10-åriga investeringsplaner i enlighet med gällande förordningar om plan för stomjärnvägar, rikstäckande väghållningsplan, regionala väghållningsplaner och planer för länstrafikanläggningar. Luftfartsverket och Sjöfartsverket får i uppdrag att redovisa långsiktiga investeringsplaner.

- Upprättade förslag sänds ut på remiss.
- Verken redovisar upprättade planer för regeringen, som godkänner planerna. Vägverket godkänner de regionala väghållningsplanerna. Länsstyrelserna fastställer planen för länstrafikanläggningar. Regeringen redovisar investeringsplanerna för riksdagen.
- Planerna ligger till grund för att upprätta en treårig budget och för den fysiska planeringen.

Modellen var uppdelad i två huvudsteg med den inledande inriktningsplaneringen som riksdagen tar ställning till och den efterföljande åtgärdsplaneringen som beslutas av regeringen. Uppdelningen stärkte riksdagens inflytande från den tidigare modellen där regeringen hade mer makt.

År 1997 tillkom strategiska miljöbedömningar till de samhällsekonomiska kalkylerna i den långsiktiga planeringen (Prop. 1996/97:53). Några år senare förlängdes planperioden från 10 till 12 år för att få en längre framförhållning gällande den fysiska planeringen (Prop. 2001/02:20).

Nästa större tillägg var introduktionen av fyrstegsprincipen (Prop. 2005/06:160). Den syftar till en god resurshushållning genom att först försöka anpassa befintlig infrastruktur innan ny byggs. Fyrstegsprincipen följer stegen (1) tänk om, (2) optimera, (3) bygg om och (4) bygg nytt, för att lösa behov i transportsystemet.

År 2006 gavs Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen och SIKA i uppgift att ta fram ett gemensamt förslag till nationell plan för 2010–2021. Därutöver fick även länsstyrelser, regioner och regionala samverkansorgan ta fram förslag till länstransportplaner som trafikverken skulle inkorporera. År 2010 fastställde regeringen den första trafikslagsövergripande planen.

Innan den gemensamt framtagna nationella planen fastställdes fick Nils-Gunnar Billinger regeringens uppdrag att utreda möjligheterna att bilda ett trafikverk med ett trafikslagsövergripande ansvar (Regeringen, 2008). Utredningen (SOU 2009:31) ledde till att Trafikverket bildades år 2010. Ett av de viktigaste syftena med bildandet av den nya myndigheten var ett gemensamt och trafikslagsövergripande planeringssystem. Utformningen av modellen byggde vidare på det pågående arbetet med att ta fram ett gemensamt förslag till nationell plan. Regeringen ville komma bort från att Banverket och Vägverket drev sina egna agendor på bekostnad av helheten. Utredningen övervägde att skapa en separat planeringsorganisation men landade i att Trafikverket blev en samlad organisation som

planerade, byggde och underhöll transportinfrastruktur. Det bärande argumentet var att de som planerade behövde kontinuerligt information från den genomförande verksamheten för att kunna förutspå effekter (Trafikverket, 2015). Det kan dock konstateras att Trafikverket inte blev en garant för uppföljning, då den verksamheten fortfarande uppvisar brister (Riksrevisionen, 2021).

Dagens modell

Bildandet av Trafikverket år 2010 påverkade hela transportsektorn, inklusive planeringsmodellen, men grundkonceptet i två steg med en inriktnings- och en åtgärdsplanering förblev intakt. Det har dock tillkommit vissa förändringar efter Trafikverkets bildande.

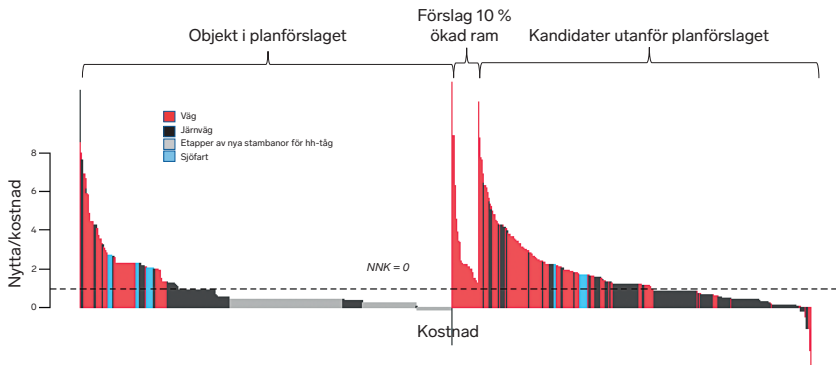
I anslutning till Trafikverkets grundande antogs Sveriges nuvarande transportpolitiska mål av riksdagen 2009 (Prop. 2008/09:93). Det består av tre delar: Ett övergripande mål om att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Därutöver tillkommer ett funktionsmål och ett hänsynsmål. Funktionsmålet innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska också vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov. Hänsynsmålet avser att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen dör eller skadas allvarligt samt ska bidra till ökad hälsa och att miljö- och miljö kvalitetsmålen nås.

Det är mot dessa mål som den nationella planen ska svara upp. Den senaste processen för framtagandet av nuvarande nationell plan (år 2022–2033) påbörjades av regeringen Löfven II den 26 juni 2020 med ett direktiv till Trafikverket att ta fram ett inriktningsunderlag (Regeringen, 2020). Direktivet angav en ekonomisk planeringsram på 622,5 miljarder kronor. Inriktningsplaneringens kärnuppgift är att fördela dessa medel mellan investeringar (anslagsposten utveckling) och underhåll (anslagsposten vidmakthålla). Direktivet angav också att investeringar i vägar och järnvägar från tidigare planer skulle genomföras och att nya stambanor för höghastighetståg skulle fullföljas. Dessa begränsningar i Trafikverkets frihetsgrader försvårar att på bästa sätt uppfylla de trafikpolitiska målen.

Inriktningsplaneringen presenterades den 30 oktober 2020 (Trafikverket, 2020) och sändes direkt ut på remiss. På basis av remissvaren lade regeringen fram en infrastrukturproposition till riksdagen den 15 april 2021 (Prop. 2020/21:158). Jämfört med inriktningsplaneringen tillsköt regeringen ytterligare medel och den ekonomiska ramen vidgades till 799 miljarder. Därutöver omfördelades även medel från underhåll till investeringar (Svenskt Näringsliv, 2022).

Den 22 juni antog riksdagen propositionen och dagen efter fick Trafikverket ett direktiv för att ta fram en nationell plan (Regeringen, 2021). Den nationella planen syftar till att föreslå namngivna investeringsprojekt och underhållsåtgärder som ska genomföras under den kommande 12-årsperioden. Trafikverkets arbete utgick från fyrstegsprincipen för att sedan också att ta fram en samlad effektbedömning (SEB) för varje projekt. SEB:en möjliggör en rangordning av alla projekt i enlighet med samhällsekonomisk nettonyttan.¹ Även underhållsåtgärder bedömdes ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Den 30 november år 2021 presenterade Trafikverket sitt förslag till ny nationell plan (Trafikverket, 2021). Begränsningarna från direktivet medförde att Trafikverkets förslag på investeringar inte följde den samhällsekonomiska rangordningen, enligt figur 1.



Figur 1. Samhällsekonomisk lönsamhet för namngivna investeringar i och utanför planförslaget.

Källa: Trafikverket (2021)

¹ Samhällsekonomisk nettonyttan uttrycks också som nettonuvärdeskvot (NNK), med kvantifierade nyttor i täljaren och estimerade kostnader i nämnaren.

Den streckade linjen i figur 1 indikerar en brytpunkt för samhällsekonomisk lönsamhet över och under nettonuvärdeskvoten 1. De namngivna investeringarna i planen har en genomsnittlig nettonuvärdeskvot på $-0,3$. Figur 1 påvisar också många investeringsprojekt utanför planförslaget, både järnväg och väg, som uppvisar hög lönsamhet. Därutöver påpekade Trafikverket i text att det hade varit samhällsekonomiskt effektivt att öka resurserna ytterligare för väg- och järnvägsunderhåll.

Planen gick sedan ut på remiss till den 28 februari 2022. Efter remissgenomgången fastställde regeringen planen, med mindre förändringar, den 22 juni 2022 (Regeringen, 2022).

Stegen i framtagandet av den senaste nationella planen sammanfattas i tabell 1.

Tabell 1. Kronologiskt framtagande av nationell plan 2022–2033.

		Ansvarig institution	Tidpunkt
Steg 1	Direktiv till inriktningsunderlag	Regeringen	26 juni 2020
Steg 2	Förslag till inriktningsunderlag	Trafikverket	30 oktober 2020
Steg 3	Remiss på inriktningsunderlag	Intressenter	29 januari 2021
Steg 4	Framläggande av infrastrukturproposition	Regeringen	15 april 2021
Steg 5	Antagande av infrastrukturproposition	Riksdagen	22 juni 2021
Steg 6	Direktiv till nationell plan	Regeringen	23 juni 2021
Steg 7	Förslag till nationell plan	Trafikverket	30 november 2021
Steg 8	Remiss på nationell plan	Intressenter	28 februari 2022
Steg 9	Fastställande av nationell plan	Regeringen	22 juni 2022

Efter fastställandet av nationell plan vidtar arbetet med den fysiska planeringen. Trafikverket förser årligen regeringen med förslag på vilka objekt i den nationella transportplanen som kan byggstarta de tre närmaste åren och vilka objekt som bedöms kunna påbörjas de efterföljande tre åren (Prop. 2011/12:118). För byggstart måste regeringen ge sitt godkännande.

Problem med dagens modell

I utredningarna runt Trafikverkets bildande (SOU 2009:31; Trafikverket, 2012) identifierades ett flertal problem med planeringsprocessen som den nya myndigheten avsåg att lösa. Det mest påtagliga var att motverka hur de separata myndigheterna drev sina egna agendor, för att istället ta ett gemensamt trafikslagsövergripande förslag. Problemet har i någon utsträckning minskat sedan bildandet av Trafikverket men medfört en kritik om att det numera fördelas lite medel till alla regioner och trafikslag (Redtzer, 2022) på bekostnad av att bygga färdigt hela stråk.

Konklusionen är att ingen modell är perfekt. Över tid är det ofrånkomligt att intressenter lär sig nya strategiska infallsvinklar för att tillvarata egna intressen och att nya problem uppstår. Nedan kommenteras fem av de mest påtagliga problemen med den nuvarande planeringsprocessen.

Regeringar bundna av tidigare planer

Trafikverket (2021) konstaterar i sitt förslag till nuvarande nationell plan att den efterkommande planperioden som startar 2033 redan nu är fulltecknad gällande investeringar. Det handlar om projekt som sträcker sig in i nästa planperiod och upptar budgetutrymme. Om sittande regering över huvud taget ska initiera nya investeringar måste de skjuta till mer pengar än den nuvarande ekonomiska ramen.

Problemet har också växt över tid. I sin senaste omvärldsanalys påvisar Trafikverket (2022) att investeringsutrymme som tagits i anspråk efter innevarande planperiod har ökat i de senaste fyra planeringsomgångarna; se tabell 2.

Tabell 2. Lanspråktagande av utrymme för namngivna investeringar (mdkr).

	2010–2021	2014–2025	2018–2029	2022–2033
Under planperiod	125	158	193	297
Efter planperiod	14	40	77	145
	11 %	25 %	40 %	49 %

Källa: Trafikverket 2022

Tabell 2 visar att 49 procent eller 145 miljarder av de namngivna investeringarna i den nuvarande planen också går in i nästkommande planperiod. Under hösten 2022 tog dock regeringen Kristersson bort utbyggnad av nya stambanor ur planen, vilket medför att siffrorna i tabell 2 inte är helt uppdaterade.

Tidigare har regeringar varit obenägna att ta bort projekt ur planen. Även om kostnaderna drar i väg under den fysiska planeringen har regeringar varit ovilliga att utesluta projekt. Projekt som kommit med i planen har haft mycket hög sannolikhet att genomföras, oavsett hur kostnaderna utvecklats.

Kostnadseskaleringen under planeringsprocessen

Flera studier visar att Trafikverket har problem med kostnadsöverskridanden i sin verksamhet. Riksrevisionen (2021) studerar 86 väg- och järnvägsinvesteringar där medianökningen mellan senaste kalkylen i nationell plan och slutkostnaden var 18 procent. Jämförs slutkostnaden med estimatet när projekten först benämndes i en nationell plan är kostnadsökningen större. Tabell 3 påvisar att kostnaderna, för projekt som omnämndes i planen år 2004 men inte påbörjades förrän 2018, ökade med 165 procent.

Tabell 3. Genomsnittligt kostnadsöverskridande från nationell plan till byggstart (fasta priser).

2004–2018	2010–2018	2014–2018
+165%	+68%	+39%

Källa: Riksrevisionen (2021)

Gällande stora infrastrukturprojekt är problemet omfattande. I sex stora projekt var slutkostnaden 124 procent högre än estimatet från första beslutet i nationell plan (Nilsson, 2022).

Problemen med att förutspå kostnader på ett adekvat sätt har hänförts till Trafikverkets bristande uppföljning, vilket medför att kalkylerna saknar rätt indata från tidigare projekt (Nilsson et al. 2019; Riksrevisionen, 2021).

Det strukturella problemet med kostnadsöverskridande är att det ekonomiska utrymmet i planen inte räcker till de namngivna projekten.

Omfattande, dyr och byråkratisk process

Planering och byggande av transportinfrastruktur tar tid. Det bör respekteras ur ett demokratiskt hänseende. Trots en medvetenhet om detta, ifrågasatte Trafikverksutredningen (SOU 2009:31) om omfattningen och kostnaderna för den dåvarande planeringsmodellen var i paritet med nyttorna. Ifrågasättandet är fortfarande giltigt då processen inte blivit mindre omfattande.

Det läggs ned omfattande resurser på planering, i synnerhet från Trafikverket men även från länsstyrelser, regioner och kommuner. Introduktionen av fyrstegsprincipen (se ovan) gav ökad betoning på dialog, förhandlingar och samråd, då Trafikverket inte har eget mandat över alla stegen (Trafikverket, 2015). Samverkan med andra statliga myndigheter, kollektivtrafikmyndigheter, intresseorganisationer, region- och samverkansorgan, allmänheten samt fastighetsägare är en del av den demokratiska förankringen men det tar mycket tid.

Från idé till färdigställande kan det ta över två mandatperioder för ett infrastrukturprojekts färdigställande (SOU 2009:31). Den tiden bör förkortas för att bättre kunna anpassa infrastrukturen efter föränderliga behov, utan att dra ner på den demokratiska förankringsprocessen.

Bristande hänsyn till samhällsekonomi

De samhällsekonomiska kalkylerna är ett verktyg för att rangordna hur lönsamma olika investeringar är i förhållande till varandra. Beräkningarna lämpar sig inte för att besvara hur mycket som ska satsas på infrastruktur i förhållande till andra sektorer. Resultaten ska inte tolkas i absoluta termer, utan i relativa, det vill säga huruvida ett projekt är mer lönsamt än ett annat.

Börjesson et al. (2014) påvisar att rangordningen av projekt inte förändras i någon större utsträckning från ändrade värderingar av bland annat restidsvärden, trafiksäkerhet och minskade utsläpp. Argument att trafiksäkerhet och koldioxid är för lågt värderade har således inte bäring på rangordningen av projekt.

Ett problem är dock att planerna inte följer utfallet av de samhällsekonomiska kalkylerna. Ovan nämns att den genomsnittliga lönsamheten på hela planen är $-0,3$, och enligt figur 1 framgår att det finns många lönsamma

projekt som inte ingår i någon plan. Det innebär att alternativkostnaden är hög och att skattemedel slösas bort, då de skulle kunna användas på projekt med högre samhällsekonomisk nytta.

Tidigare planomgångar har inte heller följt utfallet från de samhällsekonomiska modellerna (Eliasson och Lundberg, 2012; Eliasson et al. 2015).

Det eftersatta underhållet

Även om de samhällsekonomiska kalkylerna inte efterföljs, så diskuteras de flitigt och det sker omfattande arbete med dem. Kalkylerna avser enbart investeringar. För underhållsinsatser på den befintliga infrastrukturen saknas lika sofistikerade modeller. Trafikverket och i förlängningen de folkvalda politikerna saknar således ett samhällsekonomiskt underlag för att i inriktningsplaneringen prioritera mellan anslagsposterna utveckling och vidmakthålla.

En hypotes till att underhållet har nedprioriterats under många år och den befintliga infrastrukturen försämrats, är att det finns ett större politiskt värde i investeringar. Det är lättare att vinna val på att klippa band än att lägga ny asfalt eller byta spårväxlar. Avsaknaden av ett konkret samhällsekonomiskt värde på underhållsinsatser stärker inte politikernas intresse för underhåll.

Slutsats

Dagens planeringsmodell – med de två stegen inriktnings- och åtgärdsplanering, som introducerades år 1992, samt bildandet av Trafikverket år 2020 med gemensam planering för alla trafikslag – har medfört omfattande problem. I den senaste nationella planen var den genomsnittliga samhällsekonomiska lönsamheten på investeringarna så låg som $-0,3$. Kommande regeringar är också bundna av tidigare planer och behöver skjuta till ytterligare pengar för att kunna initiera egna projekt. Planeringsprocessen uppvisar stora kostnadsökningar för projekt, men det är svårt att plocka bort sådant som växer i kostnader. Därutöver har underhållet försakats under en längre tid och en skuld har byggts upp. Det är bakgrunden till att en reformering behövs.

Referenser

Börjesson, M., Eliasson, J., & Lundberg, M. (2014). Is CBA ranking of transport investments robust?. *Journal of Transport Economics and Policy (JTEP)*, 48(2), 189–204.

Eliasson, J., Börjesson, M., Odeck, J., Welde, M., (2015) Does Benefit-Cost Efficiency Influence Transport Investment Decisions? *Journal of Transport Economics and Policy* 49, 377–396.

Eliasson, J och Lundberg, M., (2012) Do Cost-Benefit Analyses Influence Transport Investment Decisions? Experiences from the Swedish Transport Investment Plan 2010–21. *Transport Reviews* 32, 29–48.

Nilsson, J-E (2022) The Weak Spot of Infrastructure BCA: Cost Overruns in Seven Road and Railway Construction Projects. *Journal of Benefit-Cost Analysis* , Volume 13 , Issue 2 , Summer 2022 , pp. 224–246.

Nilsson, Nyström och Salomonsson (2019) Kostnadsöverskridande i Trafikverkets entreprenadkontrakt. VTI rapport 1011.

Prop. 1987/88:50 om trafikpolitiken inför 1990-talet.

Prop. 1992/93:176 om investeringar i trafikens infrastruktur m.m.

Prop. 1996/97:53 Infrastrukturinriktning för framtida transporter.

Prop. 2001/02:20 Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem.

Prop. 2011/12:118 Planeringssystem för transportinfrastruktur.

Prop. 2020/21:158 Framtidens infrastruktur – hållbara investeringar i hela Sverige.

Redtzer (2022) Anförande Svenskt Näringslivs seminarium Ny plan, nya möjligheter – har dagens infrastrukturplanering nått vägs ände? 2022-10-14.

Regeringen (2008) Översyn av myndigheter och verksamheter inom transportområdet Dir. 2008:90.

Regeringen (2020) Uppdrag att ta fram inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för en ny planperiod. I2020/01827/TP.

Regeringen (2021) Uppdrag att ta fram förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen och möjlighet att ta fram länsplaner för regional transportinfrastruktur (rskr. 2020/21:409).

Regeringen (2022) Fastställelse av nationell trafikslagsövergripande plan för transportinfrastrukturen för perioden 2022–2033, beslut om byggstartar 2022–2024, beslut om förberedelse för byggstartar 2025–2027 samt fastställelse av definitiva ekonomiska ramar för trafikslagsövergripande länsplaner för regional transportinfrastruktur för perioden 2022–2033 (rskr. 2020/21:409).

Riksrevisionen (2021) Kostnadskontroll i infrastrukturinvesteringar (RiR 2021:22).

SOU 2009:31 Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg.

Svenskt Näringsliv (2022) Regeringens fördubbling av det eftersatta underhållet.

Trafikverket (2012) Sammanfattning av Trafikverkets rapportförslag till nytt planeringssystem för transportsystemet. Bilaga 6 i Prop.2011/12:118.

Trafikverket (2015) Vägen till Trafikverket. Så byggdes ett statligt verk på 180 dagar.

Trafikverket (2020) Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022–2033 och 2022–2037.

Trafikverket (2021) Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033.

Trafikverket (2022) Trender i transportsystemet. Trafikverkets omvärldsanalys 2022.

1. Tillbaka till framtiden – en nygammal infra- strukturplanering

Jonas Eliasson

När den statliga infrastrukturplaneringsprocessen gjordes om för ett drygt decennium sedan ville man bland annat komma till rätta med kostnadsöverskridanden, långa ledtider och bristande fokus på kostnadseffektivitet. Många av dessa problem kvarstår dock. I denna uppsats ges ett antal förslag till förbättringar av hur den nuvarande planeringsprocessen fungerar och tillämpas. Förslagen handlar i hög grad om att återvända till de avsikter och insikter som låg till grund för utformningen av den nuvarande planeringsprocessen.

Inledning

Investeringar i statliga vägar och järnvägar planeras i den 12-åriga nationella infrastrukturplanen. Planen revideras varje mandatperiod genom att Trafikverket tar fram ett förslag, varpå regeringen fastställer en ny plan. Planprocessen² infördes i sin nuvarande form i samband med att Trafikverket bildades 2010. Syftet med detta kapitel är att, efter ett drygt decenniums erfarenheter av den nya planprocessen, diskutera hur den kan förbättras. Fokus ligger framför allt på de så kallade namngivna investeringarna, det vill säga nya infrastrukturinvesteringar med en kostnad över 100 miljoner kronor. Den nationella infrastrukturplanen omfattar också medel till drift och underhåll, trimnings- och miljötåtgärder samt flera andra poster, men dessa frågor behandlas bara översiktligt i uppsatsen.

² För tydlighets skull: med "planprocessen" menas i det följande framtagandet och genomförandet av den nationella långsiktiga infrastrukturplanen. Det finns även andra plan- och planeringsprocesser, som till exempel framtagande av kommunala översikts- och detaljplaner, men det är inte de som åsyftas i denna text.

Dagens planprocess beskrivs i den så kallade planeringspropositionen 2011/12:118 (Regeringen, 2012), som grundades på flera utredningar (Medfinansieringsutredningen, 2011a, 2011b; Trafikverket, 2010; Trafikverksutredningen, 2009; Transportinfrastrukturkommittén, 2010). Före 2010 hade Vägverket och Banverket var för sig tagit fram förslag till investeringsplaner, som regeringen sedan fastställde. Från och med planförslaget 2010–2021 infördes en gemensam, trafikslagsövergripande plan, där väg- och järnvägsinvesteringar skulle prioriteras även sinsemellan. Planperioden förlängdes till 12 år, vilket motiverades med att utredandet krävde framförhållning. Samtidigt ville man minska tendensen att infrastrukturmedlen bands upp allt längre fram i tiden. Trafikverksutredningen (2009) menade därför att projekt i den senare delen av planen skulle ses som förslag att utreda närmare, snarare än som definitivt beslutade. Planeringspropositionen (2012) införde ytterligare två kontrollstationer för beslut om namngivna investeringar, i och med att regeringen på förslag av Trafikverket årligen fattar beslut om vilka objekt i planen som får byggstartas respektive förberedas för byggstart.

Har det då fungerat som man tänkte sig? Planprocessen har, mer eller mindre rättvist, ansetts vara behäftad med ett antal problem:

- **Investeringar ökar i kostnad.** I genomsnitt blir investeringar betydligt dyrare än vad som först angetts. Kostnadsökningar inträffar framför allt från det att en investering tas med i planen fram till byggstarten, även om kostnadsökningar även inträffar under byggskedet. Det är dock en relativt liten andel av investeringarna som står för merparten av den totala kostnadsökningen, medan kostnadsbedömningarna stämmer relativt väl för majoriteten av investeringarna (Riksrevisionen, 2021; Trafikverket, 2018a, 2021a, 2021b).
- **Infrastrukturmedlen bokas upp mycket långt in i framtiden.** Upplåsningen långt fram i tid ansågs vara ett problem redan före den förlängda planperioden (Trafikverksutredningen, 2009), men fenomenet har bara ökat i omfattning. För varje planrevidering har alltmer av investeringarna legat över kant, det vill säga tagit medel i anspråk även efter den 12-åriga planperioden, trots att investeringsramen ökat väsentligt för varje planomgång³ (Trafikverket, 2022, p. 80). Därmed blir det svårt att möta

³ Det bör påpekas att en betydande del av medlen över kant i planförslaget 2022–2033 utgjordes av etapper av nya stambanor för höghastighetståg samt järnvägens nya signalsystem, som är mycket stora investeringar.

ändrade förutsättningar och behov med kort varsel, och det blir svårt för nya regeringar att få genomslag för sina prioriteringar.

- **Skälen för Trafikverkets prioriteringar är inte tillräckligt tydliga.** Sambandet mellan investeringsförslagets kostnadseffektivitet och vilka investeringar som Trafikverket tar med i sitt planförslag kritiserar ibland för att vara för svagt, eller åtminstone inte transparent för utomstående. Alla överväganden och hänsyn kan visserligen inte fångas av beräknade effekter och kostnader, men kritiken går ut på att det anses svårt att genomskåda vilka ytterligare effekter och hänsyn, utöver den beräknade kostnadseffektiviteten, som lett till Trafikverkets prioriteringar, samt att mer nytta för pengarna skulle kunna skapas om större vikt lades vid investeringarnas kostnadseffektivitet (Bondemark et al. 2020; Börjesson, 2021; Eliasson et al. 2015; Flam et al. 2016; Lundberg, 2022; Nilsson, 2013).
- **Planprocessen är alltför avgränsad till fysisk infrastruktur.** Många transportpolitiska mål uppnås effektivast på andra sätt än genom infrastrukturåtgärder, till exempel genom olika typer av prissättningar och regleringar (ibland kallade steg 1- och steg 2-åtgärder, med referens till fyrstegsprincipen). Jämfört med planeringen av infrastruktur finns inte alls en lika tydlig, systematisk och långsiktig process för att analysera, föreslå och besluta om sådana åtgärder (Trafikverket, 2018b).
- **Ledtiderna är så långa att det blir svårt för en ny regering att få genomslag för sina prioriteringar.** Under varje mandatperiod tas i tur och ordning fram ett inriktningsunderlag, en infrastrukturproposition och en reviderad infrastrukturplan. Hela processen tar vanligen minst tre år. Det innebär att det är svårt för en ny regering att hinna få underlag och förutsättningar för att genomföra sin transport- och infrastrukturpolitik, i synnerhet om man vill hinna genomföra några större utredningar.

Dessa problem är inte nya. I stort sett samma problem låg till grund för utformningen av den nya planprocessen och bildandet av Trafikverket (Regeringen, 2012; Trafikverksutredningen, 2009). De är inte heller unika för Sverige; liknande problem finns i många jämförbara länder.

Man kan ha olika syn på hur allvarliga eller omfattande dessa problem faktiskt är, men de antyder ändå att planprocessen skulle kunna förbättras i vissa avseenden. Detta kapitel syftar till att ge sex förslag på hur det skulle kunna ske, och hur detta skulle kunna bidra till att minska problemen ovan.

Jag menar att de uppfattade problemens orsaker är sammankopplade, och ytterst har att göra med planeringssystemets otillräckliga förmåga att prioritera och ompröva. Det är viktigt att påpeka att detta inte handlar om enskilda aktörers eller individers bristande förmåga, kompetens eller vilja; det är själva systemet som skulle behöva justeras. Förslagen i uppsatsen innebär egentligen inga stora eller omvälvande förändringar. Istället handlar det i hög grad om att återföra planprocessen till dess ursprungliga avsikter och principer.

Planens senare del bör ses som förslag att utreda, inte som definitiva beslut

I den nuvarande planprocessen sker beslut om vilka investeringar som ska genomföras i flera steg. Första steget är att en investering kommer med i den nationella planen, vilket sker vid planrevideringen en gång per mandatperiod. Normalt hamnar då investeringen i planens år 7–12. Nästa steg är att regeringen, på förslag av Trafikverket, årligen beslutar om vilka investeringar som får förberedas för byggstart och därmed övergå till planens år 4–6. I ett tredje och sista steg beslutar regeringen årligen, också på förslag av Trafikverket, om vilka investeringar som får byggstartas och därmed hamna i planens år 1–3.

En grundläggande tanke är alltså att investeringar inte ska ses som slutgiltigt beslutade förrän i och med byggstartsbeslutet. Det innebär att investeringar i planens senare del (framför allt år 7–12 men även år 4–6) snarast bör ses som preliminära förslag att utreda vidare, tills man vet mer om deras nyttor och kostnader⁴. Först då bör man ta ställning till deras utformning och eventuella genomförande. Investeringar vars kostnader visar sig vara alltför höga, eller nyttor alltför små, bör utgå ur planen vid nästa planrevidering.

⁴ Detta synsätt är särskilt tydligt i SOU 2009:31 (Trafikverksutredningen, 2009): "Direktiven riktas till de planeringsansvariga på nationell och regional nivå vars uppgift är att genomföra planeringen och lämna förslag till åtgärder i en plan som omfattar de fyra närmaste åren jämte förslag till strategi för de kommande två fyraårsperioderna. För den första av dessa två fyraårsperioder ska redovisas vilka infrastrukturella åtgärder som bör vara föremål för närmare utredningar." I planeringspropositionen (Regeringen, 2012) är det inte lika uttalat, men rimligtvis bör införandet av ytterligare två kontrollstationer, utöver planbeslutet, tolkas som att alla investeringar faktiskt inte kommer få passera kontrollstationerna, utan att vissa ska mönstras ut.

Det är dock mycket sällsynt att projekt utgår ur planen när de väl kommit med, även om kostnaderna visar sig högre eller andra omständigheter förändras. Detta medför flera problem.

För det första blir det i praktiken oundvikligt att investeringskostnaderna ökar i genomsnitt. Det beror bland annat på att kostnadsbedömningar i tidiga skeden är osäkra, och att denna osäkerhet är asymmetrisk: kostnader kan mycket väl visa sig vara flerfaldigt högre men kan förstas omöjligt minska lika mycket. Om man fattar beslut baserat på tidiga kostnadsbedömningar, med små möjligheter att avbryta senare, så är det redan av detta skäl oundvikligt att kostnaderna ökar i genomsnitt⁵. En del av diskussionen om kostnadsökningar är på sätt och vis orättvis: det är egentligen inte förvånande att tidiga kostnadsbedömningar kan bli för låga, eftersom det finns så många okända faktorer i tidiga skeden. Det stora problemet är egentligen inte att tidiga kostnadsbedömningar är osäkra, utan att projekt tenderar att genomföras förr eller senare om de väl kommit in i planen – *även* om kostnaderna ökat väsentligt – istället för att mönstras ut om kostnaderna visar sig högre än man trott.

Det allvarligaste problemet med felaktiga kostnadsbedömningar är att det snedvrider urval och utformning av projekt. Kostnadsökningarna är nämligen inte jämnt utspridda över alla projekt: de flesta projekt kostar ungefär som planerat, medan ett fåtal projekt blir betydligt dyrare. Om man har felbedömt kostnaderna så är det också troligt att man har valt fel projekt – andra projekt eller projektutformningar hade kunnat ge mer värde för pengarna. Det verkligt svårlösta problemet med kostnadsbedömningar som har stor och asymmetrisk osäkerhet är alltså att ett relativt litet antal projekt visar sig vara dyrbara nitlotter, där pengarna kunde ha använts på ett bättre sätt för samhället. Det betyder också att *generella* riskpåslag

⁵ Rent matematiskt beror detta på två saker. För det första baseras kostnadsbedömningar vanligen på "typiska" kostnader, det vill säga mediankostnader. När osäkerheten är osymmetrisk sammanfaller dock inte median och medelvärde: medelvärdet av kostnaderna är högre än medianvärdet. För det andra gör själva *selektionen* av projekt, alltså att man väljer de projekt och de utformningar som verkar ge bäst värde för pengarna, att snittkostnaden för de *utvalda* projekten blir högre än medelvärdet för de projekt som man valde ifrån. Med andra ord: även om osäkerheten i kandidatprojekten varit symmetrisk och deras kostnadsbedömningar i genomsnitt rätt, så gör själva urvalsprocessen att osäkerheten blir asymmetrisk och de utvalda projekten kommer i genomsnitt bli dyrare än man trott (Eliasson och Fosgerau, 2013). Det finns även flera andra mekanismer som leder till kostnadsökningar; några nämns i det följande.

på samtliga projekt inte hjälper⁶. Visserligen gör sådana generella påslag att man bättre kan hålla den sammanlagda budgeten för samtliga projekt bättre – men *urvalet* av projekt är fortfarande snedvridet.

Ett annat problem med att det är så sällsynt att projekt utgår ur planen, även om kostnaderna eller nyttorna blir sämre än man trott i ett tidigt skede, är att detta skapar incitament för aktörer som vill få igenom en viss investering att tidigt i processen underskatta kostnader och överskatta nyttor – tills ett projekt tagits med i planen. Det ger också oproportionerligt inflytande åt aktörer vars medverkan är nödvändig i senare skeden. Inte sällan dyker det upp önskemål om olika tillägg i senare planeringsskeden, alltså att investeringen ska utökas på olika sätt jämfört med vad som ursprungligen var tänkt. Detta kan mycket väl vara befogat i vissa fall, men det förekommer också att olika aktörer önskar sig tillägg där nyttorna egentligen inte står i proportion till kostnaderna. Om möjligheterna att avbryta ett projekt är alltför små får sådana önskemål om tillägg oproportionerlig tyngd, i synnerhet om önskemålen kommer från aktörer vars medverkan i projektet är nödvändig. Det riskerar att leda till att de statliga infrastrukturmedlen inte används så effektivt som möjligt.

Ett tredje problem med att projekt nästan aldrig tas ut ur planen är att det bidrar till att mer och mer medel hamnar över kant, efter planperioden. Att medel binds upp allt längre in i framtiden orsakar i sin tur problem. Det är ett demokratiskt problem att sittande regeringar får så begränsat inflytande om hela planens 12 år, plus en hel del medel över kant, uppfattas som slutgiltigt beslutade. Redan Trafikverksutredningen (SOU 2009:31) skrev: ”Det är utredningens uppfattning att det politiska inflytandet av demokratiska skäl måste få betydligt snabbare genomslag. Nuvarande planeringsprocess är så utdragen att det tar två mandatperioder för att en regeringsprioriterade infrastrukturobjekt över huvud taget ska ha påbörjats.” Sedan detta skrevs har denna fördröjningstid snarast blivit ännu längre.

⁶ Generella riskpåslag bör normalt gälla planen som helhet, och inte fördelas ut på enskilda projekt. Projekt tenderar nämligen att utnyttja sina marginaler, så generella riskpåslag på enskilda projektbudgetar riskerar att leda till generell högre projektkostnader. Däremot kan ett generellt, ofördelat riskpåslag för planen som helhet vara klokt, eftersom sannolikheten är hög att några projekt råkar ut för oförutsedda fördringar som inte kan (eller bör) undvikas genom besparingar eller bantningar i projektet. Men eftersom man inte vet vilka dessa projekt är på förhand, bör det generella riskpåslaget inte fördelas ut förrän det behövs.

Ett annat problem med att medel binds upp så långt fram i tiden är att det kan tillkomma nya behov som behöver lösas med relativt kort varsel. Ett aktuellt exempel är de stora planerade industrietableringarna i Norrbotten och Västerbotten. Om investeringsmedlen i praktiken är låsta minst 12 år fram i tiden finns inte tillräcklig handlingsfrihet för att möta dessa behov, även om de är angelägna.

Varför är det då så svårt att ompröva projekt som en gång tagits med i planen? Ett skäl är helt enkelt att planen i sin helhet alltmer kommit att tolkas och kommuniceras som ett beslut om att samtliga investeringar i planen *ska* genomföras, förr eller senare. Men det är knappast meningen att planbeslutet ska tolkas eller tillämpas så⁷. Syftet med regelbundna planrevideringar och kontrollstationer är att ge såväl Trafikverket som regeringen möjlighet att ompröva och prioritera mellan projekt vartefter kostnader och nyttor klarnar under utredningsskedet. Det ligger också nära hur Trafikverket arbetar i praktiken: projektens tidsplaner och utformningar justeras till exempel vartefter kostnader, nyttor och behov klarnar. Det slutliga beslutet om att genomföra en investering fattas inte förrän i och med regeringens byggstartsbeslut, där investeringens slutliga utformning och kostnad ska vara känd. Men det är uppenbart att planen i sin helhet alltmer kommit att betraktas som något som *ska* genomföras, snarare än som preliminära förslag att utreda och *eventuellt* genomföra, under förutsättning att nyttorna visar sig vara stora i förhållande till kostnaderna.

Ett ytterligare skäl är att planen som regeringen till sist fastställer är resultatet av politiska förhandlingar, där olika intressen och partier kompromissat sig fram till en slutlig överenskommelse. Det gör att det är svårt att ändra ett enskilt objekt. Vill man göra det så kan det leda till att hela överenskommelsen rivs upp och hela planen måste omförhandlas politiskt. Problemet är att underlagen för projekt i planens senare del – nyttorna, kostnaderna och genomförbarheten – ofta är så osäkra att de egentligen inte är mogna för politiska förhandlingar.

⁷ Det framgår särskilt tydligt av resonemangen i Trafikverksutredningen (2009), och även indirekt av planeringspropositionen (Regeringen 2011/12:118) i och med införandet av ytterligare två kontrollstationer för investeringsbeslut.

Det behöver därför bli betydligt tydligare vad som faktiskt är beslutat, och vad som än så länge är under utredning. Kontrollstationerna där Trafikverket föreslår och regeringen beslutar om byggstartsförberedelse (år 4–6) respektive byggstart (år 1–3) bör vara reella genomförandeprovningar, där man ger prioritet åt de projekt som är mest angelägna – högst kostnads-effektivitet och måluppfyllelse – och är beredd att sälla bort de projekt vars nyttor eller kostnader visar sig vara sämre än vad man trott i tidigare skeden. På samma sätt bör man vid planrevideringarna ta hänsyn till vad utredningarna sedan förra planen visat, och i princip vara beredd att ompröva varje projekt och mönstra ut dem som inte längre bör prioriteras.

Med detta sagt finns det situationer när det är svårt att ompröva projekt, nämligen när infrastrukturinvesteringar hänger samman med varandra eller med annan planering, till exempel stadsutveckling eller industrietableringar. Även om det visar sig att investeringen blir dyrare än vad man trott, så kan det vara svårt eller omöjligt att ändra sig när annan, sammankopplad planering redan kommit för långt. I vissa fall kan stadsdelar, industrietableringar eller anläggningar redan vara på plats. Sådana kopplingar är förstas goda skäl att inte avbryta en investering. Men sådana fall är trots allt mer undantag än regel. Det måste givetvis också vara möjligt att genomföra investeringar eller system av investeringar som tar lång tid att planera och bygga. Kommuner, regioner och andra aktörer måste kunna lita på att staten håller de löften och avtal som deras egen planering bygger på. Men just därför måste det vara en tydlig skillnad mellan vad som är beslutat och vad som än så länge är förslag under utredning, och just därför måste man vänta med slutgiltiga beslut tills både nyttor och kostnader är välutredda.

Tydligare konkurrens mellan investeringar

Det kan låta självklart att man bör ompröva investeringar som blir dyrare eller skapar mindre nyttor än man trott. I verkligheten är det ofta svårt, bland annat av skäl som nämnts ovan. Ett ytterligare skäl är att det är både psykologiskt och politiskt svårt att avbryta ett projekt om det inte är tydligt vad alternativnyttan är, alltså vad man kan få för pengarna istället. Talesättet ”bättre en fågel handen än tio i skogen” speglar psykologiska, politiska och institutionella realiteter.

Om man avbryter ett projekt så kommer det att skapa tydliga förlorare – aktörer som hoppats på projektet och kanske planerat med det som förutsättning – samt alla inblandade som arbetat med projektet och investerat engagemang, tid och kreativitet i det. Men vinnarna är sällan lika tydliga, eftersom det är ovanligt att det framgår exakt vad de pengar som frigörs används till istället. Detta skapar en obalans i hela planeringssystemet, en *status quo bias* som kan vara högst kännbar för både politiker och myndigheter.

En liknande mekanism gör det svårt att säga nej till tillägg i investeringsprojekt. Tillägg kan ofta vara motiverade – men inte alltid. Problemet är att det är psykologiskt, politiskt och institutionellt svårt att säga nej till ett konkret tillägg som skulle skapa märkbar nytta här och nu, med hänvisning till att pengarna kan göra bättre nytta någon annanstans, någon annan gång i något ospecificerat projekt.

För att minska sådan status quo bias måste, bildligt talat, de tio fåglarna inte befinna sig osynliga i skogen, utan inom räckhåll. För att vara konkret: det måste finnas en explicit lista på vilka objekt som ligger precis utanför planen och tävlar om att få komma in. Om ett projekt lyfts ut ur planen, eller bantas i omfattning, så kan det därmed bli tydligt vilka andra värden som kan skapas. Eller omvänt: om man behåller ett projekt i planen så blir det tydligt vad alternativkostnaden är, alltså vad man avstår ifrån.

Denna konkurrens mellan projekt finns givetvis i viss mån redan. Trafikverket har en lång lista på investeringar som tävlar om att få plats i nästa plan. Men denna lista är inte tydligt sammanställd, rangordnad och publicerad. Därmed är den inte till stor hjälp för att ge råg i ryggen till den som har den icke avundsvärda uppgiften att förklara varför ett fördyrat projekt måste tas ut ur planen, avgöra om ett projekt bör bantas i omfattning eller säga nej till ett önskat tillägg. Ett högre och mer synliggjort tryck från de projekt som konkurrerar om budgetutrymmet skulle skapa mer fokus på kostnadseffektivitet och kostnadskontroll, både för de projekt som ligger i planen och för dem som än så länge ligger utanför.

På samma sätt bör besluten om vilka projekt i planen som ska byggstarts-förberedas respektive byggstartas baseras på kostnadseffektivitet – vad som ger mest måluppfyllelse per krona. I dag baseras dessa beslut främst på planeringsmognad, det vill säga projekten går vidare till nästa steg när

de helt enkelt har kommit tillräckligt långt i planeringsprocessen⁸. Om projekten dessutom konkurrerade om en plats i turordningen baserat på kostnadseffektivitet, så skulle det skapa mer nytta per krona över tid: dels genom själva selektionen av projekt, dels genom att det implicita konkurrenstrycket skulle hålla tillbaka kostnadsökningar och främja sökandet efter kostnadseffektiva lösningar.

Att tydligare konkurrens mellan projekt kan ha en sådan effekt får visst stöd av erfarenheter i Norge. Norges planeringssystem liknar Sveriges på många sätt, och har också kritiserats på ungefär samma sätt som Sveriges. I ett försök att minska systematiskt ökande investeringskostnader bildades 2015 ett statligt bolag, Nye Veier, som tog över ett antal investeringsprojekt från Statens vegvesen. Preliminära utvärderingar tyder på att denna reform haft flera positiva effekter (Johansson och Nyström, 2022). En särskilt intressant observation är att det är just i skedet mellan planbeslut och byggstart, när den slutliga utformningen har bestämts, som de stora besparingarna kan göras och kostnadsökningar undvikas. Att Nye Veier verkar ha lyckats hålla kostnaderna nere anses bero på att man etablerat en tydlig konkurrens mellan projekt: ett projekt vars kostnad ökar, utan motsvarande ökning av projektnyttan, hamnar sist i kön. Detta har skapat en stark kultur av kostnadsmedvetenhet, inte bara inom Nye Veier utan även inom de kommuner och regioner som drar nytta av projektet. En ytterligare bidragande orsak sägs vara en kultur av kreativt ifrågasättande: ”Är denna allmänna riktlinje nödvändig i detta fall, eller är den bara en onödig fördyring?” och ”Tidigt i processen beslutade man något som vi nu ser leder till stora kostnader; vi kanske borde ompröva det beslutet?”.

Mer explicita och transparenta beslutskriterier och beslutsmotiveringar

Samhällsekonomiska kalkyler får ofta kritik, på mer eller mindre goda grunder. Det är sant att varje försök att kvantifiera och värdera effekterna av en infrastrukturinvestering kommer att bli en förenklad och ofullständig

⁸ I viss mån skjuts dock projekt i planen ofta framåt i tiden om de visar sig dyrare eller mindre angelägna än man trott (även om det som sagt är sällsynt att de helt lämnar planen), vilket i någon mån skapar en konkurrens mellan projekt inom planen vad gäller vilka som ska byggstartas respektive förberedas för byggstart.

bild av en komplex verklighet. Men det finns mycket stora fördelar med själva *principen* att på ett systematiskt, konsekvent och personoberoende sätt jämföra och rangordna åtgärder som konkurrerar om plats inom en given budget.

Till att börja med är det svårt att överblicka en investerings alla effekter. Än svårare är det att jämföra alternativa investeringar med varandra. Våra mänskliga kognitiva begränsningar gör det helt enkelt svårt att greppa mångdimensionella problem med stora skillnader i storleksordning. Problemet förvärras av välbelagda psykologiska fenomen som till exempel bekräftelsebias, alltså att vi lättare tar till oss fakta som stöder uppfattningar vi redan har. För att överblicka och sammanfatta effekter är det därför till stor hjälp med ett systematiskt, konsekvent och i möjligaste mån kvantifierat analysramverk.

Än mer värdefullt blir detta när antalet alternativa investeringar blir mycket stort och många personer måste hjälpas åt med analyser och jämförelser. Ingen enskild person kan överblicka alla alternativa investeringars effekter och kostnader. Därför behövs standardiserade metoder för utvärdering och jämförelser, så att utrednings- och analysarbetet kan delegeras till många personer och ändå ge jämförbara resultat, som också kan ackumuleras över tid. Visserligen är ingen sådan utvärderingsmetod invändningsfri, men på något sätt måste agnarna sällas från vetet, helst på ett transparent och konsekvent sätt⁹.

I synnerhet gäller detta när beslut måste fattas vid olika tidpunkter och ändå vara konsekventa över tid. Beslut om tillägg till eller omprövning av projekt fattas inte alla samtidigt, utan i princip ett i taget (förutom vid planrevideringarna vart fjärde år). Den kanske största fördelen med transparenta och explicita beslutskriterier är att det underlättar denna typ av sekventiella beslut, genom att skapa en gräns för vad som är acceptabla kostnadsökningar eller tillägg. Ett projekt i planen som från början har skyhögt kostnadseffektivitet kan mycket väl försvara sin plats i planen även om dess kostnad visar sig vara högre, medan detta inte gäller för ett projekt

⁹ Rangordningen av alternativa investeringar är för övrigt förvånansvärt robust för osäkerheter i till exempel prognoser, kostnadsuppskattningar, indataförutsättningar och relativa värderingar av olika typer av effekter (Asplund och Eliasson, 2016; Börjesson et al. 2014; Eliasson och Fosgerau, 2013; Trafikverket, 2021a).

som hängde på gärsgården redan från början. Vissa föreslagna tillägg kan vara så kostnadseffektiva¹⁰ att de bör godkännas – trots att det så småningom kommer innebära att något annat projekt, med lägre kostnadseffektivitet, måste bantas eller rentav utgå. Erfarenheterna från Nye Veier i Norge visar att detta fokus på projektens samhällliga kostnadseffektivitet är till stor hjälp för att på ett konsekvent sätt kunna prioritera mellan projekt och kunna ta ställning till ändringsförslag.

Trafikverket borde därför i högre utsträckning tydligt motivera varför en investering valts framför en annan, eller ett alternativ framför ett annat. I synnerhet gäller detta när man avviker från vad den beräknade nyttokostnadseffektiviteten ger vid handen. Det finns som sagt många överväganden och effekter som inte avspeglas i beräknade nyttokostnadskvoter – men då bör man formulera, och så långt som möjligt värdera, vad dessa andra överväganden och effekter är.

Visserligen är rangordning och kvantifiering både svårt och kontroversiellt – men i en komplex process med många inblandade, och som dessutom pågår över mycket lång tid (decennier) – är explicita beslutskriterier ett effektivt sätt att *förmedla information*. Argument och överväganden behöver dokumenteras och förmedlas inom och mellan organisationer, och även över tid till dem som om fem eller tio år kanske måste ompröva beslut och prioriteringar. I enkla processer med ett fåtal alternativ och få inblandade och som pågår relativt kort tid är formaliserade metoder mindre viktiga, och då räcker intuition och magkänsla långt. Men infrastrukturplanering är inte en sådan process.

Det finns förstås en lång rad olika omständigheter att ta hänsyn till, och planprocessen kommer aldrig bli fråga om en automatisk rangordning efter beräknade nyckeltal. Man behöver till exempel ta hänsyn till att investeringarna fördelas rättvist över landet, och till eventuella kopplingar till andra projekt eller andra aktörers planer. Men principen att i högre utsträckning använda transparenta, formaliserade beslutskriterier och en tydlig rangordning av projekt kan ändå eftersträvas. Man kan till exempel

¹⁰ Det är alltså tilläggets marginalnytta respektive marginalkostnad som är avgörande – inte det ursprungliga projektets nytto-kostnadskvot. Man kan med andra ord inte tillåtas tränga in mer tillägg i ett projekt som från början råkade ha hög nytto-kostnadskvot; det är den marginella nyttan jämfört med den marginella kostnaden som ska jämföras.

starta med den beräknade nettonuvärdeskvoten (beräknade effekter, över-satta till kronor, dividerat med investeringskostnaden) och sedan komplettera med de överväganden och effekter som saknas och hur dessa bör värderas. Det viktiga är att explicit förklara hur man kommit fram till en viss rangordning. Det är nämligen detta som är användbart när man senare eventuellt måste ta ställning till om fördyringar eller annat oförutsett ska leda till omprioriteringar i planen.

I Trafikverkets planförslag bör det vidare framgå vad som är Trafikverkets förslag och prioriteringar, och vad som är beslutat av regeringen. Det här är visserligen inte alltid en klar gränsdragning, men för att ta ett renodlat exempel: Anta att Trafikverket i sitt planförslag väljer att inte ta med investering X, för att man inte bedömer den som prioriterad. Regeringen tar dock med X i sitt fastställelsebeslut. Nästa gång Trafikverket tar fram ett planförslag väljer man sannolikt att ta med X, helt enkelt därför att man anser sig bunden av att regeringen har signalerat att X ska vara med i planen. För att planförslaget och dess motiveringar ska vara transparenta för *alla* läsare av det nya planförslaget (inte bara dem som hängt med genom tidigare planomgångar) bör det framgå att motivet att ta med X i planförslaget är att regeringen tog med X i sitt senaste fastställelsebeslut. Denna typ av transparens är en del av en god demokratisk process: det ska vara lätt för alla att veta vem som är ansvarig för ett visst beslut eller förslag, antingen man gillar beslutet och förslaget eller ej.

Utvidga planprocessen till att omfatta mer än den fysiska infrastrukturen

Transportsystemet omfattar mycket mer än bara den fysiska infrastrukturen. I transportsystemet ingår också prissättning, skatter och avgifter, regleringar, upphandlad trafik, trafikledning, kapacitetstilldelning och ett otal andra faktorer. Många av dessa faktorer har mycket större påverkan på många transportpolitiska mål än vad infrastrukturen har. Transporternas koldioxidutsläpp, till exempel, påverkas oerhört mycket mer av styrmedel som reduktionsplikt, fordonskrav och bränsleskatt än av infrastrukturåtgärder. På liknande sätt påverkas trafiksäkerheten mer av hastighetsgränser och hastighetsövervakning, tillgängligheten mer av fysisk planering, skatter och avgifter, och järnvägskapaciteten mer av kapacitetstilldelning och trafikledning än vad infrastrukturåtgärder kan påverka. Men jämfört med den långsiktiga, strukturerade och systematiska processen för att planera

infrastruktur, ägnas alldeles för lite uppmärksamhet åt att analysera, planera och åtgärda dessa faktorer. Visst utreds och åtgärdas de också – men långt ifrån med samma noggrannhet, regelbundenhet, systematik och långsiktighet som den som ägnas den fysiska infrastrukturen (särskilt om man betraktar den offentliga debatten utanför Trafikverket).

Planprocessen borde utvidgas till att i möjligaste mån omfatta *hela* transportsystemet. Visserligen ligger det mesta utanför den statliga infrastrukturen utanför Trafikverkets rådighet, men det minskar inte behovet av övergripande och långsiktig analys och planering även av andra åtgärder än infrastruktur. Trafikverket skulle kunna lämna rekommendationer till regeringen och andra aktörer för vidare hantering och beslut på liknande sätt som Trafikverket i dag föreslår en reviderad infrastrukturplan, som till exempel i Trafikverket (2020, kapitel 3). Ett sådant uppdrag skulle lämpligen kunna vara en del av det inriktningsunderlag som tas fram en gång per mandatperiod och föregår planrevideringen.

Denna utvidgade syn på planeringsprocessen – från infrastrukturplanering till transportsystemplanering – är i linje med fyrstegsprocessen, alltså i korthet att man först ska pröva andra metoder än infrastruktur för att lösa problem, till exempel åtgärder som påverkar transportefterfrågan eller hur infrastrukturen utnyttjas.

Det starkaste skälet till att vidga uppdraget för planprocessen är att det finns viktigare och mer kraftfulla verktyg än infrastrukturåtgärder om man vill nå det övergripande transportpolitiska målet om ”en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet”. Planprocessen, med hela dess analys- och utredningsapparat, ägnar relativt sett för lite resurser åt att analysera och utforma andra åtgärder än infrastruktur. Eftersom alla resurser är begränsade betyder ett vidgat planeringsuppdrag att mindre analysresurser måste ägnas åt infrastrukturåtgärder. Det är ett pris som är värt att betala med tanke på de stora potentiella vinsterna av effektivt utformade styrmedel och regleringar i transportsektorn.

Man kan förstås inte utreda hela transportsystemet i alla dess delar vart fjärde år. Men lösningen är inte att enbart fokusera på infrastruktur, utan att fokusera på de delar där potentialen är störst att förbättra transportsystemet och bättre uppfylla de transportpolitiska målen. I vissa fall handlar det förstås om traditionell infrastruktur – men långt ifrån alltid.

Flytta planprocessen i tid

Planprocessen följer vanligen en cykel som nått och jämnt ryms inom en mandatperiod. Först ger regeringen Trafikverket i uppdrag att ta fram ett inriktningsunderlag, i vilket övergripande systemfrågor och inriktningar diskuteras. Tiden för att ta fram uppdragsdirektiv och sedan inriktningsunderlag brukar vara minst 1,5 år. Inriktningsunderlaget skickas ut på remiss och baserat på inriktningsunderlaget och remissvaren lägger regeringen fram en infrastrukturproposition, vilket sammanlagt brukar ta minst ett halvår. Riksdagen beslutar om infrastrukturpropositionen, varpå regeringen ger Trafikverket i uppdrag att ta fram ett förslag till reviderad nationell plan, vilket sammanlagt brukar ta ytterligare minst ett drygt halvår. Planförslaget skickas också ut på remiss, varpå regeringen slutligen fastställer en reviderad plan, vilket totalt sett också brukar ta ett drygt halvår. I bästa fall kan hela processen klaras av på tre år, men vanligen tar det längre tid än så. Det betyder att det först är mot slutet av mandatperioden som regeringen över huvud taget har en chans att påverka den nationella infrastrukturplanen, om processen ska följas.

Av naturliga skäl vill en ny regering ofta påverka transport- och infrastrukturpolitiken snabbare än så. Till exempel beslutade den nytillträdde regeringen hösten 2022 att avbryta planeringen för nya stambanor för höghastighetståg – ett beslut som, om man skulle följa planprocessen, först skulle ha kunnat komma allra tidigast ett knappt år före nästa val. Det finns många liknande exempel där nytillträdde regeringar vill få genomslag för sin transport- och infrastrukturpolitik så snabbt som möjligt, och därför vill ingripa tidigare än vad planprocessens cykliska tidsplan egentligen medger. Det är en naturlig och legitim önskan, och planprocessens tidsplan borde därför justeras för att lättare medge detta.

Ett annat problem med den nuvarande tidsplanen är att inriktningsunderlaget i många fall kommer för sent för att transportpolitiska förslag som framförs i underlaget ska hinna genomföras under mandatperioden. I föregående avsnitt argumenterade jag för att inriktningsunderlaget bör ta ett helhetsperspektiv på transportsystemet, och förutom infrastrukturåtgärder även föreslå andra typer av transportpolitiska åtgärder (till exempel regleringar, prissättning, lagstiftning och så vidare) som kan bidra till de transportpolitiska målen. Att förbereda och genomföra sådana åtgärder tar

dock ofta tid – särskilt om det handlar om förändrad lagstiftning – eftersom förslagen vanligen måste utredas, detaljutformas, remissbehandlas och förhandlas politiskt. En sådan process kan ta flera år, och det är svårt att hinna under en mandatperiod om inriktningsunderlaget inte kommer förrän tidigast 1,5 år efter valet.

Planprocessen borde därför förskjutas så att inriktningsunderlaget presenteras och remissbehandlas *sist* i mandatperioden. Partierna kan sedan, om de vill, förhålla sig till detta underlag under valrörelsen, och berätta om sina transport- och infrastrukturprioriteringar inför nästa mandatperiod. Direkt efter valet kan den nya regeringen förbereda en infrastrukturproposition som sätter ramarna för planrevideringen, samt börja arbeta med eventuella andra transportpolitiska förslag som de vill genomföra. Till grund för bägge dessa uppgifter har de då ett färskt inriktningsunderlag, vilket precis som i dag beskriver tillståndet i transportsystemet och Trafikverkets syn på möjliga åtgärder och inriktningar, samt remissinstansernas kommentarer. Infrastrukturpropositionen kan beslutas under våren efter valet, och redan i den kan en ny regering ange sina viktigaste prioriteringar och förhållningsorder inför planrevideringen. I infrastrukturpropositionen kan också andra transportpolitiska förslag inkluderas, (vilket sällan sker i dag). Därmed kan ett förslag till reviderad plan vara färdigt 1,5 år efter valet och fastställas av regeringen knappt två år efter valet.

Det finns flera fördelar med en sådan tidsplan. En ny regering skulle betydligt tidigare kunna få genomslag för sin infrastrukturpolitik (genom att lägga en infrastrukturproposition redan våren efter valet) och sin transportpolitik (genom att arbetet med andra transportpolitiska reformer kan starta direkt). Detta kan i sin tur leda till en mer genomarbetad och långsiktig infrastruktur- och transportpolitik, genom att den nya regeringen kan basera sin politik på analyserna och tillståndsbeskrivningen i inriktningsunderlaget. Med dagens tidsplan är det svårt för en ny regering att invänta inriktningsunderlaget; gör den det, så har den tappat nästan två år av mandatperioden. Med ett färskt inriktningsunderlag ges en ny regering bättre förutsättningar att fatta välinformerade beslut redan tidigt under mandatperioden.

Leta kreativt efter förbättringar och prioritera efter kostnadseffektivitet

Att åtgärder bör vara kostnadseffektiva kan tyckas vara en självklar utgångspunkt i transport- och infrastrukturplanering. Ändå tyder många studier på att kostnadseffektivitet ofta spelar relativt liten roll för vilka åtgärder som faktiskt prioriteras av såväl politiker som tjänstemän (Bondemark et al. 2020; Eliasson et al. 2015; Eliasson och Lundberg, 2012; Nellthorp och Mackie, 2000; Nilsson, 1991; Nyborg, 1998; Odeck, 2010, 1996). Ett rimligt skäl kan förstås vara att det finns olika uppfattningar om vilka sorters effekter som ska prioriteras (till exempel vilka relativa vikter som bör läggas på att minska utsläpp, förbättra trafiksäkerhet respektive öka tillgängligheten), eller om vad som är en rättvis fördelning (till exempel hur åtgärder fördelas över landet). Men studierna tyder på att detta inte räcker som förklaring: hur man än viktat olika typer av effekter och fördelningsperspektiv verkar kostnadseffektivitet väga lättare än det rimligtvis borde.

Vad kan detta bero på? En delförklaring kan vara att åtgärder ofta beskrivs som *behov*¹¹. Ordet behov signalerar något betydligt starkare än bara ett önskemål; ett behov är ju per definition något som *behöver* tillfredsställas, på samma sätt som människor behöver mat, vatten och sömn. Om region X menar att man *behöver* en bättre väg, till exempel, så är det ett betydligt mer långtgående påstående än att man *vill ha* en bättre väg, eller att en ny väg vore väldigt bra. Ordet behov signalerar att konsekvenserna av att inte genomföra åtgärden är oacceptabla.

Problemet är att begreppet behov oftast inte är kopplat till kostnader, lika lite som att människor skulle behöva mindre mat, vatten eller sömn bara för att det var dyrt. När något definieras som ett behov kan plötsligt nyttokostnadsperspektiv uppfattas som irrelevanta; behovet behöver ju tillfredsställas, frågan är bara hur. I det läget kan man visserligen analysera hur behovet kan tillfredsställas på det mest kostnadseffektiva sättet – men att något måste göras är liksom redan fastslaget.

En liknande risk finns med det vanligt förekommande begreppet *brist*. Det hörs ju på ordet att en brist betyder att något inte är som det borde vara; något behöver lagas eller åtgärdas. Gärna med en kostnadseffektiv åtgärd,

¹¹ Ett längre resonemang om dessa risker finns i Eliasson (2015).

förstås, men att något behöver göras är liksom fastslaget redan i själva begreppet.

Så kallade bristanalyser, vilka är en viktig del av Trafikverkets planeringsprocess, kan ofta vara till hjälp när förbättringsidéer och förslag ska genereras så kreativt som möjligt. Särskilt värdefulla kan sådana processer vara för att i linje med fyrstegsprincipen hitta och undersöka andra åtgärder än infrastruktur. Men när idéerna och förslagen sedan ska utvärderas och prioriteras måste deras respektive fördelar och nackdelar (nyttor och kostnader) vägas mot varandra. Det är i detta skede som det blir ett hinder snarare än en hjälp om man har definierat utgångsläget som en *brist* eller att vissa åtgärder *behövs*. Det kan nämligen visa sig att det faktiskt saknas kostnadseffektiva "lösningar" på bristen, eller att ingen variant på den åtgärd som "behövdes" var kostnadseffektiv. Det vill säga, det är så dyrt eller svårt att åtgärda det som definierats som en brist eller rentav ett behov, jämfört med de positiva effekter som skulle uppnås, att det helt enkelt inte är värt det jämfört med annat som pengarna kan användas till.

Problemet är att när man väl har definierat ett nuläge som en brist eller någon typ av förändring som ett behov, skapas en stark förväntan på att något måste göras. Att efter en lång utredningsprocess om hur man ska åtgärda bristen eller behovet komma fram till svaret "nej, det fanns faktiskt inga åtgärder där nyttorna översteg kostnaderna" uppfattas ofta som ett oacceptabelt goddag-yxskaft-svar. Man kan väl inte fortsätta leva med något som definierats som en "brist" eller "behov" för all framtid? Att definiera något som en brist eller behov signalerar att detta är något som bör eller rentav måste åtgärdas, förr eller senare. Det skapar därmed i sig ett tryck i politik och förvaltning som riskerar att åtgärder genomförs även om kostnaderna är större än nyttorna.

Det vore därför bättre att istället för ord som behov och brister i möjligaste mån använda ord som *önskemål*, *idéer* eller *förslag*, som inte på samma sätt signalerar en nödvändighet. Ord spelar roll, eftersom de påverkar tankar och diskussioner. Bland annat sker det genom så kallad ankring, alltså att det spelar roll för ett resonemang eller en tankeprocess vad utgångsbudet är. Om en diskussion har som utgångspunkt att något definierats som ett behov eller en brist är det troligt att resonemangen och resultatet blir annorlunda än om utgångspunkten kallas ett förslag eller en idé.

Många planeringsprocesser är *problemstyrda*, i meningen att de först identifierar problem, brister eller behov och sedan söker lösningar på detta. Förutom problemet som diskuterats ovan – att detta riskerar att leda till att ineffektiva åtgärder genomförs – finns ytterligare ett problem med problemstyrda processer, nämligen att man riskerar att missa vissa verkligt innovativa åtgärder vars existens man inte ens tänkt på innan processen börjar.

Det existerar i själva verket smarta och kostnadseffektiva åtgärder som inte är lösningar på någon uppenbar brist. Eller rättare sagt: inte förrän man inser att den smarta åtgärden existerar, inser man att nuläget faktiskt är en “brist”, och att den smarta åtgärden “behövs”. I processer som enbart utgår från att man *först* ska identifiera brister, kommer sådana åtgärder ofta inte ens upptäckas. Och om de upptäcks kommer de inte att prioriteras, eftersom de inte svarar mot vad som i förväg definierats som brister.

Problemet beror ytterst på att vad som uppfattas som en brist eller ett behov beror på vad som är *möjligt* att göra något åt. Med andra ord: när man väl inser att något går att förbättra med rimliga åtgärder, då – *och först då* – ser man nuläget som en brist och det uppstår ett behov av att genomföra åtgärder. Många goda förbättringsidéer uppstår alltså *innan* man på någon medveten nivå har definierat något som en brist eller ett behov. Ett vanligt exempel är att en resurs (som en järnväg eller väg) kan användas mer effektivt på något sätt, till exempel genom smartare prissättning, reglering eller trafikering (om det är ett spår). Men det är ytterst ovanligt att en sådan effektivisering upptäcks genom att man identifierar en effektivitetsbrist kopplad till denna resurs. Det är i och för sig inte ovanligt att man identifierar trängsel eller för låg kapacitet som en brist – men det är något annat och leder till andra åtgärdsförslag än om man ser ineffektiv resursanvändning som problemet. Ett annat vanligt exempel är ITS-åtgärder. Är man ITS-expert, och känner till många möjliga ITS-åtgärder och deras effekter, ser man ofta brister lite överallt – det vill säga situationer som skulle kunna förbättras med relativt enkla åtgärder. Men för den som inte ens känner till att åtgärden finns, eller vad den kan få för effekt, framstår antagligen inte nuläget som en brist. Det är kännedomen om att en möjlig förbättring existerar som gör att nuläget plötsligt uppfattas som en brist och åtgärden som ett behov.

Det är alltså klokt att leta efter kostnadseffektiva *förbättringar*, där en åtgärd kan skapa stora nyttor i förhållande till kostnaden. En sådan förbättringssökande planering är en annan typ av kreativ process. Här finns ofta högre sannolikhet att hitta verkligt nya innovationer som man inte tänkt på tidigare, än i processer som börjar med att identifiera vad som är brister och *sedan* undersöker vad det finns för åtgärder som avhjälper de i förväg definierade bristerna.

Två andra typer av analys- och planeringsprocesser förtjänar dock att nämnas. Den första typen är när man ska nå ett visst *mål*, till exempel etappmålen för trafiksäkerhet eller klimat. Sådana analysprocesser har många likheter med vad som beskrivits ovan (som att det är smart att förut-sättningslöst leta efter förbättringar), men skillnaden är att rangordningen och åtgärdsportföljen ytterst avgörs av vad som krävs för att uppnå målet. Den andra typen är rättighetsperspektiv, när det är fråga om att garantera vissa minsta nivåer av till exempel tillgänglighet eller trafiksäkerhet även för små och utsatta grupper. I vissa sådana fall kan det handla om relativt stora kostnader för att uppnå en given lägsta tillgänglighetsnivå för en relativt liten grupp – typiska exempel är åtgärder för funktionshindrade och boende i extrem glesbygd. I ett sådant perspektiv är det verkligen rimligt att tala om såväl behov som brister – eller kanske ännu hellre i termer av att garantera vissa rättigheter för alla samhällsgrupper.

Slutsatser

Syftet med omdaning av den statliga infrastrukturplaneringsprocessen var bland annat att komma till rätta med kostnadsöverskridanden, långa ledtider och bristande fokus på kostnadseffektivitet. Många av dessa problem kvarstår dock. Förslagen i denna uppsats handlar i hög grad om att återvända till de avsikter och insikter som låg till grund för planeringsprocessens utformning.

Planens senare del bör ses som förslag att utreda, inte som definitiva beslut

När kostnader visar sig vara högre eller nyttor mindre än vad man trott bör projekt omprövas, även om de tagits med i den nationella infrastrukturplanen. Det bör dels ske vid de återkommande planrevideringarna, dels

genom att kontrollstationerna där Trafikverket föreslår och regeringen beslutar om byggstartsförberedelse (år 4–6 i planen) respektive byggstart (år 1–3 i planen) verkligen fungerar som kontrollstationer där såväl prioritering som genomförandebeslut baseras på uppdaterade kostnads- och nytto-bedomningar, och projekt vars nyttor och kostnader visat sig sämre och högre än vad man trott sållas bort. Principen är inte ny, men måste efterlevas bättre och bli tydlig och välkänd för alla aktörer. Det skulle skapa mer samhällsnytta för pengarna, minska kostnadsökningarna, minska incitamenten att underskatta kostnader i tidiga skeden och minska möjligheten att få igenom omotiverade tillägg i sena skeden.

Tydligare konkurrens mellan investeringar

En explicit och rangordnad lista med projekt som ligger strax utanför planen skulle tydliggöra alternativkostnaden för de projekt som ligger i planen. Det skulle minska de psykologiska och institutionella svårigheterna att vid behov ompröva projekt, och öka trycket på kostnadseffektivitet och kostnadskontroll för projekt både i och utanför planen. En liknande effekt skulle skapas av en ökad vikt vid kostnadseffektivitet när projekt i planens senare del väljs ut till byggstartsförberedelse och byggstart.

Mer explicita och transparenta beslutskriterier och beslutsmotiveringar

Transparenta och explicita beslutskriterier är till stor hjälp när man behöver ompröva projekt och ta ställning till ändringar och tillägg. Det gäller i synnerhet i långvariga processer med många inblandade, eftersom sådana kriterier är ett sätt att dokumentera och förmedla överväganden och argument inom och mellan organisationer och över tid. Trafikverket borde därför tydligare motivera varför en investering valts framför en annan, i synnerhet när man avviker från att rangordna efter beräknad nyttokostnadseffektivitet. Det finns många relevanta överväganden och effekter utöver beräknade nyttor och kostnader, men hur dessa vägs in i besluten bör formuleras, dokumenteras och så långt som möjligt värderas. Vidare bör det i Trafikverkets planförslag så långt som möjligt framgå vad i förslaget som kommer från tidigare regeringsbeslut och vad som är Trafikverkets egna förslag.

Utvidga planprocessen till att omfatta mer än den fysiska infrastrukturen

Planprocessen bör utvidgas till att analysera, utforma och rekommendera även andra åtgärder än infrastruktur, som till exempel olika former av styrmedel och regleringar. Sådana åtgärder har ofta betydligt större påverkan på de transportpolitiska målen än fysiska infrastrukturåtgärder. Trafikverket borde få i uppdrag att lämna rekommendationer till regeringen och andra aktörer, för vidare hantering och beslut på liknande sätt som Trafikverket i dag föreslår en reviderad infrastrukturplan. Ett sådant uppdrag skulle lämpligen kunna vara en del av inriktningsunderlaget.

Flytta planprocessen i tid

Justera planprocessens tidsplan så att inriktningsunderlaget kan presenteras och remissbehandlas under slutet av mandatperioden. Därmed kan en ny regering lägga fram en infrastrukturproposition samt påbörja transportpolitiska reformer tidigt i mandatperioden. Det skulle förbättra förutsättningarna för en välinformerad, långsiktig och demokratiskt välförankrad transport- och infrastrukturpolitik.

Leta kreativt efter förbättringar och prioritera efter kostnadseffektivitet

Vilka åtgärder som bör genomföras, och i vilken prioriteringsordning, bör utgå från hur stora nyttor respektive åtgärd skapar i förhållande till sin kostnad. Att tidigt i processen definiera något som ett ”behov” eller en ”brist” riskerar att skapa ett förväntanstryck i politik och förvaltning på att något måste göras, kosta vad det kosta vill, vilket riskerar att leda till att åtgärder med små nyttor i förhållande till kostnaden genomförs. Så kallade bristanalyser kan vara en användbar metod för att generera åtgärdsförslag – så länge som utvärderingen av förslagen utgår från en jämförelse av nyttor och kostnader – men behöver kompletteras med ett kreativt och förutsättningslöst sökande efter förbättringar, eftersom det finns många smarta förbättringar som inte är ett svar på någon uppenbar brist. Ibland är det inte förrän man har hittat förbättringen, eller innovationen, som man inser att nuläget faktiskt är en ”brist” jämfört med hur det skulle kunna vara.

Referenser

- Asplund, D., Eliasson, J., (2016) Does uncertainty make cost-benefit analyses pointless? *Transp. Res. Part Policy Pract.* 92, 195–205.
- Bondemark, A., Sundbergh, P., Tornberg, P., Brundell-Freij, K., (2020) Do impact assessments influence transport plans? The case of Sweden. *Transp. Res. Part Policy Pract.* 134, 52–64.
- Börjesson, M., (2021) Infrastrukturpolitik på fel spår (No. #34), Briefing Paper. Timbro.
- Börjesson, M., Eliasson, J., Lundberg, M., (2014) Is CBA ranking of transport investments robust? *J. Transp. Econ. Policy* 48, 189–204.
- Eliasson, J., (2015) Problemstyrd planering: en förklaring till att effektivitet spelar så liten roll för valet av transportåtgärder., in: Welde, M. (Ed.), *Transportplanering Och Samhällsekonomi i Skandinavien*. Concept, Oslo, Norway.
- Eliasson, J., Börjesson, M., Odeck, J., Welde, M., (2015) Does Benefit-Cost Efficiency Influence Transport Investment Decisions? *J. Transp. Econ. Policy* 49, 377–396.
- Eliasson, J., Fosgerau, M., (2013) Cost overruns and benefit shortfalls – deception or selection? *Transp. Res. B* 57, 105–113.
- Eliasson, J., Lundberg, M., (2012) Do Cost–Benefit Analyses Influence Transport Investment Decisions? Experiences from the Swedish Transport Investment Plan 2010–21. *Transp. Rev.* 32, 29–48.
- Flam, H., Börjesson, M., Mörth, U., Nilsson, J.-E., (2016) SNS Konjunkturrådsrapport 2016. Vart är vi på väg? Systemfel i transportpolitiken. SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle.
- Johansson, G., Nyström, J., (2022) Norska Nye Veier – en unik organisationsform för vägbyggande. InfraSweden.
- Lundberg, J., (2022) Regeringens tågfixering tränger ut nödvändiga vägsatsningar. Timbro.
- Medfinansieringsutredningen, 2011a. Medfinansiering av transportinfrastruktur (Text No. SOU 2011:12). Regeringen och Regeringskansliet.

- Medfinansieringsutredningen, 2011b. Medfinansiering av transportinfrastruktur (Text No. SOU 2011:49). Regeringen och Regeringskansliet.
- Nellthorp, J., Mackie, P., (2000) The UK Roads Review—a hedonic model of decision making. *Transp. Policy* 7, 127–138.
- Nilsson, J.-E., (2013) Systemfel i transportsektorn (No. 794), VTI Rapport. VTI.
- Nilsson, J.-E., (1991) Investment Decisions in a Public Bureaucracy: A Case Study of Swedish Road Planning Practices. *J. Transp. Econ. Policy* 25, 163–175.
- Nyborg, K., (1998) Some Norwegian Politicians' Use of Cost-Benefit Analysis. *Public Choice* 95, 381–401.
- Odeck, J., (2010) What Determines Decision-Makers' Preferences for Road Investments? Evidence from the Norwegian Road Sector. *Transp. Rev.* 30, 473–494.
- Odeck, J., (1996) Ranking of regional road investment in Norway. *Transportation* 23, 123–140.
- Regeringen, (2012) Planeringssystem för transportinfrastruktur (No. 2011/12:118), Proposition. Regeringskansliet.
- Riksrevisionen, (2021) Kostnadskontroll i infrastrukturinvesteringar (text No. 2021:22), Granskningsrapport. Riksrevisionen.
- Trafikverket, (2022) Trender i transportsystemet. Trafikverkets omvärldsanalys 2022 (No. 2022:111). Trafikverket.
- Trafikverket, 2021a. Förslag till nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033 (No. TRV 2021:186). Trafikverket, Borlänge.
- Trafikverket, 2021b. Kostnadsutveckling vid upphandling och genomförande av investeringsprojekt (No. 2021:090). Trafikverket.
- Trafikverket, (2020) Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplaneringen för perioden 2022–2033 och 2022–2037 (No. TRV 2020:186). Trafikverket, Borlänge.
- Trafikverket, 2018a. Analys av förändringar i beräknade kostnader för investeringsobjekt (No. 2018:095). Trafikverket.

Trafikverket, 2018b. Transportplanering 2.0 (No. TRV 2018/130551).
Trafikverket.

Trafikverket, (2010) Förslag till nytt planeringssystem för transportsystemet
(No. 2010:031), Trafikverket rapport. Trafikverket.

Trafikverksutredningen, (2009) Effektiva transporter och samhälls-
byggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg (No. SOU 2009:31).
Regeringskansliet.

Transportinfrastrukturstyrningsgruppen, (2010) Effektivare planering av
vägar och järnvägar (No. SOU 2010:57), Statens offentliga utredningar.
Regeringen och Regeringskansliet.

2. Näringslivets behov av en ny planeringsmodell

Karolina Boholm

Sverige bygger infrastruktur med gemensamma medel eftersom det skapar tillgänglighet för företag och medborgare i hela landet, och för att det långsiktigt leder till tillväxt. För att uppnå både tillgänglighet och tillväxt är första steget att lyssna på transportköparnas behov. Näringslivets viktigaste behov är i transportsystemet är hög tillförlitlighet, det vill säga att befintlig infrastruktur fungerar genom underhåll och att flaskhalsar åtgärdas. För att skapa en bredare förankring, vårda det vi har och ge möjlighet till omprioriteringar bör nationell plan delas upp i tre delar, där några eller alla delar beslutas via riksdagen och där samhällsekonomisk lönsamhet för objekt kan få större fokus. Därutöver behövs en Infrastrukturberedning, ett förbud att knyta upp pengar utanför planperioden, bristutredningar vid större industriinvesteringar, en uppdaterad nationell gods-transportstrategi samt utvecklade samhällsekonomiska kalkyler.

Inledning

Det svenska näringslivet och dess konkurrenskraft utgör grunden för välfärdsstaten Sverige. Både arbetstillfällena och tillväxt skapas i näringslivet. En grundförutsättning för alla typer av företag är fungerande transporter. Det gäller varuförsörjning med gods till och från producerande enheter inom Sverige, men även import och export. Godstransporter avser näringslivets fysiska produkter, det vill säga varor. Primärt är det transporter för handelssektorn (detalj- och dagligvaruhandeln) samt industrisektorn (teknik-, verkstads-, gruv-, stål-, skogs- och kemiindustrin).

Det företag som behöver transporttjänster kallas med en annan benämning för transportköpare. Transportköpare är oftast varuägare, det vill säga det företag som äger det fraktade godset, men alla transportköpare är inte

varuägare. Transportföretag är de som utför transporttjänster och kan vara åkerier, lastbilscentraler, tågoperatörer, skeppsmäklare, rederier, etcetera. Utöver godstransporterna är även näringslivet, inklusive tjänstesektorn, i behov av att personal ska kunna ta sig till och från jobbet. Näringslivets krav på transportsystemet avser en hög tillgänglighet, tillförlitlighet och säkerhet.

En viktig distinktion mellan allmänhetens och näringslivets förhållande till transporter är att de senare inte röstar i allmänna val. Det medför att politiken ofta tenderar att prioritera personresor före gods, till exempel genom att prioritera en järnvägssträcka för personresor framför godstransporter.

Detta kapitel resonerar kring möjligheter till en reformerad planeringsmodell för transportinfrastruktur utifrån ett näringslivsperspektiv, eller ett transportköparperspektiv. Det behöver inte nödvändigtvis stå i kontrast till ett samhällsekonomiskt perspektiv. Kapitlet inleds med ett klagande om hur den nationella planen var tänkt att och bör betraktas. Därefter föreslås förbättringar av den nuvarande processen.

Nationell plan är egentligen bara en riktlinje och inget beslut hugget i sten

Hela transport- och infrastrukturpolitiken, och aktörerna runt omkring, ägnar tid och stort fokus på processen kopplad till nationell plan. Tidigare erfarenheter visar att planen egentligen bara är riktlinjer och inget beslut som ligger fast över tid. Istället bör nationell plan ses som en långtidsbudget, ett slags inriktningsbeslut eller kanske en övergripande riktlinje.

Sverige styrs via den årliga statsbudgeten som antas i riksdagen. Ofta inkluderar budgeten satsningar för de kommande två till tre åren, särskilt om det är en aviserad satsning som är tänkt att pågå i flera år eller om det sker förändringar i ett anslag. Det finns alltså inte några angivna budgetposter i statsbudgeten för de kommande tolv år som motsvarar de år som nationell plan sträcker sig över, och därmed går det inte heller att säga att nivåerna på anslagen i nationell plan är beslutade. De enda anslagsnivåer som är beslutade anges ett år i taget i statsbudgeten.

Ett exempel på att budgetpropositionen övertrumfar nationell plan är från år 2018, då Sverige inte hade en regering utan en övergångsregering innan decemberöverenskommelsen. I avsaknad av regering kunde inte budgeten innehålla någon ny politik. De flesta av anslagsposterna indexuppräknades

enbart och budgeten blev densamma som 2018. Det gällde också anslaget för vidmakthållande (underhåll) av infrastruktur. I slutet av riksdagsåret, i juni 2018, hade regeringen (Löfven I) beslutat om en ny nationell plan för transportinfrastrukturen för perioden 2018 till 2029. (Regeringen, 2018). Den innehöll ett större beslutat anslag till vidmakthållande (underhåll) än den tidigare nationella planen (2014–2026). En tolkning skulle då kunna vara att övergångsregeringens budget höjde anslaget till vidmakthållande. Någon sådan höjning kom dock inte med. Budgetanslagen till nationell plan fastslås i samband med infrastrukturpropositionen. Anslaget för vidmakthållande (underhåll) var alltså beslutat av riksdagen, vilket skedde i december 2016 (Trafikuskottet, 2016). Så trots ett riksdagsbeslut om högre anslag till vidmakthållande, samt att det nyligen var fastslaget i regeringsbeslutet om en nationell plan, fanns ändå inte ett ökat anslag med i regeringsbudgeten för 2019.

Jag hade en del kontakter med både Finansdepartementet och Näringsdepartementet¹² i samband med detta för att förstå varför anslaget till vidmakthållande inte höjdes. På departementen menade de att övergångsregeringen inte hade mandat att höja anslaget. Detta alltså trots att ett beslut redan var fattat av riksdagen. Kanske hade det eventuellt varit möjligt om riksdagsbeslutet varit angivet år för år, menade statstjänstemännen. Men anslaget anges som en pott för en tolvårsperiod som inte är specificerad per år, och därmed ansåg inte Finansdepartementet att det var ett giltigt underlag för att en övergångsregering skulle kunna höja budgetposten. Så inte ens med ett riksdagsbeslut som grund – och ett regeringsbeslut (inklusive behandling av en skrivelse i riksdagen) av nationell plan – kunde övergångsregeringen¹³ besluta om högre anslag för underhåll än vad som anslagits 2018. Vad är det då för poäng med en *infrastrukturproposition* och en *nationell plan*? Detta exempel visar tydligt att planen inte är något fast beslut, utan ska ses som ett underlag som visar politiken och inriktningen framåt.

¹² Infrastruktur och transportfrågor var då sorterade under Näringsdepartementet, därefter skapades Infrastrukturdepartementet och då flyttade frågorna dit men numera är de sorterade under Landsbygd- och infrastrukturdepartementet.

¹³ Enligt regeringens hemsida står att läsa: "En övergångsregering fattar främst beslut i löpande eller brådskande ärenden. Den enda uttryckliga begränsningen av en övergångsregerings befogenheter är dock att den inte får besluta om extra val." Se <https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/sa-arbetar-regeringen-och-regeringskansliet/sa-bildas-regeringen/>

En liknande händelse, fast tvärtom, uppstod under 2023. Regeringen (Löfven II) föreslog, tillsammans med samarbetspartierna, en anslagsnivå för vidmakthållande som inte skulle hålla jämn takt med nedbrytningen av infrastrukturen. I Trafikverkets budgetäskande till Infrastrukturdepartementet begärde de en nivå högre än den beslutade nationella planen. Senare fick Trafikverket också ett tillskott på 250 miljoner till vägunderhåll (Regeringen, 2022). Exemplet illustrerar att det inte egentligen spelar någon roll vad som står i nationell plan, det är ändå den sittande regeringen som bestämmer genom den ettåriga statsbudgeten.

Nationell plan ska istället ses som en slags översiktsplan om hur regeringen tänker sig att de framåt ska arbeta. Till detta ska läggas att nationell plan är en tolvårig plan som i praktiken bara gäller i fyra år, eftersom det i nästa mandatperiod kommer en ny plan som är överlappande då den också gäller för tolv år. Visserligen brukar det inte ske tvära kast mellan de överlappande planerna, men det finns inget regelverk som hindrar att det skulle kunna bli så. Ett närtidsexempel är de nya stambanorna (höghastighetstågen) som regeringen Kristersson stoppade hösten 2022.

Så skulle processen för nationell plan kunna förbättras

Klargörandet att nationell plan är att betrakta som ett inriktningsbeslut eller en riktlinje förkastar inte planen som ett viktigt verktyg i planeringsprocessen. Utöver klargörandet kan dock planeringsprocessen förbättras ytterligare. Här följer ett antal förslag på sådana förbättringar.

Ny planeringsprocess

Inledningsvis föreslås att nuvarande planeringssystem läggs upp på ett annat sätt, med tre olika och separata planer som har olika fokus och innehåll. En av dessa delar bör vara *Planen för vidmakthållande*. De två andra delarna bör vara kopplade till nyinvesteringar, det vill säga den delen av infrastrukturpropositionen som kallas ”Utveckling av infrastrukturen”. Anledningen till att det behövs två delar för nyinvesteringar är att den ena är för en kortare tidshorisont och den andra för en längre tidshorisont. *Planen för utveckling av infrastrukturen på kort tidshorisont* bör vara en 6-årig plan med åtgärder som beslutas definitivt och där detaljerade underlag finns framme. Det blir då en plan som inte omprövas, eftersom detaljer redan finns och det är åtgärder som avses att färdigställas

inom en kort tidshorisont. *Planen för utveckling av infrastrukturen på längre sikt* bör vara en plan som sträcker sig från år 6 till 12 och som inte definitivt fastslår åtgärder, utan snarare listar åtgärder som övervägs och utreds vidare. Planen för 6–12 år indikerar att beslut kan komma att tas för åtgärden, men besluten är beroende på vad som framkommer i Trafikverkets mer detaljerade studier samt av politisk prioritering och rangordning av samhällsekonomisk nytta. Med en sådan plan på längre sikt skulle det skapas en tydligare möjlighet att ompröva objekt och ändra utformning av åtgärden. På så sätt skapas också möjligheter att göra bättre kostnadsbedömningar innan objekt läggs in i en fastställd plan, i takt med att fler förutsättningar blir kända för projektet. Med en plan för utveckling av infrastrukturen på längre sikt skapas inte heller orimliga förväntningar på att objekt kommer att genomföras. Dessutom skulle det skapa mer flexibilitet för systemet att omprioritera ifall nya förutsättningar uppdragas.

För tillförlitligheten i transportsystemet blir dock planen för vidmakthållande den viktigaste delen eftersom den skapar robusthet i systemet och ger ett infrastruktursystem med färre störningar. I dagsläget anges vidmakthållande bara som en anslagspost under en tolvårsperiod. Sverige har i dag, och sedan många år, en stor eftersläpande underhållsskuld som också ökar (Nyström, 2022 och Ramboll, 2023), varför hanteringen av anslagsposten vidmakthållande behöver göras om i grunden. Planen för vidmakthållande behöver därför vara en långsiktig underhållsplan med mål om att minimera det eftersläpande underhållet inom 20–30 år, och fokus för politiken bör vara att underhåll bör gå före nyinvesteringar så länge det eftersatta underhållet finns kvar. Allt annat är kapitalförstörelse.

Inrätta en Infrastrukturberedning

I dagsläget tas beslut om nya objekt av regeringen. Samma regering sitter sannolikt inte kvar under den långa tidsperiod det tar att planera och bygga ett nytt infrastrukturobjekt. Det är därför olyckligt när regeringar använder gemensamma medel, och beslut om infrastrukturinvesteringar som sker längre fram i tiden, som kortsiktigt valfläsk i valrörelser. Ett bredare riksdagsbeslut skulle istället vara önskvärt och borde då utgå från övergripande principer – inte regeringars tillfälliga politik. Samsynen i riksdagen om infrastrukturobjekt är ofta ganska stor, även om partierna gör sitt bästa för att framställa olikheter. Ett riksdagsbeslut skulle kunna innebära färre politiska prestigeprojekt som är olönsamma. Med ett

riksdagsbeslut skulle flera partier i riksdagen behöver komma överens om vad som är viktiga långsiktiga investeringar för Sverige.

Ett förslag för att värna denna samsyn kan ta utgångspunkt i de tre planer som jag ovan föreslagit, där någon eller flera delar kan beslutas av riksdagen. Exempelvis kan planen för utveckling av infrastruktur på lång sikt beslutas av riksdagen och planen för utveckling av infrastruktur på kort tidshorisont beslutas av regeringen. Ett annat sätt för att skapa samsyn bland riksdagspartierna om infrastrukturinvesteringar är att starta en *Infrastrukturberedning* på liknande sätt som vi har en *Försvarsberedning*. Investeringar i militären är stora och långsiktiga på samma sätt som inom infrastruktur. Försvarsberedningens tidshorisont är sju år, vilket alltså är kortare än de tolv år som används inom infrastrukturen. Därför lämpar sig området väl för en parlamentarisk beredning. En Infrastrukturberedning kan ge underlag till regeringen om vad som bör ingå i infrastrukturpropositionen eller vilka objekt som bör ingå i planen för utveckling av infrastruktur på lång sikt.

Oavsett om det är regeringen, riksdagen eller en Infrastrukturberedning som beslutar om investeringsobjekt på lång sikt behöver en gemensam finansieringsprincip vara utgångspunkten. Finansieringen behöver finnas för 80–90 procent av projektet, så att det inte går att skjuta över behov av anslag till kommande planperioder. Om det inte går att färdigställa projektet inom 10 år, för att det är för dyrt, bör inte projektet genomföras. Fokus måste vara att det ska byggas färdigt. Här ska tilläggas att objekten dessutom bör genomföras snabbt och effektivt med en så kort projektperiod som möjligt. Exempelvis kan det ske genom bolagisering av projekt, så att projektet kan jobba ostört och med garanterad finansiering. Om det är ett större projekt som genomförs under en längre tidsperiod, över flera planperioder, så är det ändå möjligt om det finns en bred enighet för projektet i riksdagen. En blocköverskridande samsyn om infrastrukturinvesteringar skulle gagna hela systemet. Redan i dag är det ganska stor samsyn, även om partierna gör sitt bästa för att låtsas som att de inte är överens för att på så vis skapa debatt.

Inför förbud att lägga projekt över kant

Fram till 2045 är det begränsat utrymme, eller inget utrymme, för kommande regeringar att besluta om nya investeringsobjekt. Det grundläggande felet bakom detta är oskicket att i planen lägga till investeringsobjekt som har

genomförandetider utanför den tidsatta ramen, alltså att besluta om projekt som inte kan färdigställas inom tolv år. Detta kallas ofta att lägga projekt över kant. Trafikverket visar tydligt att det är ett begränsat utrymme att genomföra nya investeringar fram till 2045. Allt ekonomiskt utrymme är redan in-tecknat. Detta beror på att regeringar lägger till nya investeringsobjekt som kanske bara har 20 procents finansiering inom den 12-åriga ramen i slutet av planperioden, vilket leder till att nästa regering har att hantera 80 procent av finansieringen i den kommande planperioden eller att ta bort objektet. Detta har inträffat flera planprocesser i rad, vilket leder till att situationen blir värre och värre för varje plan.

I stället är mitt förslag att inga nya objekt får tillföras planen om de inte till övervägande majoritet kan finansieras inom planperioden. Planen är ändå tolvårig, vilket inte får anses vara en kort tidshorisont. Nu blir logiken istället att trycka in en del av ett projekt, kanske en mindre etapp, i slutet av planperioden – vilket betyder att de andra etapperna kan tas med i efterföljande planer. Det främjar inte heller möjligheten att utveckla hela stråk, utan styr hela systemet mot att göra kortare etapper, vilket i sin tur gör projekt upphuggna i mindre delar istället för att skapa effektivitet i större stråk. Det pågår en slags snuttifiering eftersom stora infrastrukturprojekt byggs i små snuttar över en lång tid. Ett påbörjat infrastrukturprojekt som inte är slutfört i sin helhet tar resurser (budget, personal och tid) i anspråk som kan användas till annat, vilket skapar ineffektivitet. Näringslivet får heller inte nytta av objektet eller ett stråk är färdigbyggt i sin helhet. Logiken kan inte vara att nya stora projekt trycks in i planen med en liten delsträcka om kanske 15–20 procent av helheten. Det gör bara att 80–85 procent av projektet har en oklar framtid.

Ett tydligt bevis på problemet var att regeringen 2021 bad remissinstanserna, i samband med inriktningsunderlaget, att ange vad de tyckte om en 16-årig planperiod. Tack och lov sa alla remissinstanser nej och regeringen gick inte vidare med förslaget. Jag tolkade detta som ett sätt för regeringen att frigöra mer medel på längre sikt, för att kunna lova nya objekt som ska genomföras någon gång i framtiden av en annan regering. På detta sätt läser tidigare regeringar fast kommande regeringar 20 till 30 år framåt i tiden. Jag menar att denna bakvända ordning måste upphöra. I stället föreslår jag att hela investeringsbeloppet måste kunna finansieras inom planperioden.

Om vi delar upp planprocessen i tre delar, enligt mitt förslag ovan, skulle vi inte heller kunna hamna i samma fastlåsta och in-tecknade situation. Detta

eftersom objekten i planen för utveckling av infrastrukturen på längre sikt inte är beslutade, utan endast är angivna i en bruttolista med objekt som ska utredas närmare. Planen för utveckling av infrastrukturen på kort tidshorisont innehåller därmed sådant som ska genomföras i sin helhet. Genom att ta med hela finansieringen av ett objekt skulle det bli lättare för planprocessen att fokusera på hela stråk och projekt istället för delsträckor, vilket skulle ge högre effektivitet i genomförandet. Det är bara när en hel sträcka är genomförd som samhället får del av den nytta som beräknats.

Bristutredning vid industriinvesteringar

Föreslagna åtgärder ovan kommer leda till en tydligare och effektivare planprocess, men det saknas fortfarande en viktig pusselbit för att näringslivets behov ska tas till vara på ett riktigt bra sätt. Det som saknas är en process för att följa upp infrastrukturbehov i samband med näringslivsinvesteringar. Om företagen investerar stora belopp i Sverige, borde det vara självklart att staten också följer upp med infrastruktur kopplad till investeringen – ifall det är samhällsekonomiskt motiverat.

Regeringens uppdrag 2017 till Trafikverket inför den nationella planen 2018–2029 var att koppla bostadsinvesteringar till infrastrukturutbyggnad. Detta var ett nytt grepp. Något liknande bör genomföras för industrin i framtida nationella planer för att även omfatta infrastrukturåtgärder kopplade till industriinvesteringar. I dag har Trafikverket ingen automatisk process när stora industriinvesteringar aviseras, vilket ofta innebär att infrastrukturen och transportererna blir en flaskhals för investeringen – som i värsta fall kan påverka den negativt. Vid tidigare aviserade industriinvesteringar har vi sett tendenser till detta och en viss senfärdighet hos Trafikverket.

På senare tid har det aviserats stora investeringar i norra Sverige, men det sker också stora industriinvesteringar i flera andra delar av landet som exempelvis i Västsverige. Oavsett var investeringen sker vore det mycket olyckligt om transportinfrastrukturen i dessa områden inte hänger med. Sveriges attraktivitet som industrination hänger till stor del på möjligheten till effektiv logistik, eftersom Sverige har ett avståndshandikapp jämfört med stora delar av EU. Regeringen skulle kunna se till att Trafikverket har en proaktiv process för att hantera industriinvesteringar.

Mitt förslag är att Trafikverket vid varje aviserad industriinvestering automatiskt tillsätter en bristutredning, eller en åtgärdsvalsstudie, som tar ett helhetsgrepp på önskade infrastrukturinvesteringar kopplade till industriinvesteringen. Till en början skulle industriinvesteringar över 500 miljoner kunna omfattas, för att sätta någon slags gräns och begränsa vilka investeringar som analyseras. Denna gräns skulle kunna sänkas framöver när Trafikverket hunnit genomföra bristutredningarna. Eftersom detta inte varit praxis tidigare bör även redan genomförda investeringar analyseras retroaktivt för att hitta behov av utvecklad transportinfrastruktur.

Förslagsvis börjar regeringen med att ge ett regeringsuppdrag till Trafikverket om detta. I nästa steg kan förfarandet automatiseras genom att det införs i *Förordning (2009:236) om en nationell plan för transportinfrastruktur*, alternativt i Trafikverkets regleringsbrev eller i *Förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket*.

En indikation på avsaknaden av detta förfarande var det regeringsuppdrag som gavs till Trafikverket den 23 september 2021. Uppdraget innebar att Trafikverket skulle analysera vilken påverkan de stora företagsetableringarna och företagsexpansionerna – som nu pågår eller planeras i Norrbottens och Västerbottens län – har för transportinfrastrukturen. Utan detta regeringsuppdrag hade troligtvis Trafikverket inte alls föreslagit några åtgärder kopplade till industrins behov i norr, eftersom planen egentligen inte hade ekonomiskt utrymme att göra det och alla utredningar som skulle ligga till grund för planen redan var genomförda. Detta visar att infrastrukturprocessen är långt ifrån snabbfotad och att behov som uppkommer vid investeringar inte blir utredda utan särskilda uppdrag. Inget regeringsuppdrag har heller givits till Trafikverket för att se över andra delar av landet där det sker stora investeringar. Trafikverkets utgångspunkt är reaktivt snarare än proaktivt eftersom de utreder där det har uppstått ett problem, exempelvis trängsel eller olyckor, och inte när det bedöms kunna bli ett problem. För industrin, som gör de nödvändiga investeringarna för klimatomställningen, är det viktigt att regeringen fastställer ett årtal för en infrastrukturinvesterings färdigställande, på samma sätt som EU har fastställt ett årtal för när det europeiska stomnätet (TEN-T) ska stå klart eller när laddinfrastruktur enligt EU-direktivet om infrastruktur för alternativa bränslen ska vara byggd. Som jag beskrev i förra avsnittet, pågår en slags snuttifiering av infrastrukturprojekt eftersom de byggs i små snuttar över en lång tid,

främst för att få plats inom budgetutrymmet. Detta skapar ineffektivitet och frustration inom näringslivet. Om industrin investerar i Sverige måste också Sveriges regering se till att förutsättningarna runtomkring finns på plats, såsom infrastruktur.

Permanent Godstransportstrategin

Det är lätt att stirra sig blind på nationell plan och tänka att det är det viktigaste dokumentet inom transport- och infrastrukturpolitiken. Men för transportköpare inom industrin och handeln är tidsperspektivet mycket kortare än tolv år vilket kräver åtgärder i närtid gällande tillgänglighet, effektivisering och trafikering. Industrin och handeln har ofta fokus på det kommande året eller de kommande fem åren. Åtgärder för tillgänglighet, effektivisering och trafikering är åtgärder som inte omfattar byggande av infrastruktur och som ändå tydligt förbättrar godstrafikens förutsättningar. Dessa åtgärder behövs för att transportsystemet ska fortsätta att utvecklas i en riktning som stödjer näringslivets konkurrenskraft och klimatomställning.

Frågor kopplade till trafikering får sällan det fokus som de borde ha. Exempelvis går det att optimera järnvägen genom att förbättra tåglägesprocessen, vilket skulle underlätta för näringslivet och för godstransporter. Vinterväghållning, i både järnvägstrafik och vägtrafik, är även det ett område där industrin och handeln har andra och högre önskemål än de Trafikverket tillgodoser. Området påverkar direkt tillförlitligheten och trafiksäkerheten, utan att innebära åtgärder i infrastrukturen. Digitalisering av de olika trafikslagen kan ge stora effektivitetsförbättringar, och näringslivet önskar särskilt digitalt navigationsstöd från land för att underlätta lotsning och en digitaliserad tåglägesprocess. Det går också att utnyttja befintlig infrastruktur genom användning av högkapacitetsfordon, med längre och tyngre tåg inom järnvägssystemet och längre lastbilar upp till 74 ton inom vägsystemet. Till viss del kan vissa infrastrukturåtgärder behövas, men de är små i förhållande till nyttan. Här är åtgärder på gång, men dessa kan utvecklas mer om fokus utgår från transportköparnas önskemål och behov.

Trafikverket behöver också fortsätta utveckla kompetens och kunskap kopplad till gods. Det finns för få personer inom myndigheten som har kompetens från gods och godstransporter i förhållande till de 10 000 personer som arbetar där. Inom järnvägen tappas ofta det övergripande

systemperspektivet bort till förmån för regionala lösningar eftersom planeringen ofta utgår från Trafikverkets regioner. Järnvägen är ett sammanhängande system för godstransporter, medan persontågen i regiontrafiken ingår i ett regionalt system. Näringslivet saknar ett nationellt kompetenscentrum för gods på Trafikverket, som särskilt behövs när terminaler och spåranslutningar till industriföretag behöver ses över. Industrispår med medfinansiering och ett centralt kompetenscentrum skulle öka förståelsen för gods på järnvägen ur industrins och handelns perspektiv.

De ovan nämnda åtgärderna – och många ytterligare önskemål från industrin och handeln som finns kopplat till trafikering, planering och regelverk – skulle behöva samlas i ett gemensamt dokument för en sammanhållen politik. Som jag skrev inledningsvis, godstransporter röstar inte, och det är lätt för politiken att glömma godstransporternas behov och förutsättningar. Samtidigt använder vi gemensamma skattemedel för att investera i infrastruktur eftersom det ger långsiktig tillväxt genom att företag blir konkurrenskraftigare och Sverige blir rikare. Näringslivet i Sverige vill se en sammanhållen godstransportstrategi, eller ännu hellre en logistikstrategi, som utgår från de strategiska behov industrin och handeln har av transportsystemet. Regeringen (Löfven I) tog, efter påstötningar från näringslivet, initiativet till en godstransportstrategi som beslutades i juni 2018. Den nya regeringen skulle behöva ta ett omtag och presentera en ny uppdaterad godstransportstrategi för att fortsätta främja ett konkurrenskraftigt näringsliv, hög effektivitet i transportsystemet och minskade utsläpp.

Utveckla de samhällsekonomiska kalkylerna

Inom alla politikområden är god resurshållning viktigt för att säkerställa ett effektivt användande av skattemedel till det gemensamma. En infrastrukturåtgärd leder till nytta för samhället i form av lägre utsläpp, mindre buller, bättre luftmiljö, minskad trängsel, ökad framkomlighet och ökad trafiksäkerhet. Den samhällsekonomiska kalkylen sammanfattar dessa nytta i en så kallad nettonuvärdeskvot (NNK). Infrastruktur är ett politikområde dit stora resurser avsätts, och därför är det av största vikt att åtgärder som föreslås har ett högt NNK-värde. Samtidigt kan infrastruktur bidra till bättre samhällsutveckling och ge bättre tillväxt. Det finns många objekt som har en stor samhällsnytta, med en högt NNK-värde, och som ändå inte genomförs. Samtidigt genomförs flera åtgärder med ganska liten

samhällsnytta. Att så sker kan vara en naturlig del i en politisk prioriterad plan, men i den nationella planen för 2022–2033 är samhällsnyttan så liten att den är negativ. För att få en långsiktig politiskt förankrad plan över blockgränserna behöver det finnas stöd för åtgärderna i de samhälls-ekonomiska kalkylerna. Det skulle leda till färre förändringar i planen efter regeringsskiftet.

Näringslivet finns utspritt över hela landet, och en åtgärd i ett visst län gynnar inte alltid en industri i ett annat län. Det finns inte heller obegränsat med resurser att bygga allt som behövs. Därför är det viktigt att våra gemensamma medel används till åtgärder som ger störst nytta för hela samhället och som leder till bättre ekonomisk utveckling för hela landet. För näringslivet gemensamt gäller att en plan med hög nettonuvärdeskvot (NNK) gynnar flest företag och samhället i stort. Politiken bör därmed sträva efter en plan med så stor samhällsekonomisk nytta som möjligt. Att det ändå kan finnas politiska projekt i planen med lägre samhällsnytta hör till. Men vi måste se till att de objekt som har mycket stor nytta genomförs före de med lägre nytta. Politiken bör därmed själv införa en regel om att åtgärder, förslagsvis en NNK-värde om 2 eller högre, alltid genomförs först. Det bör alltså skapas en form av gräddfil för åtgärder med väldigt hög samhällsnytta eftersom samhället tjänar på det. Med en NNK-värde om 2 eller högre innebär det att samhället får nyttor som är dubbelt så stora som varje investerad krona. En plan med hög samhällsekonomisk nytta borde vara enklare att förankra politiskt över blockgränser och innebära att medborgares skattemedel hanteras mer effektivt.

Det finns dock utvecklingspotential för de samhällsekonomiska kalkylerna (nettonuvärdeskvoten) gällande godstransporter. Studier har visat att gods-transporterna är undervärderade (WSP, 2022; Vierth och Nyström, 2013). I grunden handlar det om att tillförlitligheten inte inkluderats i godstidsvärderingen på ett adekvat sätt. Tillförlitligheten är den viktigaste aspekten för näringslivets godstransporter. Regeringen bör ge Trafikverket, Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) och Trafikanalys i uppdrag att utvärdera, uppdatera och utveckla de samhällsekonomiska kalkylmodellerna för infrastrukturinvesteringar som berör gods. Ett långsiktigt uppdrag till dessa myndigheter om att utveckla metodiken för samhällsekonomiska analyser (NNK) för gods skulle ge politiken ett bättre beslutsunderlag för att kunna prioritera de projekt som har högst samhällsekonomisk nytta.

Slutsats

För att skapa en bredare förankring, vårda den infrastruktur vi har och ge möjlighet till omprioriteringar när nya fakta finns på bordet, föreslår jag att nationell plan delas upp i tre delar. Då skulle samhällsekonomisk lönsamhet för investeringsobjekt kunna få större fokus, vilket ger större nytta för hela landet. Sverige bygger infrastruktur med gemensamma medel för att det skapar tillgänglighet och leder till långsiktigt tillväxt, och med större fokus på samhällsekonomisk lönsamhet blir den långsiktiga tillväxten högre. För att främja hög samhällsekonomisk lönsamhet borde alla åtgärder med en nettonuvärdeskvot över 2 genomföras.

Genom att tydliggöra att den tredje delen av nationell plan (det vill säga åtgärder på längre sikt (6–12 år) inte är beslutade åtgärder, är det lättare att omprioritera objekt utan att olika parter (regioner, kommuner eller företag) blir besvikna eller anser att staten brutit överenskommelser. När Trafikverket utreder ett objekt mer utförligt kommer mer fakta fram på bordet, vilket kan leda till att objekten blir dyrare eller billigare. Slutgiltiga beslut måste tas med mer detaljerade fakta än med mer korrekta kostnadsuppskattningar. Det gäller våra gemensamma skattemedel som vi vill ska räcka till så många bra infrastrukturobjekt som möjligt.

Samtidigt bör vi överväga att låta några eller alla delar beslutas via riksdagen, istället för via regeringen. Mitt förslag är också att inrätta en Infrastrukturberedning som kan inspireras av Försvarsberedningen, för att på så sätt skapa en gemensam syn på åtgärder som ändå tar flera regeringar att genomföra. Viktigast för både näringsliv och medborgare är att påbörjade projekt blir färdiga, varför även ett effektivt genomförande bör vara på Infrastrukturberedningens agenda. Dessutom behöver Trafikverket, på regeringens uppdrag, kontinuerligt genomföra bristutredningar av infrastrukturbehov vid aviserade större industriinvesteringar. Det behövs också ett förbud mot att knyta upp pengar utanför planperioden.

Sist men inte minst behövs en uppdaterad Nationell godstransportstrategi, som tar utgångspunkten i industrins och handels logistikbehov. Processen för att uppdatera en godstransportstrategi bör permanentas. Gods röstar inte i allmänna val och politiken måste säkerställa att godstransporter glöms bort. En godstransportstrategi behövs för att transportsystemet ska fortsätta att utvecklas i en riktning som stödjer näringslivets konkurrenskraft och klimatomställning. För att uppnå det är första steget att lyssna

på transportköparnas behov. Industrin och handeln utgör majoriteten av transportköparna i Sverige och de har behov av åtgärder i närtid, främst kopplade till tillgänglighet, effektivisering och trafikering. Genom att beslutsfattare lyssnar på deras behov bygger vi gemensamt ett starkare och konkurrenskraftigare Sverige.

Referenser

- Nyström (2022) Regeringens fördubbling av det eftersatta underhållet.
- Ramböll (2023) Hur underhållsskulden på Sveriges vägar och järnvägar påverkar näringslivet.
- Regeringen (2018) Nationell plan för infrastrukturen 2018–2029
Nationell planering för transportinfrastrukturen 2018–2029 Skrivelse 2017/18:278 – Riksdagen.
- Regeringen (2022) Satsningar för att förbättra villkoren för landsbygden.
- Trafikutskottet (2016) Infrastruktur för framtiden Trafikutskottets Betänkande 2016/17: TU4 – Riksdagen.
- Vierth och Nyström (2013) Godstransporter och samhällsekonomiska kalkyler.
- WSP (2022) Värdering av godstransporter i infrastrukturplaneringen
Karolina Boholm.

3. Alternativ finansiering och organisering av infrastruktur och dess inverkan på planeringsmodellen

Fredrik Bergström

Det finns behov av att utveckla den nationella transportinfrastrukturen. Detta kan göras enligt den traditionella anslagsfinansierade modellen med Trafikverket som projektägare. Alternativet är att istället använda sig av alternativ finansiering och organisering av ny transportinfrastruktur samt av drift och underhåll. Projekt av detta slag kan drivas av kommunala eller regionala aktörer, men också av privata aktörer. Detta kan i synnerhet vara motiverat när det finns stor lokal betalningsvilja. I kapitlet föreslås att detta är en väg som behöver prövas i större utsträckning för att tillföra nytt kapital och öka innovationsgraden i sektorn. Förslagsvis behöver fler lokala projekt där det finns stark lokal efterfrågan initieras. Det kan även vara motiverat att skapa en särskild enhet som får till uppgift att initiera projekt som helt eller delvis byggs, finansieras och förvaltas lokalt av kommunala eller privata aktörer.

Inledning

Syftet med föreliggande kapitel är att jämföra dagens planeringssystem för den nationella transportinfrastrukturen, som har statlig finansiering, med ett alternativ som har privat, kommunal eller regional finansiering samt genomförande. Vad skulle det – för att konkretisera – innebära för den traditionella planeringen av transportsystemet om det öppnades upp för andra aktörer än Trafikverket att investera och utveckla det nationella väg- och järnvägs-systemet? Anta att en kommun ser ett värde i att bygga en ny större genom-

fartsväg (som berör det nationella vägnätet) som går utanför stadskärnan, en ny och bättre bro eller tunnel som knyter ihop olika delar av kommunen och regionen på ett bättre sätt? Eller att ett antal kommuner som tillsammans med externt kapital vill utveckla en längre järnvägssträcka? Dessa projekt vill de bland annat finansiera helt eller delvis med en avgift och via kommunala och externa medel. De kanske även vill låta en infrastrukturfond få en 30-årig koncession för vägen, bron eller järnvägen och få ta ansvar både för byggande och finansiering via avgifter eller en tillgänglighetsbaserad ersättning?

Dessa scenarion är långt från den modell som tillämpas vid planering, byggande och förvaltning av det svenska transportsystemet. Men samtidigt finns det exempel på att dessa modeller i viss utsträckning har tillämpats (Arlanda Express, Öresundsbron, avgiftsfinansierade broar i Motala och Sundsvall samt enskilda eller privata vägar) eller har övervägts (Oslo–Stockholm 2.55, Östlig förbindelse, höghastighetståg). Dock är projekten relativt få. Blickar man ut i världen finns det många exempel på denna typ av alternativ finansiering och organisering.

På ett övergripande plan går det att se tre varianter. I den traditionella modellen tar Trafikverket hela ansvaret. I en medfinansieringsmodell finns ett inslag av både anslag från Trafikverket och från alternativa finansieringskällor (till exempel kommunala, regionala eller privata samt brukare). I denna modell kan även kommunala eller regionala och privata aktörer ansvara för genomförande och förvaltning. Den sista varianten innebär att andra aktörer (privata och eventuellt även kommuner eller regioner) tar fullt ansvar för finansiering, byggande och drift av nationell transportinfrastruktur.

Alternativ finansiering och organisering utmanar den traditionella planeringsmodellen, som i bästa fall bygger på att de för samhället mest prioriterade och samhällsekonomiskt motiverade satsningarna ska genomföras först. Den alternativa modellen innebär istället att satsningar där det finns en stor lokal betalningsvilja kan genomföras även om de inte är prioriterade av Trafikverket.

Kapitlet inleds med en kort genomgång av hur traditionell planering fungerar och vilka för- och nackdelar som finns med denna modell. Därefter följer ett avsnitt där vi tittar närmare på alternativ organisering och medfinansiering och belyser några för- och nackdelar med denna modell.

I kapitlets huvudavsnitt ställs de två modellerna emot varandra, och på en översiktlig nivå diskuteras hur alternativ finansiering påverkar den traditionella planeringen. Kapitlet avslutas med några övergripande slutsatser som bland annat förordar att det finns anledning att i större utsträckning prova alternativ finansiering och organisering av transportinfrastrukturen – för att tillföra nytt kapital och ny kompetens och för att ytterst öka innovationsgraden och därmed framtidssäkra transportinfrastrukturen.

Traditionell planeringsmodell – hur funkar den? För- och nackdelar?

Den traditionella planeringsmodellen för den nationella transportinfrastrukturen är en systematisk process som syftar till att uppnå Trafikverkets övergripande mål om att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet.

Givet detta mål tas med jämna mellanrum en nationell plan respektive länsplaner fram. Planerna pekar ut vilka åtgärder (nyinvesteringar samt drift och underhåll) som långsiktigt ska genomföras under de kommande åren.

Processen för att ta fram den nationella planen tar sin början i att regeringen ber Trafikverket att ta fram ett inriktningsunderlag. Detta ligger i sin tur till grund för en infrastrukturproposition. I propositionen ger regeringen förslag till ekonomiska ramar och en inriktning på satsningar i transportinfrastrukturen. Därefter tar riksdagen beslut om propositionen och ger Trafikverket i uppdrag att ta fram den nationella planen. För att ta fram planen samtalar Trafikverket med olika myndigheter och regionala organisationer. Trafikverket tar även fram en samlad effektbedömning av planen (en så kallad SEB). SEB:en är ett planeringsstöd som väger samman samhällsekonomisk analys, transportpolitisk målanalys och fördelningsanalys. SEB:en avgör inte om en åtgärd ska genomföras eller inte, utan syftar primärt till att ge beslutfattare bästa möjliga underlag för beslut. Metoden är med andra ord väl genomarbetad och systematisk.

I den bästa av världar kommer detta rationella och genomtänkta arbetssätt (som vi kallar den traditionella modellen i den fortsatta analysen) leda till att rätt åtgärder prioriteras, att de genomförs tids- och kostnadseffektivt och även att de nyttor som de förväntas generera uppstår.

Så är inte nödvändigtvis fallet.

Modell och verklighet – ibland blir det inte som det är tänkt

Inom nationalekonomin finns en lång forskningstradition om vem som ur ett effektivitetsperspektiv bör utveckla och driva infrastrukturen (såväl transportinfrastruktur som annan infrastruktur). Det övergripande argumentet för att det offentliga ska ta ansvar för infrastrukturen är att det föreligger så kallade marknadsmisslyckanden. Dessa kan ta sig olika former. Transportinfrastruktur (och även annan infrastruktur) bär drag av naturligt monopol, det vill säga kostnaderna för att bygga infrastruktur är så stora att ingen privat aktör vill ta på sig kostnader och risker – och därmed byggs inte infrastruktur som samhället i stort skulle tjäna på om den byggdes. Ett kompletterande problem är också freerider-problematiken, det vill säga att det kan vara svårt att stänga ute nyttjande av infrastrukturen när den väl är på plats. Detta är ett mindre problem för väginfrastrukturen då vägtullar kan införas. Dock kan det vara tveksamt om man ska införa vägtullar och stänga ute vissa brukare, då marginalkostnaden för att ytterligare någon nyttjar infrastrukturen ofta är nära noll. Med andra ord är det tveksamt om det är motiverat att begränsa tillgången genom att tvinga användarna att betala till exempel en vägavgift, men det kan dock vara motiverat på kraftigt trafikerade vägar. Detta innebär i sin tur att det kan vara svårt att privat finansiera väginфраstruktur fullt ut. Ett annat potentiellt problem är att det finns positiva nätverksexternaliteter. Det vill säga ju mer utbyggt och sammankopplat ett nätverk av till exempel vägar är, desto större nytta genererar det. Om ett system delas upp i smådelar så blir inte totalnyttan lika stor som när alla delar är sammankopplade.

I den nationalekonomiska litteraturen har potentiella marknadsmisslyckanden lett fram till slutsatsen att infrastrukturen bör tillhandahållas av en statlig, regional eller kommunal myndighet, snarare än av privata aktörer. I en uppmärksammat artikel utmanade ekonomen Ronald Coase (1974) detta perspektiv utifrån exemplet fyrar. Coase analys av utvecklingen av de engelska fyrsystemen visar att flera privata entreprenörer byggde och drev fyrar lönsamt fram till början av 1800-talet, trots att just fyrar är ett klassiskt exempel inom nationalekonomin på en kollektiv vara eller tjänst med ett stort inslag av bland annat potentiell ”freerider”-problematik.

Det finns även andra kompletterande perspektiv som ifrågasätter om staten eller myndigheter är optimala utvecklare och förvaltare av infrastruktur, i och med att det också finns problem med politikmisslyckanden.

Till dessa kan läggas informationsproblem, kompetensproblem och incitamentsproblem.

Enligt det förstnämnda problemet saknar det offentliga ofta relevant information för att fatta rätt investeringsbeslut. Om man exempelvis överväger att investera i en ny bro så behöver man information om framtida nyttjande, vilket inte är helt lätt att avgöra och därmed riskerar fel beslut att tas. Värt att notera är dock att även privata aktörer har detta problem.

Kompetensproblemet handlar om att det krävs hög kompetens för att både bygga och driva infrastruktur på ett effektivt och värdeskapande sätt. Det är inte givet att en offentlig myndighet eller ens ett statligt bolag lyckas bygga upp samma kompetens som företag som verkar på konkurrensutsatta och ofta globala marknader kan göra. Det kan även finnas regelverk som begränsar en myndighet att agera lika fritt som privata aktörer kan göra. Även i detta fall kan det finnas kompetensproblem bland privata aktörer.

Incitamentsproblemet handlar om att politiska önskemål, ibland drivna av inflytelserika intressegrupper eller politiska önskemål för att vinna val, gör att suboptimala beslut tas.

Det är med andra ord inte givet att offentliga aktörer är de mest effektiva utvecklarna eller förvaltarna av infrastruktur, oavsett om det föreligger marknadsmisslyckanden eller ej.

Under senare år har det också framkommit att det, trots ett systematiskt arbetssätt, finns problem med byggande och förvaltning av transportinfrastrukturen. Riksrevisionen konstaterar att samhällsekonomiskt olönsamma projekt prioriteras i genomsnitt och även att många lönsamma projekt inte genomförs (se till exempel WSP, 2020; Svenskt Näringsliv, 2023 och Trafikverket, 2021). De pekar också på att kostnaderna tenderar att öka för många projekt. Ett exempel på detta är Ostlänken. Nya Slussen och Förbifarten är två andra exempel där kostnader har ökat och projekten även blivit försenade. Det finns dessutom problem kopplade till underhållet av transportinfrastrukturen, och flera (inklusive Trafikverket) menar att det finns en stor underhållsskuld som har byggts upp under flera decennier på grund av bristande skötsel.

Problemet är således att fel objekt kan komma att prioriteras och att de inte nödvändigtvis förvaltas optimalt. I och med att besluten om vilka projekt som ska prioriteras är ett resultat av politisk förhandling, finns en risk att

projekt som snarare syftar till att vinna röster eller tillmötesgå intressegrupper prioriteras. Det kan även finnas en risk att resurser till infrastrukturen prioriteras ner, till förmån för andra politiska initiativ, då det ofta är kostsamma satsningar och där nyttorna uppstår på lång sikt – en kombination som inte alltid ökar sannolikheten att vinna kommande val.

Givet ovan potentiella problem inställer sig frågan om det kan vara motiverat med alternativ finansiering och organisering av utvecklandet och förvaltningen av infrastrukturen?

Alternativ finansiering och organisering – hur funkar den? För- och nackdelar?

Kan andra aktörer än de offentliga utveckla, äga och driva infrastruktur? Som framgår av tabell 4 nedan är det inte ovanligt med exempelvis privata ägare inom många olika typer av infrastruktur. Vid offentligt ägande är det inte heller ovanligt att utveckling och förvaltning sker i aktiebolagsform med mer begränsad statlig styrning.

Planering, byggande, ägande samt drift av infrastruktur kan således ske i olika former. Kopplad till detta är också frågan om finansiering. Infrastruktur kan vara skattefinansierad, såsom merparten av det allmänna vägnätet och järnvägsinfrastrukturen. Den kan också finansieras genom brukaravgifter (till exempel nätavgifter för att finansiera elnätet, trängselavgifter som delvis finansierar ny infrastruktur i Stockholms- respektive Göteborgsregionen) eller en kombination av skatter och avgifter. Infrastrukturtillgångar kan också finansieras med hyresintäkter och exploatering av fastigheter och mark.

Privata investeringar i infrastruktur kan också ske genom offentlig-privat samverkan (OPS). OPS är ett samlingsbegrepp för olika modeller att involvera privat kapital i finansieringen av nya investeringar i infrastruktur eller andra bygg- och anläggningsarbeten – det vill säga i bygg- och anläggningsfasen – men där projektbolaget även har ett ansvar för driften under en längre tid och får ersättning för detta (via brukaravgifter eller tillgänglighetsbaserad ersättning). Ofta får projektbolaget en koncession att driva infrastrukturojektet under en längre period. Detta var till exempel fallet för Arlanda Express, Öresundsbron och Nya Karolinska.

Tabell 4. Översikt av ägarskap för olika typer av infrastruktur i Sverige.

	Exempel på ägande			
		Statligt	Kommunalt/regionalt	Privat
Typ av infrastruktur	Väg	Trafikverket	Gator i tätort	Enskilda vägar
	Vägrelaterad Rastplatser och belysning	Trafikverket	Belysning	Drivmedels- stationer
	Järnväg	Trafikverket	Tunnelbana och spårväg	Hamn- och industrispår
	Järnvägs- relaterad	Stationer och depåer (till exempel Jernhusen)	Stationer, depåer och hållplatser	Depåer
	Elnät	Stamnätet (Svenska kraftnät) + vissa lokal- och regionnät (Vattenfall)	Lokalnät (kommunala bolag)	Lokal- och regionnät
	Fjärrvärme	Vattenfall	Kommunala bolag	Privata bolag
	Fiber	Telia Sonera	Stadsnät (kommunala bolag)	Stadsnät (privata bolag)
	Trådlösa nät	Telia Sonera		Telia, Telenor och Tele2
	VA		Kommunalt monopol (vissa kommuner samverkar)	Samfälligheter (till exempel på Gotland)
	Flygplatser	Swedavia – 10 st.	Regionala flygplatser – 33 st.	Privata – 2 st. (Sälen och Skavsta)
	Hamnar		Hälften kommunalt ägda	Hälften delvis privat ägda

Privata investeringar i infrastruktur kan även vara så kallad ägarväxling, vilket innebär att ägande eller kontroll av en existerande tillgång överförs helt eller delvis till en eller flera privata aktörer. Ibland är de privata aktörerna semiprivata, som till exempel pensionsfonder.

En form av privat ägare som är vanligt förekommande vid byggande eller drift av infrastruktur är så kallade infrastrukturfonder. En fond är den ekonomiska och juridiska enhet som investerar i ett infrastrukturobjekt. För att kunna genomföra investeringen skaffar sig fonden kapital ("reser

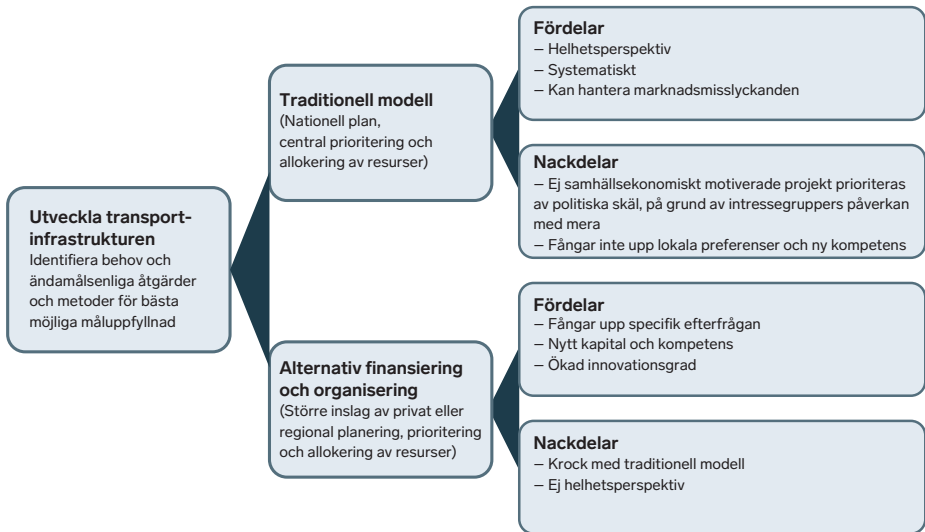
kapital”) från till exempel pensionsfonder och försäkringsbolag som via infrastrukturfonden vill få en önskad avkastning på infrastrukturinvesteringar. Infrastrukturfonden adderar därefter mer kapital genom att låna från kapitalmarknaderna och får på så sätt hävstång på det egna kapitalet. Det totala kapitalet används sedan för att bygga eller driva infrastrukturbolag, som i sin tur äger en infrastrukturtillgång. Ett exempel på en infrastrukturfond i Sverige är Polhem Infra (som har AP-fonderna som bakomliggande ägare). Polhem Infra har till exempel investerat i bioenergianläggningar, vindparker och digital infrastruktur. Ett annat exempel är Infranode, som har kapital från olika aktörer. Infranode har bland annat investerat i solenergi, digital infrastruktur, hamnar och social infrastruktur (skolor med mera). Ett exempel på en internationell infrastrukturfond är Macquarie, som via bolaget A-Train utvecklade och drev Arlanda Express.

Att låta privata aktörer få ansvar för infrastruktur och dess utveckling är inte oproblemiskt, och det är viktigt att spelreglerna är väl utformade så att man minimerar potentiella problem och maximerar de fördelar som alternativ finansiering och organisering kan innebära. I WSP/LTH (2019) finns ett mer omfattande resonemang om vilka nyttor ett större inslag av privat kapital kan innebära. Följande fördelar lyfts fram (som också är giltiga för byggande av ny infrastruktur):

- Öka effektiviteten i förvaltning, drift och underhåll.
- Öppna för mer innovation och entreprenörskap.
- Frigöra resurser för att investera i ny infrastruktur.
- Skapa drivkrafter för alternativ och kompletterande användning av infrastrukturtillgångar, så kallad ”multiuse”.
- Öka möjligheterna för pensionsförvaltare och försäkringsbolag att investera i infrastruktur.

För- och nackdelar med den traditionella modellen respektive alternativ finansiering eller organisering

I figur 2 sammanfattas den samlade bilden av för- och nackdelar med den traditionella modellen respektive alternativ finansiering och organisering.



Figur 2. För- och nackdelar med de två modellerna.

Utgångspunkten är att det finns behov av att utveckla den nationella transportinfrastrukturen. På ett övergripande politiskt plan är det viktigt att identifiera vad som behöver göras. Vidare behöver man peka på ändamålsenliga åtgärder och metoder för att få bästa möjliga målpuppfyllnad. I detta skede handlar det inte om specifika objekt, utan snarare om övergripande riktlinjer för det operativa arbetet. Hur prioriterad ska infrastrukturen vara i relation till andra politikområden och enligt vilka principer ska det operativa arbetet bedrivas? I det senare fallet har det i denna uppsats handlat om den traditionella modellen eller den alternativa modellen för finansiering och organisering.

Den traditionella modellen innebär att man i bästa fall arbetar enligt en systematisk process och identifierar och genomför de mest motiverade projekten ur ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv. Detta arbetssätt har flera fördelar – bland annat att det finns ett helhetsperspektiv, att det är systematiskt och att det hanterar det faktum att mer privata eller lokala lösningar inte kommer att genomföras på grund av så kallade marknadsmisslyckanden. Modellen har dock även sina potentiella brister som gör

att det inte blir som det är tänkt. Beslut om ny infrastruktur sker i en politisk eller byråkratisk budgetorienterad förhandlingsstruktur, vilket kan leda till att fel projekt initieras eller att för lite eller för mycket satsas på transportinfrastrukturen. Ett annat problem är att det kan finnas hög lokal betalningsvilja hos kommuner, regioner eller privata aktörer som inte fångas upp i ett nationellt perspektiv.

Alternativet till den traditionella modellen blir då istället att använda sig av alternativ finansiering och organisering av ny transportinfrastruktur och av drift och förvaltning. I denna uppsats har detta varit liktydigt med att man låter lokala, regionala eller privata aktörer ta ett större ansvar för byggande, underhåll och finansiering av nationell transportinfrastruktur. Denna modell har sina fördelar. En är att lokal efterfrågan fångas upp och även att de som upplever störst nytta får vara med och finansiera nybyggnation och drift av infrastrukturen. Detta i sin tur ökar sannolikheten att man lokalt kommer att arbeta för att maximera nyttan av den nya infrastrukturen. Denna modell kan även tillföra nytt externt kapital och ny kompetens, vilket inte minst är viktigt när statsfinanserna är pressade och det finns behov av att bejaka innovativa lösningar för att till exempel klara klimatmålen. Alternativ finansiering har dock även potentiella nackdelar. Dels innebär det en krock med den dominerande traditionella modellen dels finns en risk att man öppnar upp för att lokala initiativ går före och att mindre viktiga infrastruktursatsningar genomförs. Detta problem är i synnerhet relevant om Trafikverket delvis medfinansierar en investering och det sker på bekostnad av andra mer samhällsekonomiskt motiverade satsningar. Om det är en rent lokal satsning som helt finansieras med nytt externt kapital är det däremot inte ett problem, utan svarar upp mot den lokala efterfrågan på ett bättre sätt än vad den nationella planeringen kan göra. En annan problematik är att helhetsperspektivet – som är av vikt för ett optimalt transportsystem – förloras när delar av vägsystemet kan komma att utvecklas mer frikopplat från den nationella planeringen.

Sammantaget kan man konstatera att det finns för- och nackdelar med båda modellerna. Därmed är det av intresse att överväga att i större utsträckning bejaka alternativ finansiering och organisering av transportinfrastrukturen.

Vad innebär alternativ organisering och finansiering för traditionell planering?

Grundfrågan i detta kapitel är: Vad skulle alternativ finansiering och organisering innebära för den traditionella planeringen av transportsystemet? Eller för att konkretisera: Vad skulle det innebära om det blev enklare för andra aktörer än Trafikverket att investera och förvalta eller utveckla väg- och järnvägssystemet och helt eller delvis finansiera projekten med andra resurser än de statliga anslagen?

I jämförelse med hur nationella vägar, järnvägar och broar ägs, byggs och drivs i dag är medfinansierade eller helt alternativt finansierade och organiserade projekt inte särskilt vanliga i en svensk kontext. Men det finns exempel. Det finns enskilda vägar som är privata. Det finns vägprojekt där kommuner jobbar med förslag på denna typ av modell (till exempel en förbifart i Örnköldsvik). När det gäller broar är Öresundsbron, som avgiftsfinansieras, delvis en bro enligt ovan modell – även om det är staten som är ägare tillsammans med danska staten. Det har även funnits förslag på att finansiera en tunnel mellan Nacka och Lidingö (Östlig förbindelse) med en koncessionsmodell. När det gäller järnväg är Arlanda Express ett exempel där driften sköts av ett privat bolag som har en lång koncession, medan infrastrukturen ägs av ett statligt bolag. I andra delar av världen finns det också exempel på nationell transportinfrastruktur som har en alternativ organisering och finansiering.

Den intressanta frågan är om alternativ finansiering och organisering kan skalas upp till att omfatta en större andel av transportinfrastrukturen? Denna fråga reser givetvis mängder med delfrågor. Alla kan inte diskuteras inom ramen för detta kapitel, men två dimensioner ska beaktas:

- Hur påverkas planeringen om vissa projekt genomförs utanför den nationella planeringsmodellen?
- Hur ska man se på Trafikverkets finansiering av transportinfrastrukturen?

I den traditionella planeringsmodellen bör de projekt som gör störst nytta ur ett bredare samhällsperspektiv prioriteras. Som framgick av tidigare avsnitt är det mycket som tyder på att de projekt som prioriteras i genomsnitt är samhällsekonomiskt olönsamma. Givetvis finns det många åtgärder som är motiverade, samtidigt som det finns ett inslag av åtgärder som inte borde ha prioriterats utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Givet detta kan man se framför sig att alternativt finansierade och organiserade infrastrukturprojekt också är mer eller mindre samhällsekonomiskt motiverade ur ett rationellt netto nyttoperspektiv. Dock särskiljer de sig såtillvida att det finns lokal betalningsvilja, det vill säga den lokala netto nyttan upplevs som så pass stor att man lokalt är beredd att finansiera och utveckla transportinfrastrukturen. Tabell 5 nedan försöker fånga detta på ett övergripande plan.

Tabell 5. Prioritering av projekt i traditionell och alternativ modell.

		Samhällsekonomisk netto nytta enligt den traditionella modellen	
		Positiv	Negativ, men med lokal eller privat betalningsvilja
Modell	Traditionell modell	a	d
	Alternativ modell med delvis offentlig finansiering från Trafikverket och delvis privat eller lokal finansiering	b	e
	Alternativ modell som inte har finansiering från Trafikverket, det vill säga privat finansiering eller OPS-modell	c	f

I de fall där de objekt som prioriteras, oavsett modell, kan betraktas som motiverade utifrån samhällsekonomiskt perspektiv (a, b och c) är det mindre problematiskt ur ett prioriteringsperspektiv. Det som i dessa fall blir viktigt är huruvida den alternativa modellen bättre eller sämre svarar upp mot måluppfyllnad vad gäller finansieringskostnader, byggnation och förvaltning.

De objekt som inte är motiverade utifrån ett samhällsekonomiskt netto nyttoperspektiv, men med en lokal eller privat betalningsvilja (d, e och f), är mer problematiska ur ett planerings- och genomförandeperspektiv. Givet att det finns betalningsvilja lokalt kommer de att kunna genomföras. Dock kan bilden nyanseras något.

Inom ramen för den traditionella modellen (d) handlar det mer om att ett ökat lokalt intresse kan bidra till bättre styrning och större fokus på effektivt genomförande och effektiv förvaltning, vilket skulle kunna bidra till att netto nyttan förbättras genom till exempel lägre kostnader eller att de lokala nyttorna maximeras mer när det finns ett större lokalt intresse.

I de fall netto nyttan är negativ, men en alternativ modell tillämpas, finns det anledning att skilja på om det delvis finns ett inslag av medfinansiering från Trafikverket eller inte (e respektive f).

I det fall ett objekt genomförs helt frikopplat från finansiering från Trafikverket är det mer att betrakta som ett privat projekt som på många sätt inte skiljer sig från privata byggprojekt. En komplikation är att det kan uppstå negativa effekter genom att det exempelvis införs vägavgifter på vissa delsträckor, som i sin tur kan leda till att vägsystemet inte utnyttjas fullt ut. Eventuellt blir det högre belastning på närliggande vägsträckor då de som inte vill betala en vägavgift väljer alternativa vägar. I detta fall leder införandet av vägavgifter till en suboptimering av det större transportsystemet. Huruvida detta är ett stort eller litet problem beror på karaktären på projektet.

Det svåraste fallet ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är om det finns en basfinansiering från Trafikverket och privat, lokal eller regional medfinansiering adderas. En grundläggande basfinansiering från Trafikverket kan vara motiverad om det nya objektet bidrar till att förbättra transportsystemet och inte enbart ger upphov till lokala nyttor. Ett exempel på ett problematiskt projekt skulle kunna vara att delar av finansieringen till ett mindre motiverat projekt kommer via en infrastrukturavgift, till exempel en extra vägavgift för att nyttja den byggda vägen, bron eller tunneln. I dessa fall kan man tänka sig att projekt som inte är samhällsekonomiskt motiverade kan gå före och få tillgång till offentlig finansiering från Trafikverket och därmed tränga ut andra mer samhällsekonomiskt motiverade projekt. Detta innebär i så fall ineffektivt användande av offentlig medel ur ett bredare samhällsperspektiv.

Här kan Trafikverket agera på två sätt. Det ena sättet är att helt enkelt konstatera att de inte bidrar med medfinansiering i och med att projekten inte går att motivera ur ett bredare samhällsperspektiv. Denna slutsats kan exempelvis baseras på det arbete som görs inom ramen för de breda och samlade effektbedömningarna (SEB:arna). Vill man lokalt eller regionalt utveckla ny infrastruktur får kostnaderna fullt ut tas lokalt eller regionalt. Det andra sättet är att bidra med medfinansiering och i synnerhet om projektet nästan är motiverat. Genom att tvinga fram ett större lokalt och regionalt ansvarstagande för byggande och drift kan effekten bli att projektet både ger upphov till större nyttor och lägre kostnader. Att detta kan vara ett möjligt scenario är en av hörnpelarna

i Sverigeförhandlingen, där kommunerna har förbundit sig att se till att det byggs ett visst antal bostäder. Som motprestation bygger Trafikverket olika typer av infrastruktur.

Slutsats

Sammantaget kan man således fråga sig om det går att kombinera den traditionella modellen och en modell med alternativ finansiering eller organisering. Som svar på frågan kan man konstatera att det är fullt möjligt, framför allt för mindre och mer avgränsade projekt där det finns stora lokala nyttor. Om det finns en risk att samhällsekonomiskt olönsamma projekt genomförs eller går före bör Trafikverket inte bidra med medfinansiering. En stor utmaning är också att alternativ finansiering och organisering krockar med de arbetssätt och den kultur som i dag är förhärskande inom Trafikverket. Det kan även finnas legala utmaningar som behöver utredas närmare.

En avslutande fråga är också: Vilka kan de kloka vägarna framåt vara?

Här är tre förslag:

- Då alternativ finansiering och organisering är en relativt ny företeelse, är ett första förslag att det transportpolitiska systemet behöver öka sin kunskap inom området. Det kan handla om att inhämta mer kunskap via forskning och utredning eller erfarenheter från andra länder.
- Det kan också handla om att släppa fram fler pilotprojekt för att på så sätt öka kunskapen. Detta lyftes fram i en statlig utredning om finansiering av infrastruktur med privat kapital (SOU 2017:13).
- Ett tredje förslag skulle kunna vara att skapa en särskild enhet vid sidan om Trafikverket som får en viss andel av den totala budgeten och inom ramen för denna budget ska medfinansiera och genomföra ett antal projekt där det finns ett större inslag av alternativ finansiering och organisering. Denna enhet skulle kunna vara en variant på Nye Veier i Norge, men med ett tydligare fokus på att driva fram alternativt finansierade eller organiserade projekt. En organisation av detta slag kommer även att kunna arbeta friare och mer frikopplat från Trafikverket.

Transportinfrastrukturen är av central betydelse för såväl privatpersoner som verksamheter. Sverige är ett rikt land och svensk transportinfrastruktur bör hålla världsklass. Utveckling och innovation kräver nytänkande, och i detta perspektiv kan det finnas anledning att öppna upp för nya modeller som släpper in nytt kapital och ny kompetens.

Referenser

Coase, R (1974), “The Lighthouse in Economics”, *Journal of Law and Economics*, vol 17, Number 2

SOU 2017:13, *Finansiering av infrastruktur med privat kapital?*

Riksrevisionen (2023) *Nationell plan för transportinfrastruktur – pågående granskning*,

Svenskt Näringsliv (2023) *Hur underhållsskulden på Sveriges vägar och järnvägar påverkar näringslivet*.

Trafikverket (2021) *Förslag till Nationell plan för transportinfrastrukturen 2022–2033. Planen i korthet*.

WSP (2020), *Sverige behöver renoveras*.

4. Att lära av de bästa – en ny planerings- modell från Oceanien

Stefan Fölster

I detta kapitel beskrivs en reform av planeringsprocessen och beslutsgången i transportpolitiken. Reformen är inspirerad av vad som ofta beskrivs som "best practice" i världen, manifesterat i länder som Australien och Nya Zeeland. Där måste regeringen tydligt och transparent motivera ifall man vill avvika från de rekommendationer som en något mer självständig planeringsmyndighet mejslar fram. Det förbättrar kvaliteten i besluten och stärker den demokratiska processen. Förslagen har anpassats till svenska förhållanden.

Inledning

Investeringar i Sveriges transportsystem har under lång tid valts och planerats med ringa hänsyn till samhällsekonomisk nytta och kostnader. Genomförandet har ofta präglats av förseningar och fördröjningar. Underhållet är eftersatt.

Sveriges trafikplanering stöptes senast om efter en utredning 2009 (SOU 2009:31).

Syftet med utredningen verkar snarast ha varit att ge Regeringskansliet större och snabbare genomslag i besluten: "Det är utredningens uppfattning att det politiska inflytandet av demokratiska skäl måste få betydligt snabbare genomslag" (SOU 2009, s. 17). Den tydliga agendan var således att stärka regeringens makt över processen från en redan hög nivå. I förslagen som utredningen lämnar om planeringsprocessen betonas att regeringen i varje steg styr genom direktiv, utom i den första förberedelsefasen som dock endast syftar till att det ska finnas en uppdaterad tillståndsbeskrivning av transportsystemet.

Denna inriktning i utredningen bottnade inte i forskning eller internationella jämförelser. Konsekvensanalysen var obefintlig. I själva verket kan utredningen ses som en typisk illustration av Riksrevisionens (2022) slutsats att få större reformer i Sverige att konsekvensutredas på ett rimligt sätt.

Utredningen ledde också till att flera trafikmyndigheter slogs ihop till nuvarande Trafikverket för att underlätta gemensam planering för de olika trafikslagen. Det nya Trafikverket har förmodligen bättre löst dragkampen mellan olika trafikslag internt. Däremot kan knappast hävdas att investeringsbesluten har blivit bättre, möjligen tvärtom. Enligt flera studier har svenska regeringar, oavsett färg, nästan helt bortsett från infrastrukturinvesteringars samhällsekonomiska lönsamhet (inklusive värdering av miljöaspekter). Oftast har det skett utan motivering eller transparens.

Många investeringar som görs är samhällsekonomiska förlustaffärer. Samtidigt saknas inte projekt inom svensk infrastruktur som beräknas vara samhällsekonomiskt mycket lönsamma, men som lämnas därhän.¹⁴ Bland dessa finns också viktiga underhållsatsningar. Trafikverket har uppskattat storleken på det eftersatta underhållet till 70 miljarder. I den infrastrukturpolitiska propositionen 2021 underfinansierades underhållet med ytterligare 33 miljarder för att ha råd med nya olönsamma och dyra satsningar.

Föreliggande kapitel föreslår en reform av Sveriges trafikplaneringsprocess utifrån vad som ofta beskrivs som ”best practice” i världen, manifesterat i länder som Australien och Nya Zeeland. I nästkommande avsnitt fördjupas vad som behöver lösas i den svenska modellen.

Utmaningar i det svenska planeringssystemet

En rad studier har visat att sambandet mellan offentliga investeringar och tillväxt är helt beroende av hur professionellt värdeskapande ägarstyrning av infrastrukturinvesteringar sköts och hur robusta ramar och institutioner är, inom vilka förvaltningen av tillgångarna sker. OECD (2017) belyser till exempel hur god ägarstyrning av infrastruktur är avgörande för utfallen

¹⁴ Exempel är Västra stambanan mellan Alingsås-Göteborg, Hjulstabron i Mälaren, fyrspår Uppsala-Stockholm, Värmlandsbanan och Malmbanan är alla exempel på projekt som tidigare prioriterades bort till förmån för dyra och samhällsekonomiskt mycket olönsamma investeringar.

av projekten och för länders tillväxt i stort. IMF (2018) har utvecklat ett index för att kvantifiera robustheten och effektiviteten i styrningen av infrastrukturprojekt. Det kallas PIMA och värderar 15 aspekter av länders institutioner som påverkar planering, urval och implementering av infrastrukturprojekt. IMF visar empiriskt att högre resultat i PIMA för med sig att infrastrukturinvesteringar får väsentligt större genomslag på ekonomisk tillväxt (Schwartz et al. 2020). Sverige uppfyller några av PIMA-kriterierna väl, men är betydligt svagare i andra avseenden.¹⁵ Det gäller till exempel val av projekt, finansiering av underhåll, nationell regional planering och genomförande av projekten.

Nedan följer Sveriges utmaningar, som ligger i linje med rekommendationerna från OECD och IMF.

Planeringsprocessen bör kunna möta de stora kommande utmaningarna i trafikplaneringen avseende klimatmålen, digitalisering och fler flaskhalsar

För det krävs att den som har ansvar för trafikplanering har mandat att spana långt in i framtiden och väga in sannolikheter för olika scenarion avseende teknikutvecklingen, efterfrågan och andra aspekter. Regeringen ska självfallet också kunna ge uppdrag eller direktiv att undersöka olika scenarion, men den ansvariga instansen för trafikplaneringen bör också kunna ta egna initiativ utan att vänta på direktiv från regering eller uppslag från forskarsamhället – som oftast tvingas förlita sig på historiska data och därför lätt blir bakåtblickande. Trafikplanerarens framtidsbevakning bör ha krav på sig att hänga ihop, det vill säga att den formar scenarion som är konsistenta och gör rimliga avvägningar mot andra viktiga samhällsmål, och att scenariona utvärderas strikt utifrån de etablerade mallarna för samhällsekonomisk lönsamhet. Inte minst måste samhällsvärden av underhåll beräknas och vägas mot kostnader och samhällsnytta av olika nyinvesteringar.

Bättre hänsyn till samhällsvärden i trafikplaneringen

I den nationella transportplanen för perioden 2010–2021 var det just de investeringar som blev utvalda av regeringen som har uppvisat den svagaste samhällsekonomiska lönsamheten bland de projekt som ingår i planen (se

¹⁵ Se Fölster och Detter (2022) för en mer utförlig beskrivning.

Eliasson och Lundberg (2012) samt Börjesson et al. (2014). Riksrevisionen har varit skarpt kritiskt till att regeringen och Trafikverket åsidosätter den så kallade fyrstegsprincipen, som riksdagen står bakom och som innebär att man ska utreda och överväga mindre kostsamma åtgärder innan man fattar beslut om att bygga nytt (Riksrevisionen, 2018). En klokare selektion av investeringar kräver en balansgång där politiken behåller beslutsrätten, men tydligare och mer transparent måste motivera sina beslut vid avvikelser från de prioriteringar som utarbetas i en process där experter får lägga förslag med visst respektavstånd från politiken. Ett sådant respektavstånd minskar inte regeringens beslutsmyndighet, men tvingar den att underbygga och öppet redovisa sina skäl. Då blir regeringens beslut sannolikt bättre underbyggda. Dessutom värnas demokratin genom att stävja dunkelt tänkta beslut som tas i slutna rum utan offentlig motivering.

Motverka onödiga förseningar och fördyringar

En studie av ett stort antal av Trafikverkets normalstora upphandlingar pekar på ett kostnadsöverskridande med i genomsnitt 32 respektive 20 procent, från upphandling till slutkostnad, för 94 respektive 86 procent av alla järnvägs- respektive vägkontrakt (Nilsson et al. 2019). En viktig källa till förseningar och fördyringar är att beställningen från staten eller kommuner ändras efter att arbetet har kommit igång, ibland till följd av politiska kompromisser eller ändrade styrkeförhållanden. Den risken kan minskas med en mer transparent trafikplanering och visst respektavstånd från politiken. Men flera andra orsaker måste också adresseras. En snabbare och mer professionell upphandlings- eller utförarfunktion kan spela roll. De initiala kostnadsberäkningarna måste också ta höjd för sannolikheten att olika problem uppstår längs vägen.

Främja produktivitet inom trafiknybyggen och drift

Institutioner för trafikplanering, byggande och drift bör kunna pröva ändamålsenliga incitamentsystem, upphandlingsformer och försök med ny teknik. Nationalekonomisk forskning har visat att detta ofta är ett problem för monopolverksamheter. Väl vald och implementerad innovation kan kraftigt öka värdet av infrastruktur.

Några länder har implementerat betydande reformer i linje med dessa fyra kriterier.

”Best practice” i världen

Enligt Schwartz et al. (2020) går 15 procent av infrastrukturinvesteringarna i utvecklade länder förlorade till följd av ineffektiv styrning. Det spelar alltså stor roll hur väl trafikplanering främjar kloka investeringar, hur väl den existerande stocken förvaltas och hur nytänkande och innovation tas tillvara. Många länder brottas med brister i trafikplaneringen och är inte nödvändigtvis bättre än Sverige, utan är snarare i många fall sämre.

Några länder har emellertid reformerat sina institutioner för trafikplanering på ett sätt som kan ge bättre måluppfyllelse. I detta avsnitt beskrivs reformer som genomförts i Australien och Nya Zeeland, där trafikplanerande myndigheter har fått ett större oberoende och bredare mandat på ett sätt som kan beskrivas som ”best practice”. Regeringen behåller en ograverad beslutanderätt och ansvar för finansiering, men måste tydligt och öppet motivera på vilka grunder man eventuellt avviker från myndighetens prioriteringar.

Svårigheterna att få till politiska beslut – som inte främst präglas av svagt underbyggda kompromisser, regionala intressen eller politisk kohandel – har fått flera länder att stärka beslutsprocessen och göra den mer oberoende. I Australien och Nya Zeeland har detta gjorts genom att skapa från dagspolitiken något mer oberoende organisationer som ansvarar för att analysera infrastrukturprojekt, rangordna dessa och även föreslå reformer som stärker hela beslutskedjan kring infrastrukturinvesteringar.

Infrastructure Australia

Transportinfrastrukturen i Australien bekostas av delstaterna och kommunerna. I princip alla nyinvesteringar är dock också beroende av statlig delfinansiering, medan underhåll betalas helt av den lokala nivån. Den statliga finansieringen är större i glesa regioner och för miljöåtgärder.

År 2008 etablerades Infrastructure Australia (IA) som ett oberoende organ med mandat att ge råd till den federala regeringen och de lokala regeringarna, men också till andra aktörer, om vilka investeringar som bör göras (Infrastructure Priority List) och vilka reformer som behövs på infrastrukturområdet. Prioriteringslistan görs strikt efter samhällsekonomisk lönsamhet. Dessutom revideras infrastruktuksåtgärder. Forskning och råd om viktiga reformer på området publiceras. IA har även mandat att utreda och föreslå reformer av organisationen och reglerna.

Infrastructure Australia gör alltså en del av vad Trafikverket och Trafikanalys gör i dag, men med ett något större oberoende än vad en svensk myndighet har och med mandat att föreslå reformer. Beslutsrätten och utförandet är fortfarande i händerna på departementen och regeringen, men de måste vara öppna med information och motivera avvikelser. I praktiken väcktes mycket kritik vid de enstaka tillfällen där myndigheter och departement inte motiverade öppet varför de ville avvika från IA:s rekommendationer.

Den australiska regeringen beställde 2022 en oberoende utvärdering av Infrastructure Australia (Lockwood & Mrdak 2022). Utvärderarna konstaterar att IA utgjorde en stor förbättring i trafikplaneringen, som också kommit att betraktas som internationell ”best practice”. Inte minst har även delstaterna påverkats till att implementera mycket mer välgrundade och transparenta investeringsstrategier.

För att stärka infrastrukturplaneringen ytterligare resonerar utvärderarna kring balansen mellan oberoendet och regeringens politiska beslutsfattande. Av det härleddes ett antal förslag. Bland annat rekommenderas att IA:s prioriteringslistor bör bli än tydligare och lämna mindre utrymme för opportunistisk tolkning.

Utvärderarna ville också göra det formellt obligatoriskt för regeringen att motivera öppet och grundligt om de vill avvika från IA:s råd. De vill även att mandatet utsträcks till infrastruktur inom vatten och energi samt social och ekonomisk infrastruktur. De föreslår att IA gör en fullskalig samhällsekonomisk utvärdering av delstaternas projekt om dessa avviker från god standard.

Utvärderarna ville även att IA ska ha mandat att granska genomförande av valfria projekt samt strategiska frågor och att det blir obligatoriskt för regeringen att svara på dessa. De föreslår också att IA görs till en kommission som är placerad inom Statsrådsberedningen eller Finansdepartementet. I Sverige finns motsvarande upplägg för ESO inom Finansdepartementet.

Den australiska regeringen är på det stora hela på väg att implementera dessa förslag utan att möta särskilt mycket opposition. Dessutom ska IA:s styrelse ersättas av tre kommissionärer som får hjälp av en rådgivande styrelse. Därmed stärks oberoendet jämfört med den tidigare organisationen.

Infrastructure Commission (Infracom)

Även på Nya Zeeland finansieras transportinfrastrukturen av de lokala regeringsnivåerna med väsentliga tillskott från staten för nyinvesteringar. I Nya Zeeland inrättades Infrastructure Commission, eller Infracom, 2019 därför att infrastrukturinvesteringarna ansågs skötas bristfälligt och kort-siktigt av regeringar – med ungefär samma klagomål som beskrevs ovan för svenska infrastrukturinvesteringar. Därtill ansågs erfarenheterna från Australiens reform vara goda.

Infracom inrättades som politiskt oberoende i form av en så kallad *crown entity* som inte lätt kan dirigeras av sittande regering (Treasury New Zealand, 2019). Å andra sidan är kommissionen rådgivande, det vill säga tar inte ifrån departementen beslutsrätten. Finansdepartementet behåller också fullt ansvar för statens delfinansiering av nya projekt. Men det sägs uttryckligen att Infracoms roll är att ”utmana departementen för att påverka beslutsfattande i riktning mot optimala infrastrukturutfall” (Treasury New Zealand, 2019, punkt 29).

Samtidigt får Infracom även ansvar för att utveckla den 30-åriga infrastrukturplanen, som helt ersätter den plan som landets finansdepartement tidigare utarbetade. Planen uppdateras vart femte år. Infracom samlar landets främsta analyskapacitet och har mandat att utreda samt granska även större systemfrågor. Kommissionen upprätthåller också en ”pipeline”, en slags lista över hur infrastrukturprojekt är prioriterade och ligger tidsmässigt – inklusive sådana som är finansierade av lokala förvaltningar och privata företag. Infracom är också första kontaktpunkt för alla som vill sondera kring nya infrastrukturprojekt. Dessutom ska Infracom ta fram transparenta metoder för upphandling och måste konsulteras av departement och myndigheter under upphandlingen.

Sammanlagt har regeringen formellt all rätt att avvika från Infracoms prioriteringar, men det kan vara betydligt motigare om man inte kan förklara varför på ett för allmänheten övertygande sätt.

Finansdepartementet utvärderar Infracoms prestation, dock utan att kunna lägga sig i analysarbetet avseende enskilda projekt. Parlamentet utvärderar även såväl Infracom som hela reformen. Enligt den senaste utvärderingen har Infracom kommit igång väl. Utvärderarna understryker att alla myndigheter måste förse Infracom med begärd information, vilket inte alltid har skett. De pläderar också för att Infracom bör ha rätt att

utvärdera projekt i efterhand. När utvärderingen gjordes hade Infracom nyss lagt en plan med 68 förslag. Regeringen hade sedan 180 dagar på sig att respondera, vilket man avsåg att göra i form av en genomförandeproposition av förslagen (New Zealand Parliament, 2022). Liksom i Australien är motståndet mot den nya processen rätt begränsat.

I sin ännu så länge korta historia har Infracom överraskat på flera sätt. Exempelvis har Infracom bjudit in och organiserat en nationell dialog kring infrastrukturstrategin på ett helt annat sätt än de hetsiga mediedebatter kring enskildheter som är vanliga i Sverige och som sedan följs av politiska förhandlingar bakom lyckta dörrar och plötsliga publiceringar av nationella planer. Inför den nationella dialogen i Nya Zeeland har ganska heltäckande scenarion presenterats och olika tänkbara avvägningar tydliggjorts.

Ett annat exempel är att Infracom har tolkat sitt mandat brett och publicerat analyser och förslag på ganska omfattande ändringar i stadsplaneringen, som dels skulle tvinga kommuner att ta större hänsyn till infrastruktur- och bostadsbehov i sin region, dels skulle följa centralregeringens planeringsdirektiv i fråga om utbud av bostäder. Enligt förslaget skulle städer också få möjlighet att friare införa trängselavgifter på eget bevåg.

Utöver detta är Nya Zeeland sedan tre decennier tillbaka en föregångare när det gäller att värdera infrastruktur tillgångar i de offentliga räkenskaperna.¹⁶ Sådana värderingar behövs för att avgöra om förvaltningen av tillgångar skapar värde eller försämrar värdet. De blir ett mått på, eller fungerar som en väckarklocka, om bristande underhåll eller renoweringar vållar kapitalförstörelse. Förväntade framtida kostnader kan då prognostiseras bättre. Sådana värderingar är ofta också en förutsättning för olika former av samarbeten med privata eller kommunala aktörer.

Som en del av den moderna redovisning som införts i Nya Zeeland beräknas en så kallad ”optimerad deprecierad återanskaffningsvärdering”. I Sverige används istället oftast det historiska anskaffningsvärdet i statens och kommuners balansräkning. Detta medför att värderingen inte påverkas av infrastrukturens nuvarande tillstånd i Sverige och att det därmed inte finns någon tydlig korrelation mellan tillståndet och det bokförda värdet. Det har

¹⁶ Nya Zeelands tillvägagångssätt beskrivs i detalj i WSP (2020) och sammanfattas endast i sina huvuddrag här. Det avgörande är att värdera tillgångar på ett rimligt sätt i balansräkningar, och att även låta infrastrukturbeslut slå igenom i prognoserna för framtida års balansräkning.

sannolikt bidragit till att bristande underhåll kunnat pågå länge utan att uppmärksammas förrän i ett sent skede.

I Nya Zeeland har behovet av noggranna finansplaner ställt högre krav och drivit på planeringen av tillgångsförvaltning, vilket krävt bättre information om infrastrukturen och dess tillstånd. Där liknar reglerna för hur offentliga infrastrukturägare ska redovisa sina tillgångar de som gäller för privata aktörer. Nya Zeeland följer NZ IAS 16, som är en version av den internationella redovisningsstandarden IAS 16 Property, Plant and Equipment, för kommersiellt driven infrastruktur. Reglerna för hur infrastruktur ska redovisas är likadana för all infrastruktur och har haft en central roll för metodutvecklingen.

Enklare, mer standardiserade investeringskalkyler

Utöver att offentliga tillgångar inklusive infrastruktur måste börja använda ett redovisningssystem som gör det möjligt att följa värdeutveckling, måste även kalkylerna som i förväg görs för att välja bland infrastrukturinvesteringar bli tydligare, mer lättillgängliga och transparenta. Den svenska regeringen prioriterar olika investeringar på politiska grunder, utan att avslöja för väljare på vilken grund det sker (Börjesson, 2021). Det finns således inget underlag som förklarar på vilka grunder andra möjliga investeringar valts bort.

I Sverige använder Trafikverket och en del andra aktörer en manual för kalkyler av samhällsekonomisk lönsamhet som heter ASEK 7. Den tas fram i samarbete mellan flera myndigheter och ett vetenskapligt råd. Men det är Trafikverket, och i sista hand generaldirektören, som till slut avgör hur kalkylerna utformas. Det blev uppenbart när Trafikverket höjde koldioxidpriset med en faktor 6 – från 1,14 till 7 kronor/kg.

ASEK 7 kan emellertid göras mer användarvänligt, lämpligt för bredare tillämpning, och samtidigt lättare för utomstående att granska. I Nya Zeeland tillhandahåller finansdepartementet ett relativt lättanvänt verktyg, CBAX, för värdering av infrastruktur. Detta förenklar inventeringen och förståelsen av vad samhällstillgångarna är, i vilket tillstånd de är och vilka som bör prioriteras för investeringar. I verktyget finns också inlagt standardiserade forskningsbaserade värden för olika nyttigheter som investeringar kan ge upphov till, till exempel renare luft eller lägre brottslighet. Verktyget används inte enbart för infrastrukturinvesteringar, utan även på en bred palett av sociala initiativ och även försvarssatsningar.

Ett verktyg som CBAx bör också innehålla sätt att uppmärksamma tänkbara felkällor. Mest välbelagt är till exempel att infrastrukturprojekt oftast blir dyrare än vad som förutspåddes i kalkylerna. I flera länder byggs nu kontroller in för att undvika ”optimism bias”, som det ofta kallas (Flyvbjerg, 2006).

Så kan trafikplaneringen se ut i Sverige

Reformerna av infrastrukturplaneringen i Australien och Nya Zeeland ligger i linje med rekommendationerna från IMF och har gett positiva effekter enligt utvärderingarna som beskrevs ovan. Efter deras förebild föreslås en planeringsprocess som bygger på en transparent och sakligt motiverad dialog mellan regeringen och en planeringsmyndighet som inte är helt bakbunden. För det skulle Trafikverkets verksamhet delas upp i två delar.

En analysdel omvandlas till ett *Infrastruktur Sverige* med ett större respektavstånd från dagspolitiken. Denna instans upprättar en prioriteringslista över investeringar, analyserar behov och lönsamhet samt ansvarar för övergripande systemfrågor och reformbehov. Regeringar behåller beslutsrätten och kan avvika från Infrastruktur Sveriges prioritering men måste då motivera besluten bättre och mer transparent än i dag.

Den andra delen av Trafikverket står kvar som en utförande del.

I Sverige har tidigare funnits olika myndigheter som stöd till den övergripande trafikplaneringen, som Transportrådet och Sika. Även utredningen från 2009 (SOU 2009:31) övervägde men avstod från sådana funktioner för att hålla ihop utförande och planerande myndigheter. Alla dessa tidigare varianter syftade dock till en sorts stabsfunktion till Regeringskansliet som snarare skulle hjälpa till att trycka igenom politiska önskemål än att stärka samhällsekonomisk optimal prioritering. I förslaget här är det tvärtom respektavståndet från dagspolitiken och transparensen som är krusket.

Ett ”Infrastruktur Sverige” med respektavstånd från dagspolitiken

Ett Infrastruktur Sverige som tar över Trafikverkets tidiga planering innan en nationell plan är fastlagd och får en mer oberoende status skulle kunna lyda direkt under riksdagen ungefär som Riksrevisionen, eller Riksbanken. Ett annat alternativ är en mer självständig del av Finansdepartementet, ungefär som ESO (Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi) eller Finanspolitiska rådet.

Infrastruktur Sverige upprättar en prioriteringslista för större offentliga investeringar och underhållsbehov, baserat på beräkningar av samhälls-ekonomiska värden. Trafikverket gör i dag en del prioriteringar, men är som myndighet under regeringen också bakbunden. Istället borde ett Infrastruktur Sverige friare kunna prioritera projekt, samt även ha mandat att utreda och publicera förslag till reformer för förvaltning av offentliga investeringar. Precis som i exemplet från Australien och Nya Zeeland skulle Finansdepartementet fortfarande hantera anslagen i statsbudgeten, men skulle behöva motivera tydligt och transparent ifall man avser att avvika från prioriteringslistan som Infrastruktur Sverige sammanställer. Liksom i Nya Zeeland bör Infrastruktur Sverige räkna på långsiktiga scenarion, föra dialoger med regionala och privata aktörer och utvärdera transportprojekt i efterhand.

Planeringsprocessen

I trafikplaneringssystemet enligt utredningen 2009:31 förordades följande steg, som beskrivs i tabellen nedan där de också jämförs med motsvarande steg enligt reformförslaget.

	Dagens system	Reformförslaget
1. Förberedelsefasen	Trafikverket gör en tillståndsbeskrivning av transportsystemen.	Infrastruktur Sverige beskriver tillståndet och framtida utmaningar i transportsystemet samt beräkningar av samhällsnyttan av olika projekt. Det leder också till framtids-scenarion med olika tänkbara prioriteringslistor.
2. Dialogfasen	Regeringen ger direktiv för dialog med regionerna.	Infrastruktur Sverige för dialog med kommuner, regioner och regeringen där dessa uppmuntras att använda ett förenklat verktyg som CBAX för samhällsekonomisk analys som underlag för diskussioner om prioritering och precisering av uppfattade behov.
3. Planeringsfasen	Regeringen ger direktiv för planering under de följande 12 åren.	Infrastruktur Sverige publicerar en prioriteringslista för de följande 10–20 åren.

	Dagens system	Reformförslaget
4. Beredningsfasen	Regeringen budgeterar och inhämtar "second opinion".	Regeringen och regionerna anmäler och motiverar transparent eventuella avvikelser från prioriteringslistan samt budgeterar. Regeringen och riksdagen tar beslut.
5. Genomförandefasen		
6. Uppföljningsfasen	I samband med varje budgetproposition görs en uppföljning.	I samband med varje budgetproposition görs en uppföljning.
7. Utvärderingsfasen	Utredningen (2009:31) resonerar om behovet av lite mer oberoende utvärdering, men föreslår sedan att en utvärderingsfunktion bildas vid VTI som "ska fungera som stabsorgan åt regeringen" (s.182).	Infrastruktur Sverige utvärderar projekten och trafikpolitiken. ¹⁷ Infrastruktur Sverige utvärderas i sin tur av Riksrevisionen.

Konsekvenser för effektivisering

Inrättandet av ett Infrastruktur Sverige kan inte minst öka värdet och samhällsnyttan av infrastruktur tillgångar, genom de möjligheter som smart digitalisering öppnar. I dagsläget görs i princip inga samhällsekonomiska kalkyler av digitaliseringsinvesteringar. Trafikverket beaktar normalt inte heller i sina vanliga infrastrukturkalkyler hur de påverkas av framtida digitalisering, trots att de ibland kan komma att få stor betydelse.

Samtidigt har en ny analys visat att Sverige potentiellt skulle kunna spara 200 miljarder kronor av offentliga utgifter per år, eller motsvarande 4 procent av BNP per år, om Sveriges offentliga sektor digitaliserade till en *best practice*-standard i världen (Fölster (2022)). För samhällsekonomin totalt har olika former av digitalisering av transportsektorn beräknats till "ungefär lika stora värden" (Fölster, 2018).

¹⁷ Det uppdraget har Trafikanalys i dag.

Digitalisering ökar även möjligheterna till differentierad prissättning. I dag är till exempel prisstrukturen i kollektivtrafiken starkt politiserad, vilket har hindrat försök med till exempel tidsdifferentierade priser i kollektivtrafiken som kan hjälpa till med att kapa efterfrågetoppar och samtidigt göra det billigare att åka under andra tider. En ganska enig forskning förespråkar sådana tidsdifferentierade taxor (Fölster och Wiigh, 2013).

Sammantaget finns potential för stora effektiviseringar och förbättringar i Sveriges transportsystem. En mindre politiserad och mer professionell trafikplanering anses internationellt vara ”best practice”. Det bör införas i Sverige också.

Slutsatser

Inspirerad av vad som ofta beskrivs som ”best practice” i världen, manifesterat i länder som Australien och Nya Zeeland, har i detta kapitel en reform av planeringsprocessen och beslutsgången i transportpolitiken presenterats. Syftet är att förbättra kvaliteten på besluten och stärka den demokratiska processen.

Centralt i reformförslaget är att regeringen tydligt och transparent måste motivera ifall man vill avvika från de rekommendationer som en något mer självständig planeringsmyndighet mejslar fram. En sådan myndighet, här kallad ”Infrastruktur Sverige”, tar över Trafikverkets tidiga planering innan en nationell plan är fastlagd och får mer oberoende status. Ett Infrastruktur Sverige bör friare kunna prioritera projekt samt även ha mandat att utreda och publicera förslag till reformer för förvaltning av offentliga investeringar. Finansdepartementet ska fortfarande hantera anslagen i statsbudgeten, men skulle behöva motivera tydligt och transparent ifall man avser att avvika från prioriteringslistan som Infrastruktur Sverige sammanställer. För detta föreslås även en ändring i innehållet i de olika faserna i dagens trafikplaneringsprocess.

Referenser

Börjesson, M., Eliasson, J., Modeck, J. & Welde, M. (2014) Spelar samhällsekonomisk lönsamhet någon roll för infrastrukturbeslut? En jämförelse mellan Sverige och Norge, Ekonomisk Debatt, årgång 42, nr. 8, s 15–24.

Börjesson, M. (2021) Infrastrukturpolitik på fel spår. Timbro Briefing Paper #34.

september 2021, Stockholm.

Flyvbjerg, B. (2006) From Nobel Prize to Project Management: Getting Risks Right. *Project Management Journal* 37 (3), s 5–15.

Fölster, S. (2018) Från Ta- sig-till-hållplats till Hämtas-hemma – Samhällsvinster av att påskynda kollektivtrafikens paradigmskifte, Rapport/Svenska Taxiförbundet, Stockholm.

Fölster, S. (2022) Så kan digitalisering öppna ett nytt fönster för skattesänkningar. Skattebetalarna, Stockholm.

Fölster, S. & Detter, D. (2022) Konsten att tappa bort 4000 miljarder kronor – så förvaltas våra offentliga förmögenheter, Samhällsförlaget, Stockholm.

Fölster, S. & Wiigh, L. (2013) Lågtrafiktaxa lyfter kollektivtrafiken, Reforminstitutet, Stockholm.

Eliasson, J. & Lundberg, M. (2012) Do Cost–Benefit Analyses Influence Transport Investment Decisions? Experiences from the Swedish Transport Investment Plan 2010–21. *Transport Reviews*, 32(1), s 29–48.

IMF (2018) Public Investment Management Assessment, Washington, DC.

Lockwood, N. & Mrdak, M. (2022) Independent review of Infrastructure Australia, Commonwealth of Australia.

New Zealand Parliament (2022). Annual review of the New Zealand Infrastructure Commission.

Nilsson, J-E., Nyström, J. & Salomonsson, J. (2019). Cost overruns in construction contracts tendered by the Swedish Transport Administration, VTI rapport 1011.

Odolinski, K. (2020) Så använder vi järnvägen på ett bättre sätt. SNS, Forskningsrapport 2020.04.17.

OECD (2017) Getting infrastructure right: A framework for better governance, OECD Publishing Paris.

Riksrevisionen (2018) Fyrstegsprincipen inom planeringen av transportinfrastruktur – tillämpas den på avsett sätt? (RIR 2018:30).

Riksrevisionen (2022) På skakig grund – beslutsunderlag inför stora reformer (RiR 2022:15).

Schwartz, G., Fouad, M., Hansen, T. & Verdier, G. (red) (2020) Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment, IMF, Washington, DC.

SOU (2009) Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg, Slutbetänkande av Trafikverksutredningen. (2009:31).

Treasury New Zealand (2019) Establishing a New Independent Infrastructure Body Cabinet Paper Information Release.

Treasury New Zealand (2023) The Treasury's CBAx Tool.

WSP (2020) Värdering av offentlig infrastruktur – förbättringsmöjligheter baserade på internationella exempel, Stockholm.

5. Politikens roll i en reformerad planeringsmodell

Magnus Persson

Dagens infrastrukturplanering är låst i en stel dramaturgi i fyraårscykler. En omfattande planeringsapparat har utvecklats till ett oöverskådligt självspelande piano. Gör om och gör rätt – för att få en större tydlighet i den del som beslutas av politiken, inte minst riksdagen. Jag lyfter nedan tankar om några av de delar som behöver förändras för att få till ett mer tydligt politiskt ansvarstagande för den långsiktiga utvecklingen.

Inledning

Ett av de områden som skapar kanske störst engagemang hos politiska företrädare på nationell, regional och lokal nivå är infrastrukturinvesteringar. Vad gör dessa så intressanta, ur ett politiskt perspektiv? Jag menar att vi har en institutionaliserad dramaturgi i de fyraåriga besluts cyklerna. Den gör att det finns en politisk spelplan att agera på som saknar motsvarighet inom många andra samhällsområden. Det gäller kommunalt förtroendevalda i den lokala samhällsbyggnadsnämnden, regionpolitiker med ansvar för regional utveckling och kollektivtrafik samt riksdagsledamöter av alla partifärger. Engagemanget indikerar att man ser infrastrukturinvesteringar som ibland helt avgörande för den ekonomiska, sociala och miljömässiga utvecklingen av enskilda samhällen och hela landsändar. Detta är stora och komplexa frågor som ska möta många samhälleliga behov och därmed inbyggda målkonflikter, vilket kräver politisk samordning, avdömning och ansvarstagande. Beslut kring transportinfrastruktur gäller inte minst offentliga resurser, som alltid har en alternativ användning. Ytterst sällan är marknaden en lösning; det är istället skattekollektivet som finansierar.

Därför ska infrastrukturen planeras och beslutas på ett sätt som möjliggör demokratisk förankring i en öppen process och ansvarsutkrävande i allmänna val. Långsiktigheten gör också att breda politiska överenskommelser borde vara regel. Att politiken har en legitim och tydlig roll är därför centralt i planeringsprocessen.

Med det sagt kan jag konstatera att dagens modell inte fungerar väl: tidsutdräkt från beslut till öppning för trafik, kostnadsöverdrag som inte alltid kan förklaras och en alltför komplex process som berör såväl planeringssystemets tjänstepersonsinsatser som dess politiska förankring. Ur ett politiskt perspektiv är systemet inte längre funktionellt. Tvärtom förstärks flera av bristerna av hur den nu gällande processen för politisk påverkan och förankring samt beslut är utformad och genomförs. Parallella förhandlingar väcker förhoppningar som inte infrias. Det blir många gånger politiskt rationellt att bortse från fördyringar, kostnadsöverdrag och alltmer övertecknade planer framåt, och istället lägga allt fokus på nyinvesteringar före underhåll.

Efter att ha levt och verkat i drygt 30 år med infrastrukturplanering i gränslandet mellan politik, myndigheter (Banverket/Vägverket/Sika/Trafikverket) och regioner menar jag att det nu är dags att radikalt ompröva dagens planeringsmodell. Föreliggande kapitel syftar till att ge ett antal förslag för att göra det politiska ansvarstagandet för den långsiktiga utvecklingen tydligare. Ambitionen är inte att vara heltäckande, utan mer att peka på de delar där det behövs förändringar i den politiska hanteringen för att skapa högre legitimitet och bättre förståelse för de beslut som fattas.

Först och främst bör politikens fokus förskjutas till underhåll och vidmakthållande av den infrastruktur vi har i dag. Underhållsmedlen måste ges en solid och legitim roll som basen i infrastrukturpolitiken, och investeringarna får bli dragspel i budgetförhandlingarna – inte tvärtom som i dag.

Den andra byggstenen är en större och mer strategisk roll för riksdagen och de politiska partierna. Dessa bör arbeta aktivt i en parlamentarisk infrastrukturberedning, liknande försvarsberedningen, och där ta fram långsiktiga förutsättningar och underlag som kan ligga till grund för och sätta ramarna för konkreta insatser. Långsiktigheten kräver mer konsensus – och det är de politiska partierna som tillsammans måste ta det ansvaret.

Mycket av ryckigheten och osäkerheten kopplat till dagens planering kan härledas till de parallella (med Trafikverkets ordinarie process) förhand-

lingar som genomförts, nu senast Sverigeförhandlingen. Genom att placera stora och samhällsavgörande investeringsdiskussioner utanför det ordinarie planeringssystemet har fokus riktats om, resurser flyttats och i slutändan – ja, vad har det blivit? Statens förhandlare har uppenbart haft mindre mandat än vad lokala och regionala företrädare läst in i uppdragen.

En ytterligare grundsten är att få Trafikverket att lämna ifrån sig mer färdiga underlag än i dag. Många problem, inte minst stora kostnadsökningar, uppstår i den långa processen med att efter planbeslutet genomföra lokaliseringsutredningar i samband med att man ska fastställa väg- och järnvägsplaner. Därför bör lokaliseringsutredningarna, inklusive relevanta markundersökningar och övergripande miljöprövning, vara genomförda när objekten beslutas.

Det sistnämnda är en förutsättning för mitt sista förslag till revidering: regeringen ska kunna fatta beslut om när ett objekt ska vara klart att öppna för trafik, inte om när det ska påbörjas. Det bör leda till en betydligt bättre kostnadskontroll och att bygget inte görs större än vad som ryms i den tilldelade budgetramen.

Vårda det vi har – underhåll befintlig anläggning

Om taket på ditt hus läcker borde du inte lägga resurser på en tjugig utbyggnad av altanen. Men det är lite så som infrastrukturbesluten fungerar i dag: ”Låt det läcka, vi kan ställa ut hinkar. Men vi ska ha en altan!” Det tråkiga underhållet förträngs och fokus ligger på det spektakulära – helt i enlighet med politisk logik.

I invigningstalet på Transportforum i Linköping 1996 (då VTI-dagarna) sa jag i min dåvarande roll som statssekreterare att ”bandklippningar inte är ett självändamål. Det kan ofta vara lika klokt att skotta igen potthål” (Svensk Åkeritidning, 1996). Min upplevelse var då, och är fortfarande, att det inom infrastrukturuområdet är mer prestige i att vara ansvarig för planering av en stor bro än att underhålla ett antal läns- och grusvägar i inlandet. Därför var det också underhållet jag som ordförande, tillsammans med övriga i Trafikverkets styrelse och dåvarande generaldirektör Lena Erixon, lyfte fram i verkets inriktningsunderlag hösten 2020 (Trafikverket 2020a).

Det finns flera motiv för ett högre fokus på vidmakthållande. Det är mer kostnadseffektivt att underhålla befintlig infrastruktur än att investera i ny. Trafikverkets analyser visar att ökningarna av anslagen till vidmakthållande av vägar och järnvägar är samhällsekonomiskt lönsamma, och att det hade varit samhällsekonomiskt effektivt att öka resurserna ytterligare. Förebyggande underhåll är mer kostnadseffektivt än det avhjälpande underhåll som krävs när skadan är skedd. Klimatskäl talar också för underhåll eftersom anläggandet av ny infrastruktur ofta har betydande utsläppseffekter.

Det är mycket tydligt från Trafikverkets sida att det är till vidmakthållande som det framför allt saknas resurser (Trafikverket 2020b). Men den politiska debatten fokuserar på nyinvesteringar, till exempel nya stambanan eller Norrbotniabanan.

Tabell 6. Ekonomiska behov och ramar. 2017 års prisnivå, miljoner kronor.

	Behov 2018–2029	Ramar i plan 2018–2029	Behov 2022–2033	Behov 2022–2037	Eftersatt underhåll
Väg	197 000	164 000	224 000	295 000	23 000
Järnväg	133 000	125 000	170 000	230 000	43 000
Totalt	330 000	289 000	394 000	525 000	66 000

Källa:Trafikverket

Det eftersatta underhållet (underhållsskulden) ökar på både väg- och järnvägssidan. Tyvärr förträngs detta ofta i debatten och även i uppföljningar och granskningar. Fokus ligger istället på det så kallade utvecklingsanslaget, det vill säga ny infrastruktur. Vid tidigare granskningar av väg- respektive järnvägunderhållet har man aldrig ställt detta i relation till helheten och nyinvesteringarna (Riksrevisionen 2019, 2020). Även i den av Riksrevisionen nu pågående granskningen av planprocessen och de senaste nationella planerna uppges vidmakthållandeanslaget, alltså underhållet, ligg utaför granskningen (Riksrevisionen 2023).

Det är symptomatiskt. Trots att det är kapitalförstörelse att inte vårda befintliga anläggningar får underhållet sällan utgöra utgångspunkt i planeringsprocessen. Det politiska fokuset, framför allt i utåtriktad kommunikation, ligger ofta ensidigt på nya objekt. Det gäller för övrigt

alla nivåer – både den regionala och lokala politiken som efterfrågar objekten och den nationella som ska prioritera mellan nya objekt respektive underhåll och trimning av befintlig anläggning. Det borde vara tvärtom: underhållet normeras och låses på nödvändig nivå och nyinvesteringar blir sedan dragspelet i de politiska förhandlingarna.

Att hela planeringsprocessen manifesteras i form av ett planbeslut av regeringen vart fjärde år, tillika ett valår, bidrar till obalansen och att underhållet får stryka på foten. Det är en incitamentsstruktur som leder fel. Enbart detta är ett tillräckligt skäl för en förändrad planprocess som bättre kan ge ett långsiktigt och stabilt politiskt ansvar för underhållet, och därmed en mer kostnadseffektiv helhet.

Riksdagen låser en långsiktig underhållsram

Goda förutsättningar för ett välfungerande underhåll säkerställs av ett bredare politiskt ansvar för den finansiella ramen. I dag fattar riksdagen beslut på en samlad proposition, där regeringen vägt av sina bedömningar av Trafikverkets och andra myndigheters underlag kopplade till underhållsbehovet mot investeringsbehovet. Jag menar att resurser till underhåll bör fastställas i en annan ordning än att vägas mot investeringar.

Det är inte politikens ansvar att lägga en detaljerad underhållsplan, men man måste ta ansvar för att infrastrukturkapitalet bevaras. Som ett första steg i en ny planeringsmodell bör en långsiktig ram läggas fast för att vårda, underhålla och effektivisera den infrastruktur vi har. Det betyder att Trafikverkets underhållsplan med än tydligare beskrivningar, som till exempel tekniskt tillstånd i förhållande till önskvärd lägsta nivå, bör göras till ett separat och grundläggande beslutsunderlag av regering och riksdag. Detta bör också göras med en tydlig tidshorisont som synliggör nedbrytning, innovationseffekter och ökade kvalitetskrav. Regeringen bör i sina propositioner tydligt redovisa underhållsplanen och synliggöra vad som krävs för att bibehålla (och i förekommande fall återställa) infrastrukturkapitalet. Dessutom bör en modell för att fastställa infrastrukturkapitalet i förhållande till teknisk livslängd utvecklas. Riksdagen bör i sitt beslut, mot bakgrund av de analyser som tas fram, tydligt normera och binda anslaget för vidmakthållande till en viss andel av infrastrukturkapitalet – till exempel kopplat till värdet på infrastrukturkapitalet och med en beräknad teknisk genomsnittlig avskrivningstid på 50–70 år.

Nyinvesteringar – tydligare och utvecklade roller

Över tid har det utvecklats flera positiva inslag i dagens planeringsprocess. Trafikverket och den lokala samt regionala politiken för numera en öppen dialog i ett tidigt skede. Åtgärdsvalsstudier inklusive bristanalyser och fyrstegsprincipen är några kreativa verktyg som tillkommit.

Men det finns också andra delar som gör att systemet har eroderat och inte längre klarar en systematisk politisk hantering. Viktigast är kanske att en allt större andel av investeringarna ligger sent i planperioden, eller till och med efter planperiodens utgång. Möjligheten att härleda de underlag som tas fram är också begränsade – antalet parametrar som vägs in i ett enskilt beslut är extremt många. På Trafikverkets hemsida under rubriken ”Planera och utreda” finns inte mindre än 184 underrubriker som var och en innehåller metodbeskrivningar, policyer, processkartor med mera som bör beaktas i planeringsprocessen. Ytterst få har möjlighet att dechiffrera och synliggöra vad som är vad i all denna överinformation.

En grundläggande problematik kopplat till detta är den *bottom-up-modell* som de samhällsekonomiska kalkylmodellerna bygger på. Det saknas i dag en långsiktig, strategisk utvecklingsplan som ramverk för planeringen. Ett försök att åstadkomma något som liknade en mer strategisk långsiktig plan gjordes av Kommunikationskommittén (SOU 1997:35). Trafikverkets så kallade Kapacitetsutredning 2012 tog också ett samlat grepp om de långsiktiga infrastrukturfrågorna (Trafikverket 2012:100).

En ytterligare komplexitet är de av regeringen initierade så kallade förhandlingar, vid sidan av de ordinarie metod- och modellstödda processerna, som genomförs parallellt men oftast utan den stringens i planeringsprocessen som lagstiftningen kräver.

Tillsätt en infrastrukturberedning för den långsiktiga inriktningen

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska

vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov. Transportsystemet ska slutligen anpassas så att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitet nås samt bidra till ökad hälsa.

För att skapa breda och långsiktigt hållbara förutsättningar för samhällsutvecklingen behöver dagens förankring av infrastrukturbesluten förändras och breddas politiskt. Det saknas enligt min uppfattning en samlad, strukturerad och gemensam bred diskussion om den politiska inriktningen av de långsiktiga ambitionerna på infrastrukturområdet. Den politiska diskussionen fokuserar för mycket på de ekonomiska ramarna och de enskilda objekten.

En politisk utmaning är de stora förväntningarna på vilka problem en nationell plan kan lösa, inte minst på kort sikt. Varje planbeslut förändrar bara infrastrukturutbudet med några enstaka procent och har därmed begränsad möjlighet att lösa alla upptänkliga tillgänglighets-, klimat- och bostadsmål. Självklart ger nya investeringar på marginalen ett bidrag, inte minst lokalt och regionalt, men ekonomiska och legala styrmedel samt trafikutbud och andra insatser för att nå målen är ofta både mer tids- och kostnadseffektiva på nationell nivå.

En annan fråga är hur väl dagens planeringssystem klarar av större omvälvande förändringar som ändrar förutsättningarna för olika objekt. I fallet med den gröna omställningen i norra Sverige krävs snabba investeringar i infrastrukturen, men redan fattade beslut binder upp medel långt in i nästa planperiod. Oavsett planperioders längd behövs större frihetsgrader för att kunna möta behov som inte kunnat förutses. Den näringslivspott som funnits med i de två senaste planerna bör utvecklas och användas effektivare för dessa insatser. Här är det viktigt att Trafikverket och regeringen klarar av att leverera efter de förväntningar som byggts upp. Men det är viktigt att dessa justeringar i löpande beslut också får en bred politisk förankring.

En framkomlig väg för att fånga upp dessa tillkortakommanden är att det tillsätts en parlamentarisk infrastrukturberedning, liknande försvarsberedningen, för i första hand den långsiktiga inriktningen av insatser för att nå de transportpolitiska målen. Under senare år har många intressanta underlag tagits fram av de av regeringen underställda myndigheterna. Underlagen från Trafikverket, Trafikanalys, Transportstyrelsen, Naturvårdsverket, Boverket, Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) med flera når

i alltför liten omfattning den parlamentariska nivån i politiken – riksdagen – för politisk avvägning. Ofta har de olika underlagen manglats och bedömts i Regeringskansliets interna beredningsarbete efter (eller utan!) remissförfarande. Det som når riksdagen är regeringens sammanvägda bild, som blir den som ligger till grund för partiernas analys och efterföljande debatt.

En infrastrukturberedning ska ha i uppdrag att, mot bakgrund av en självständig analys och dialog, ta fram och föreslå en långsiktig strategi för hur de transportpolitiska målen ska kunna uppnås. Då sätts underhåll, infrastrukturinvesteringar och andra styrmedel i ett större sammanhang och man får, på samma sätt som på försvarets område, ett långsiktigt perspektiv som sätter helheten före delarna.

En parlamentarisk infrastrukturberedning ska inte vara låst till tolvåriga planer med en revidering vart fjärde år. Den bör både vara mer långsiktig, peka ut mål och färdriktning på 20–40 års sikt och bryta ner de transportpolitiska målen – tillgänglighet, klimateffekter, jämställdhet, näringslivsperspektiv, bostadsutveckling etc. – i strukturbilder över det framtida transportsystemets roll i samhällsbygget. Beredningens slutsatser ska hålla över tid, varför den – liksom försvarsberedningen – behöver arbeta med kompromissen som verktyg för att skapa stabilitet och en bred politisk acceptans i underlagen för de mer operativa beslut som fattas med kortare tidsintervall.

Vid behov ska beredningen också kunna göra revideringar med kortare tidshorisont. För att fortsätta på jämförelsen med en försvarsberedning så motiverar den säkerhetspolitiska förändringen att försvarsberedningen sammankallas. Detsamma ska kunna vara aktuellt för en infrastrukturberedning för att analysera och lägga förslag om revidering, till exempel motiverat av ytterligare dramatiska klimatförändringar och/eller den gröna industriomställningen i norr. Där kan man behöva ompröva och vara mer snabbfotad än att lägga till medel sist i så gott som låsta tolvåriga planer.

En tydlig fördel skulle vara att man når en bred politisk enighet och ingår kompromisser om prioriteringar som tjänar detta specifika politikområde extra väl, till följd av de långa ledtiderna i förverkligandet. Man skulle också få en bättre koppling till kommunal och regional planering och andra politikområden som behöver gå i samma takt. Dessutom skulle man kunna kompensera för det som infrastrukturen inte kan lösa, utan som sker mer kostnadseffektivt genom exempelvis ekonomiska styrmedel eller lagstiftning.

En infrastrukturberedning skulle få ta in de uppgifter och underlag av Trafikverket som de önskar, men också komplettera med övriga myndigheters underlag. Det skulle ge de politiska partierna en aktivare och tydligare roll än i dag och, med ett ökat inslag av det kompromissande om en sådan beredning kräver, även en genuin politiskt förankrad uppslutning kring den övergripande inriktningen.

En infrastrukturberedning ska säkerställa att den beslutade underhållsnivån upprätthålls. Den ska också kunna leverera en övergripande inriktning om tillgänglighet och nationella stråk för gods- och persontrafik, liksom vilka utvecklingsambitioner för till exempel arbetspendling, hamn- och flygplatsstrukturer och liknande som bör utvecklas. Den ska däremot inte ansvara för åtgärdsplaneringen; det är ett ansvar för Trafikverket och regeringen även framöver.

Avstå från parallella förhandlingar

Förhandlingsprocesser för att förstärka lokalt och regionalt inflytande i utbyte mot medfinansiering är inte en modell som fått önskat utfall. Alla försök, med få undantag – alltsedan Hörjel- och Dennis- med flera överenskommelser fram till det ambitiösa försöket med Sverigeförhandlingen – har visat att parallella processer (till den ordinarie) i de allra flesta fall ställer till oreda. Goda intentioner från regeringen och stor entusiasm från lokala och regionala politiker räcker inte. Förhandlare har bortsett från tråkiga processkrav i väg- och järnvägslagen och också saknat finansiella mandat från riksdag och regering att sluta bindande avtal med lokala och regionala samarbetsparter. Det har blivit intentioner och avsiktsförklaringar, men inte skarpa beslut från statens sida.

Lokalt och regionalt har detta varit förödande för tilltron till staten i framför allt den politiska delen av processen. Sverigeförhandlingen väckte inte bara förhoppningar, utan också förväntningar, och det finns en betydande risk för att kringinvesteringar och förberedelser redan är gjorda till föga nytta.

Staten bör välja en annan väg, som bygger på tillsbaserad styrning genom att utveckla den befintliga modellen och bygga på ökad tilltro och ökat ansvar. Regionpolitiker kan ges och ta en roll som ansvariga istället för kravställare. Och istället för förhandlingar borde de förtroendevalda

politikerna i regionerna – som ansvarar för länsplanerna för regional transportinfrastruktur – tilldelas kraftigt utökade och mer förutsägbara resurser ur de statliga investeringsanslagen, samtidigt som de ges ett tydligare och större planerings- och genomförandeansvar i relation till Trafikverket. Redan i dag är det politikerna i regionerna som ansvarar för hur investeringsmedlen i länstransportplanerna fördelas på olika objekt och potter. Även om regionerna upprättar planerna, så äger de i dag inte fullt ut sin process eftersom Trafikverket ska bistå med underlag och ansvara för genomförandet tillsammans med kommuner och länsstyrelsen. Fyrstegsprincipens alla steg bör ingå från såväl verkets som lokala och regionala företrädares sida. Här bör Trafikverkets regioner anamma perspektivet att de har såväl staten som berörda regioner som jämbördiga uppdragsgivare. I dag agerar verket inte alltid samarbets- och serviceinriktat i alla steg, och inte heller likartat i alla regioner.

När det gäller stora och för landet strategiska investeringar är det enbart staten som kan kliva fram och ta ansvar. Dessa ambitioner bör kanaliseras via den tidigare beskrivna infrastrukturberedningens uppdrag.

Inkludera en lokaliseringsutredning i besluten

När regeringen fastställer den nationella planen för transportinfrastrukturen är det i första hand ett övergripande beslut om vilka objekt som ska finansieras, när de ska påbörjas och ungefär i vilken sträckning de ska byggas. Det sista är ett problem som ofta orsakar såväl förseningar som merkostnader i förhållande till planens ambitioner. För de förtroendevalda kommer varje beslut som leder till kraftigt ökade kostnader att innebära osäkerhet om vad man egentligen sagt ja till.

Den tidsmässiga placeringen av lokaliseringsutredningen som en del av väg- och järnvägsplanen är därmed ett bekymmer. Som det är i dag är den nationella planen ett tidigt kvalificeringsbeslut som innebär att objektet kommer att byggas och bara får omprövas i undantagsfall. Ett alternativ vore att fler objekt borde kunna övervägas i ett tidigt skede, men inte kvalificera sig i form av beslut om genomförande förrän i senare, mer skarpa steg när alla underlag – inklusive lokaliseringsutredning, markundersökningar och en övergripande miljöprövning – finns på plats och det finns hållbara kalkyler. Här borde man kunna lära av Norge som har sina lokaliseringsutredningar knutna till det som kallas konseptvalgutredning (KVU), vilket ungefär motsvarar de svenska åtgärdsvalsstudierna (ÅVS).

Även om alltför optimistiska kalkyler ställer till problem så är den lokala och regionala förankringen vid nyinvesteringar helt avgörande för att angränsande nyttor realiserar och för ett effektivt genomförande. Den nationella nivån är beroende av den lokala genom det kommunala planmonopolet. Lokalt och regionalt är man ofta väldigt engagerade och pådrivande för att få med sitt prioriterade objekt i planerna. Engagemanget tenderar dock att sjunka när objektet väl kommit med i planen, och lokalt tar man inte alltid samma ansvar för kostnadskontrollen i genomförandet då finansieringen är statlig.

Processen, med lokaliseringsutredningen som en integrerad del av väg- och järnvägslagstiftningen, ger i dag inte stöd till den som vill hålla kostnadskontroll. Alltför många okända parametrar tillkommer i de planeringsskeden som ligger efter beslut om den nationella planen. Alltså – först fastställs i ett planbeslut att man ska bygga, därefter undersöker man alternativa dragningar och kommer då alltför ofta fram till att den bästa lokaliseringen leder till ökade kostnader i förhållande till kalkylen i planbeslutet. För att öka sannolikheten för att projekt genomförs underskattas genomförandekostnaderna av de som arbetar med planerings- och beslutsprocessen.

Det finns flera exempel där man i samband med lokaliseringsutredningar lokalt krävt omfattande förändringar av objektet, eller fler kringinvesteringar, vilket både riskerar att ge ökade kostnader och förseningar. Kraven kan handla om att det ska vara tunnlar istället för bergskärningar eller en station i cityläge istället för externt. I en modell med beslut i senare skeden kommer dessa krav och ambitioner att finnas med i kalkylen. Därmed skapas också tydligare incitament för kostnadskontroll och val av effektiva lösningar.

Då kostnaderna ofta ökar kraftigt i fasen efter planbeslut men före byggstartsbeslut, det vill säga när lokaliseringsutredningen genomförs och lokaliseringen avgörs, bör denna brytas ut ur järnvägslagen och väglagen och utgöra en egen delprocess som är genomförd inför beslut om finansiering och genomförande.

Med ett kvalificeringssystem där det är känt och normalt att alla föreslagna objekt inte når förverkligande, kan lokaliseringsutredningar påbörjas utan att det innebär ett löfte om att objektet ska ingå i ett skarpt planbeslut. Lokaliseringsutredningar i denna modell behöver i ett första led inte vara så detaljerade, utan kan peka ut ett huvudalternativ och eventuellt någon

alternativ lösning. Det skulle underlätta för berörda kommuner, som i dag ofta har svårigheter att hålla planer och reservat öppna för alla de möjliga lösningar man enligt lagen måste pröva. Genom att Trafikverket och kommunerna gemensamt gör lokaliseringsutredningar kan man möjliggöra för kommunerna att planera sin mark mer effektivt.

Konkret kommer alltså beslut om genomförande av investeringar att bygga på mer genomarbetade underlag, inklusive lokaliseringsutredningar. Detta bör medföra att man innan politiska beslut kommer att få bättre kalibrering än i dag av de faktiska kostnader som kommer att ingå, till exempel på grund av markförhållanden, lokala krav och ambitioner eller teknikval.

Detta perspektiv bör också tillfredsställa problemet med kostnadsöverdrag. Med en mer träffsäker kalkyl, baserad på en genomförd lokaliseringsstudie i själva planbeslutet, blir avvikelserna mindre. Politiken får underlag som kommer att variera betydligt mindre mellan planbeslut och genomförandebeslut. Baksidan av myntet är att man sannolikt behöver få acceptans för att planeringsprocessen kommer att innehålla en större andel förgäveskostnader för projekt som inte håller hela vägen. Men dessa ska ställas mot de merkostnader som tidiga och ofullständiga beslut i dag genererar.

Ta prioriteringsbeslut löpande och i en senare fas

Dagens modell innebär att varje ansvarig infrastrukturminister kommer att kunna säga att hen lägger fram den största planen någonsin. Enbart inflation och kostnadsutveckling levererar den nivån. Men beslut under ett valår uppmuntrar också till en övertecknad investeringsplan där många objekt sträcker sig långt in i nästa planperiod. På planeringsspråk talar man om att projekt ligger över kant, det vill säga man tar beslut om att objekt ska startas under planperioden men överlåter till nästa beslut att säkerställa finansieringen av helheten. I förhållande till Trafikverkets initiala förslag i inriktningsunderlaget landade regeringens beslut i juni 2022 på en betydande överteckning, nämligen i stort sett en nivå som också tecknade in nästkommande plan.

Med dagens modell blir den första uppgiften för Trafikverket i arbetet med kommande plan att finansiera det som är övertecknat enligt det gällande planbeslutet, inklusive kostnadsöverdrag för dessa projekt. Regeringen och riksdagen har i det politiska planbeslutet fyra år tidigare

kraftigt begränsat utrymmet för nya insatser i nästa plan. För att kunna leverera efter de förväntningar som innevarande planeringsomgång byggt upp, inte minst ett valår, behöver ytterligare resurser bindas även för nästkommande planperiod. Och det görs genom att starten av projekt läggs sent – över kant – i den tolvåriga planen. Det blir ett pyramidspel som nu borde vara vid vägs ände.

Dagens system är nog i någon mening rationellt genom att varje part fattar beslut utifrån befintligt beslutsunderlag vid givet tillfälle i processen. Kostnadsökningar och ändrade planer – till följd av förändrade förutsättningar under den långa planeringsprocessen etc. – är däremot inte omhändertagna på ett relevant sätt. Inte minst i de politiska besluten i riksdag och regering behöver nya perspektiv tillföras.

Tankar om nya investeringar av större omfattning uppkommer ofta på lokal och regional politisk nivå. Regioner och kommuner arbetar tillsammans med Trafikverket på regional nivå med bristanalyser och tar fram förslag. Här ligger en del av förklaringen till den höga kostnadsutvecklingen för projekt från planeringsstadium till slutförande. Många objekt plockas in i planförslaget innan allt utredningsarbete är färdigställt. Även om man har mallar och modeller finns det lokalt, även i Trafikverkets regioner, en tendens att underskatta kostnaderna i tidiga skeden (Riksrevisionen, 2021). Detta blir i dag ett problem då planbeslutet uppfattas och hanteras som ett definitivt beslut med få möjligheter till omprövning.

Att objekt ytterst sällan omprövas eller än mer ovanligt avslutas, skapar dessutom incitament för att tidigt i processen fortsatt underskatta kostnader. I kombination med att objekt – framför allt stora och komplexa – läggs in i planen upp till tio år innan de ska börja byggas, antyder att den nationella planen kan behöva innehålla mer än ett steg och att lokaliseringsutredningar och byggstartsbeslut bör få en viktigare roll integrerad med planprocessen i övrigt.

I dag är det alltså ytterst ovanligt att ett enskilt projekt stoppas. Finansieringsmodellen saknar helt incitament för att så ska ske. Fördringar kan skjutas in i nästa budgetbeslut och skjuter enbart andra objekt längre bort i tiden. Statsbudgeten påverkas inte kortsiktigt genom ökade kostnader för enskilda objekt. Effekten blir mindre infrastruktur för samma pengar. Men det övergripande finansiella ramverket påverkas inte negativt i det korta perspektivet.

Det vore sannolikt mer kostnadseffektivt att stänga ett antal osäkra projekt än att låta dem löpa på utan kontroll. En jämförelse kan göras med klassiska projektmodeller i industrin. Så kallade *tollgates* läggs in och synliggör om man ska gå vidare till beslut eller avsluta och satsa på andra utvecklingsinsatser. Nedlagda planeringskostnader direktavskrivs, och på så sätt slutar man lägga goda pengar efter dåliga.

Ovanstående ger bättre underlag för den fortsatta processen. En jämförelse kan också göras med kommunala översiktsplaner, där man inte fattar beslut om att bygga men gör den övergripande planeringen utan att låsa fast detaljplanen mer än nödvändigt, inte ens i tid.

Ett sådant system ger en möjlighet att ompröva mellan stegen och sätter tryck på alla intressenter att bidra till ett effektivt genomförande och till att hålla nere kostnader. Det bygger också upp en god planberedskap och ger möjlighet för tidigareläggningar eller utökningar som kan vara påkallade, både av konjunktur och andra omvärldsförändringar.

Det finns många konstaterade fördelar med att ha en plan som sträcker sig över längre tid om den också ger stabila och långsiktiga förutsättningar. Och det finns skäl att ifrågasätta om inte dagens planeringsmodell har tagit detta ett steg för långt. Att varje mandatperiod ompröva och eventuellt riva upp stora delar av planen ingår inte i modellen. Regeringens beslut att avbryta stora delar av planeringen av nya stambanor (höghastighetsbanor) är ett sällsynt undantag.

Det är inte rimligt att ett visst objekt, hur mycket förutsättningarna än har förändrats eller kostnaderna ökat, ska kvarstå i planen. Därför bör projektkalkylen vara näst intill framme vid upphandlingsunderlag innan den landar i ett genomförandebeslut.

I stället för att regeringen nu tar planbeslut vart fjärde år, bör det tas rullande planbeslut varje år i ett löpande flöde. Och en modell kan vara att, istället för en ny tolvårig plan vart fjärde år, varje år samla det som i dag är byggstartsbeslut och ge mandat till Trafikverket att gå till upphandling. På så sätt får regeringen löpande in färdiga underlag från Trafikverket och kan i sina beslut säga ja eller nej eller återförvisa för ytterligare beredning.

Åtgärdsplanering med fokus på att öppna för trafik

Regeringen bör även framöver ge Trafikverket i uppdrag att ta fram underlag för beslut om enskilda åtgärder. Utgångspunkten ska vara de underlag som infrastrukturberedningen levererat, tillsammans med den portfölj av objekt som Trafikverket, regioner och kommuner samlat på sig i form av objekt som också har färdiga lokaliseringsutredningar.

Sammantaget innebär detta att man också kan göra en perspektivvända i de politiska genomförandebesluten. Besluten kan ändras radikalt genom att gå från byggstart till att öppna för trafik. Dagens anomali med planering av byggstart inom ett intervall om 3–6 år under kommande 12-årsperiod med oklar färdigställandetidpunkt kan kanske förklaras budgettekniskt. Men mest visar det på att planeringen inte är färdig, kalkylen inte är klar och att satt årtal för byggstart inte har med realiserad trafiknytta att göra.

För varuägare, resenärer och transportbranschen är självklart fokus på när den nya infrastrukturen kan tas i bruk. Det är då nyttorna uppstår för samhället. Det är också en viktig parameter i effektiviseringen av genomförandet. Avsatta medel kommer också att skapa ett tydligare incitament för färdigställande i tid och inom ekonomiska ramar. Det blir Trafikverkets generaldirektör som får ansvara för att objekten kan invigas vid beslutad tidpunkt.

Slutsats – Vill och kan politiken förändra planeringsprocessen?

Ett stort och vidsträckt land som Sverige behöver en väl fungerande infrastruktur för att resor och transporter ska kunna ske smidigt. En löpande utveckling har gjort att vi i dag har en helt annan infrastruktur än för 50 år sedan. Själv brukar jag räkna antalet bortbyggda 50-sträckor och trafikljus längs E4 mellan Stockholm och Skåne – spårvagnsljusen i Norrköping samt ljusen vid kiosken i Skillingaryd och motsvarande i Traryd för att nämna några. Men det hindrar inte att den planeringsmodell vi använt i 30-talet är behöver förändras och finna former som är anpassade till dagens behov, inte minst när det gäller politikens roll och ansvar.

Dagens planeringsprocess är låst i en dramaturgi med tidsbestämda cykler om fyra år för inriktningsunderlag, proposition, åtgärdsplanering och regeringens beslut om nationell plan, vilket sammanfaller med ett valår.

Jag lyfter fram några av de delar som behöver förändras för att få till ett mer transparent och tydligt politiskt ansvarstagande för den långsiktiga utvecklingen.

Kort kan de sammanfattas som:

- *Fokus ska vara på underhåll* och vidmakthållande av den infrastruktur vi har i dag.
- *En parlamentarisk infrastrukturberedning*, liknande försvarsberedningen, tar fram långsiktiga förutsättningar och övergripande underlag som kan ligga till grund för konkreta insatser. Ett stort mått av konsensus bör eftersträvas.
- Så kallade *förhandlingslösningar vid sidan av den breda processen minimeras*.
- *Lokaliseringsutredningar ska vara genomförda* (enligt norsk modell) när regeringen fattar beslut.
- *Beslut ska gälla när objekt ska öppna för trafik*, inte när de ska påbörjas.
- Sammantaget bör detta ge en bättre *kostnadskontroll* och säkerställa att inte mer än vad som ryms får plats i den tilldelade budgetramen.

I detta kapitel har jag haft fokus på politikens roll i planeringsprocessen. Men naturligtvis påverkas de politiska stegen av vad som görs i myndigheter och Regeringskansliet. Och därmed har inte alla tillkortakommanden i dagens system kunnat lyftas. En fråga som kräver vidare tankearbete är till exempel de regionala anslagens roll och storlek i förhållande till de nationella. Samspelet mellan Trafikverkets regioner och huvudkontoret i Borlänge är en annan. En tredje gäller de upphandlingsmodeller som tillämpas och som uppenbart inte gett tillräckliga incitament för innovation och kostnadskontroll.

En omfattande apparat runt planeringsprocessen har utvecklats till ett självspelande piano. Många förtroendevalda, politiska organ och informella samarbeten runt om i landet försöker – med stöd av kunniga tjänstepersoner, organisationer och företag – påverka planbesluten i riktning för sina intressen inom ramen för de oklarheter och den ibland motsägelsefulla tillämpning som råder. Många formella och informella steg ska bockas av på vägen under de kanske 10–20 år som påverkansinsatserna förväntas behövas. Blev det någon åtgärdsvalsstudie? Syns de politiska ambitionerna i inriktningsunderlaget? Finns allierade i riksdagen när propositionen behandlas? Kommer statsrådet till seminariet i Almedalen? Hur kan man påverka regeringens uppdrag till Trafikverket om åtgärdsplanering? Vilka justeringar kan åstadkommas i det slutliga regeringsbeslutet?

Jag vill mena att det är tydlighet och transparens som långsiktigt ger rätt underhåll och rätt investeringar. Och att dagens rävspel leder till motsatsen genom att det premierar den som har informella nätverk och resurser för aktivt påverkansarbete.

Jag skulle välkomna en bredare debatt med deltagande av förtroendevalda på olika nivåer – kommunalt, regionalt och nationellt. Detta är en politiskt styrd verksamhet och därför krävs en bred politisk debatt om hur framtidens infrastrukturbeslut ska fattas. Och låt debatten präglas av politiska ambitioner och inte styras av tekniska inspel om nettonuvärdeskvoter, lokaliseringsutredningar och startbesked. Finns det en genuin vilja inom det politiska systemet att bygga en mer ändamålsenlig dramaturgi för infrastrukturens utveckling? Detta är mina inspel. Låt oss fortsätta att utvärdera politikens roll i den modell som gäller i dag och fundera ut hur den bör se ut i morgon.

Referenser

Riksrevisionen (2019), Drift och underhåll av statliga vägar – betydligt dyrare än avtalat, granskningsrapport Riksrevisionen (RiR 2019:24).

Riksrevisionen (2020), Drift och underhåll av järnvägar – omfattande kostnadsavvikelse, granskningsrapport (RiR 2020:17).

Riksrevisionen (2021), Kostnadskontroll i infrastrukturinvesteringar, granskningsrapport (RiR 2021:22).

Riksrevisionen (2023), Pågående granskningar – nationell plan för infrastruktur.

SOU 1997:35, Ny kurs i trafikpolitiken – slutbetänkande.
Kommunikationskommittén (K 1995:01).

Svensk Åkeritidning Lastbilen (1996), ”Vägstråkens betydelse en myt” nr 2 s 23.

Trafikverket (2012:100), Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder – förslag på lösningar till år 2025 och utblick mot år 2050, Borlänge.

Trafikverket (2020a), Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2022–2033 och 2022–2037, Borlänge.

Trafikverket (2020b), Vidmakthållande En underlagsrapport till Inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för perioden 2022–2033 och 2022–2037, Borlänge.

Författarpresentation

Nils Paul är infrastrukturansvarig på Svenskt Näringsliv och tillika upphovsman till antologin. Han har en examen i statsvetenskap från Stockholms universitet och mångårig erfarenhet av infrastruktur från offentlig förvaltning och näringslivet. Tidigare har han arbetat inom Regeringskansliet med frågor som rör trafik och infrastruktur samt för bransch- och arbetsgivarorganisationen Transportföretagen.

Johan Nyström har agerat redaktör för antologin och driver till vardags Nyström Forskning och Utredning AB (Nyfou). Han har en doktorsexamen från Kungliga Tekniska högskolan (KTH) och har sedan examen år 2007 arbetat med samhällsekonomisk analys av infrastrukturfrågor på flera positioner. Under 2010-talet var han forskningsledare på Statens Väg- & Transportforskningsinstitut (VTI) samt biträdande föreståndare vid Centrum för Transportstudier (CTS) på KTH. Utöver Nyfou är han verksam inom innovationsprogrammet InfraSweden.

Jonas Eliasson är måldirektör för tillgänglighet vid Trafikverket, gästprofessor i transportsystem vid Linköpings universitet, före detta trafikdirektör i Stockholms stad och före detta professor i transportsystemanalys vid Kungliga tekniska högskolan (KTH). Han har på olika sätt arbetat med statlig infrastrukturplanering i över 20 år, bland annat med att leda prognos- och kalkylarbetet för nationell plan 2010–2021, som vetenskaplig rådgivare i arbetet med de följande planerna, och i projektledningen för nationell plan 2022–2033. Kapitlets slutsatser och förslag står författaren för, och uttrycker inte nödvändigtvis Trafikverkets uppfattning.

Karolina Boholm är civilingenjör från Kungliga tekniska högskolan (KTH) och har sedan år 2007 arbetat med transport- och infrastrukturpolitik med fokus på godstransporter som Transportdirektör för Skogsindustrierna. Sedan år 2011 är hon ledamot i styrelsen för Näringslivets Transportråd, som samlar varuägare och transportköpare inom industrin och handeln.

Hon har också varit ledamot i regeringens Nationella Godstransportråd (2018–2022), ledamot i myndighetsstyrelsen för VTI (2012–2020) och blev av regeringen utpekad expert i ”Utredningen om järnvägens organisation” (2011–2013) med fokus på godstransporter. I dag arbetar hon med Public Affairs på Volvo Group.

Fredrik Bergström är ekonomie doktor i nationalekonomi från Handelshögskolan i Stockholm. Han har tidigare varit vd för Handels Utredningsinstitut (HUI) och affärsområdeschef för WSP Advisory. Han är ordförande för innovationsprogrammet InfraSweden, har en forskartjänst hos Lunds tekniska högskola/Fastighetsvetenskap, styrelseledamot Högskolan Kristianstad med mera. Sedan år 2023 driver han även egen verksamhet inom ramen för FB Strategi AB (www.wikinarium.se). Företaget arbetar med policyanalys, omvärld/trendanalys samt kvalificerad strategisk rådgivning inom samhälls- och näringslivsutveckling.

Stefan Fölster är docent i nationalekonomi och leder tankesmedjan Better Future Economics. Han har tidigare bland annat varit chefekonom för Svenskt Näringsliv och adjungerad professor vid Kungliga tekniska högskolan (KTH). Hans kapitel i denna antologi utgör en vidareutveckling av tankar som fanns i hans bok (med Dag Detter) ”The Public Wealth of Nations” som blev utsedd till ”book of the year” i The Financial Times och Economist år 2015.

Magnus Persson har arbetat med infrastrukturplanering och transportfrågor i skärningspunkten mellan politik och förvaltning i mer än 30 år. Han har bland annat varit styrelsens ordförande i Trafikverket under två år och ledamot i totalt åtta år, medlem i SJ:s ledningsgrupp, VD i Mälardalstrafik AB, ledamot i Logistikforum och arbetat i dåvarande Kommunikationsdepartementet som politisk sakkunnig och statssekreterare på 1990-talet, då nuvarande planeringsmodell sjösattes. I sin roll som chef för Regionförbundet Örebro län hade han också ansvar för de regionala länstransportplanerna under ett tiotal år. Han är nu konsult i egen firma och mellan 2021 och 2023 Senior Advisor hos Rud Pedersen Public Affairs AB.

www.svensktnaringsliv.se
Storgatan 19, 114 82 Stockholm
Telefon 08-553 430 00

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma, 2023