

Trafikverksutredningen
Ingrid Cherfils
Thomas Nielsen
Bengt Jäderholm

SIKA:s synpunkter på ett trafikslagsövergripande perspektiv och en samhällsekonomiskt effektiv planering – PM till Trafikverksutredningen

Trafikverksutredningen har i sitt arbete med kartläggning och analys av transportmyndigheternas arbete begärt synpunkter från bl.a. SIKA. I denna promemoria lämnas svar på frågorna kring begreppet "trafikslagsövergripande", samhälls-ekonomiska analyser och en effektiv planeringsprocess. Här beskrivs även uppföljningar av tidigare planeringsomgångar med särskilt fokus på SIKA:s prognoser för gods- och persontransporter.

SIKA:s underlag kring den officiella statistiken har inlämnats separat till utredarna den 4 november. Frågan om utbytbarhet och intermodalitet är under utredning och kommer att avrapporteras senare under hösten, bl.a. vid ett seminarium 2008-12-11.

A. Innehåll

A.	INNEHÅLL	2
B.	TRAFIKSLAGSÖVERGRIPANDE PERSPEKTIV	3
B.1.	TRANSPORTSYSTEMET ÄR TRAFIKSLAGSÖVERGRIPANDE	3
B.1.1.	<i>Definitioner</i>	3
B.2.	NÅGRA FRÅGOR SOM INTE KAN BEHANDLAS TRAFIKSLAGSVIS	4
B.3.	FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ETT TRAFIKSLAGSÖVERGRIPANDE ARBETE	9
B.3.1.	<i>Utvecklingspotential</i>	10
C.	TRANSPORTPLANERING FÖR SAMHÄLLSEKONOMISK EFFEKTIVITET.....	11
C.1.	METODER OCH ANALYSVERKTYG FÖR SAMHÄLLSEKONOMISKA BEDÖMNINGAR	11
C.1.1.	<i>Teori och metod - CBA</i>	11
C.1.2.	<i>Analysverktyg</i>	14
C.1.3.	<i>Organisation</i>	17
C.2.	ERFARENHETER AV TIDIGARE PLANERINGSOMGÅNGAR.....	19
C.3.	FÖRSLAG FÖR EN FÖRBÄTTRAD PLANERINGSPROCESS	21
D.	SLUTSATSER.....	23
E.	KÄLLFÖRTECKNING	25
F.	BILAGOR.....	26

B. Trafikslagsövergripande perspektiv

B.1. Transportsystemet är trafikslagsövergripande

I samhället finns behov hos både näringsliv och medborgare av att minimera eller överbygga geografiska avstånd för att skapa kontaktmöjligheter och närhet till nyttor och funktioner. För att tillgodose dessa behov finns ett utvecklat system för transporter. Transportpolitik handlar om detta samlade system och att utforma det så effektivt som möjligt. I denna definition finns ingen anledning att betona enskilda trafikslag. Dagens utformning av teknik och infrastruktur kan förvisso indelas trafikslagsvis och olika trafikslag har fördelar i olika förhållanden, men vid sökandet efter de mest effektiva lösningarna bör inte tanken begränsas till en viss teknisk ram. Transportpolitiken och transportsystemet är med andra ord till sin natur genuint trafikslagsövergripande.

Transportbehoven i samhället är sällan avgränsade till ett trafikslag. Istället är det hela kedjan som är intressant ur behovssynvinkel. T.ex. en mjölkleverans från bonden via mejeri, distributör och butik till hushållet eller en arbetsresa mellan bostad, dagis, arbetsplats, livsmedelsbutik och åter till bostaden. Enligt SIKAs resvaneundersökning (SIKA, 2007b) sker 26 % av alla resor enbart till fots och 41 % enbart med bil, medan 20 % av alla resor inkluderar mer än ett färdmedel. 50 % av alla bilresor är kortare än 5 km. För långväga resor med flyg eller färja utgör bil den vanligaste anslutningsresan, medan anslutningarna till tåg och buss lika ofta sker till fots som med bil. Vid 10 % av alla tågresor ingår cykel som en anslutning. Andelen kombinationsresor skulle sannolikt kunna vara högre om ett trafikslagsövergripande synsätt med behoven i centrum tillämpades vid planering av infrastruktur och trafikering. Förutsättningarna varierar dock i olika delar av landet.

SIKA menar att indelningen av transportsektorn i infrastrukturbaserade ”delsektorer” är olycklig och riskerar att påtagligt hämma möjligheterna till en god uppfyllnad av det transportpolitiska målet om en långsiktigt hållbar och samhällsekonomiskt effektiv transportförsörjning.

B.1.1. Definitioner

Några ord om definitioner kan vara motiverat i detta sammanhang. Ordet *transporter* avser förflyttning av gods eller människor med fokus på den mängd som förflyttas. Transportarbete brukar därför mätas som antal personkilometer (pkm) för persontransporter och som antalet tonkilometer (tkm) för godstransporter. Antalet transportslag är endast två; person- resp. godstransport. Ett *transportslagsövergripande* perspektiv kan därmed vara viktigt då man studerar samspelet mellan gods- och persontransporter.

Ordet *trafik* avser framförandet av ett fordon eller en farkost med fokus på hur lång sträcka som trafikeras. Trafikarbete mäts därför oftast som antal fordonskilometer (fkm), oavsett om lasten är gods eller människor. Trafikarbetet anges oftast uppdelat

på olika infrastrukturbaserade fordonskategorier; vägtrafik, bantrafik, sjöfart, luftfart, gång och cykel eller på ännu mer specificerad fordonstyp. Ett *trafikslagsövergripande* perspektiv blir därmed centralt då man studerar samspelet mellan olika trafikslag eller transporter utan avgränsning till teknik och infrastruktur.

Antalet trafikslag brukar anges som fyra, men frågan kompliceras av att även gång- och cykeltrafik bör beaktas samt av att begreppet kollektivtrafik omfattar flera trafikslag. Vidare saknar denna indelning förutsättningar för att beakta helt nya trafikslag som t.ex. spårbilar.

Det trafikslagsövergripande synsättet kan betraktas som ett systemperspektiv då det avser att samtidigt beakta hela transportsystemet.

B.2. Några frågor som inte kan behandlas trafikslagsvis

Vid genomförande och detaljplanering av specifika åtgärder i transportsystemet är naturligtvis en hög trafikslagsspecifik kompetens nödvändig. Men oftast kräver den övergripande planeringen och valet av prioriterade detaljåtgärder ett trafikslagsövergripande perspektiv för att finna de effektivaste åtgärderna. Detta avspeglas också i EU-kommissionens målsättningar om ett intermodalt synsätt (Europeiska kommissionen, 2001, 2006).

I följande avsnitt behandlas några typer av frågor som enligt SIKAs erfarenhet har bättre förutsättningar att besvaras effektivt genom ett trafikslagsövergripande systemperspektiv.

Transportpolitisk måluppfyllnad och samhällsekonomisk effektivitet

Det transportpolitiska målet utgör den politiskt fastställda inriktningen för transportsystemets utveckling. Detta mål och dess delmål är och bör förbli oberoende av teknik och trafikslag. Att söka lösningar inom ramen för ett eller flera avgränsade trafikslag skapar en påtaglig risk för suboptimal resursanvändning och försämrade måluppfyllnad.

Det kan betraktas som självklart att man vid planering för ökad *tillgänglighet* (ett transportpolitiskt delmål) förutsättningslöst ska pröva möjligheten att åstadkomma detta med olika trafikslag. Detta har dock inte alltid varit fallet då enskilda trafikverk behandlat frågan. De alternativ som studerats kanske inte inkluderar både väg- och bantrafik, eller möjligheten att förbättra gång- och cykelförutsättningarna innan infrastrukturen för tyngre trafikslag utvecklas.

Även vid planering för förbättrad *trafiksäkerhet* kan ett trafikslagsövergripande synsätt innebära andra lösningar. T.ex. kan en förbättrad trafikering med kollektivtrafik bidra till trafiksäkerheten lika väl som förbättrad vägstandard.

Tydliga och aktuella exempel finns på miljöområdet, inte minst transportsektorns stora *klimatpåverkan* kräver ett trafikslagsövergripande angreppssätt. De olika trafik-

slagen uppvisar stora skillnader i klimatpåverkan per trafik- och transportarbete (t.ex. utgjorde de genomsnittliga utsläppen år 2006 131 gCO₂/pkm för personbil, 70 gCO₂/pkm för buss och <2 gCO₂/pkm för tågresor). Detta innebär att överflyttningar mellan trafikslagen och s.k. ”mobility management” kan ha stor inverkan på den sammantagna klimateffektiviteten i transportsektorn (SIKA, 2008b). Även för andra miljöeffekter är skillnaderna mellan trafikslag stora. Överflyttningspotentialen och dess miljöpåverkan utreds för närvarande av SIKA.

SIKA:s måluppföljningar visar att med nuvarande utveckling kommer inte det gällande klimatmålet att nås. Förutsättningarna att nå nya reviderade klimatmål i transportsektorn kommer att vara helt avhängiga ett effektivt tillämpande av ett trafikslagsövergripande synsätt. Systemperspektivet behöver också vidgas till att inte bara omfatta trafikslagen, men även samspelet med fysisk planering av bebyggelsestrukturen.

Vid bedömningar av den *samhällsekonomiska effektiviteten* för olika åtgärdsförslag görs en balansräkning av förslagets samhällsnyttor och kostnader. Eftersom de ovan nämnda faktorerna ingår i denna bedömning följer per automatik att en samhällsekonomisk analys inte har förutsättningar att identifiera de mest effektiva lösningarna om inte utgångspunkten vid valet av studerade alternativ varit trafikslagsövergripande.

Vid analys- och planeringsarbete för transportpolitisk måluppfyllnad har trafikutvecklingens påverkan av ekonomiska styrmedel en viktig roll. Därmed finns ett tydligt behov av metoder och modellsystem som kan beskriva trafikslagsövergripande effekter av olika typer av förändringar, t ex vad gäller införandet av olika typer av regleringar och styrmedel, ändrade drivmedelspriser, förändrade värderingar, ny teknik samt olika typer av infrastrukturella förändringar. Förändringar i trafik- och transportarbete utgör grunden till beräkningar av t ex emissioner och andra faktorer som inverkar på den samhällsekonomiska effektiviteten. Det är därför av central betydelse att kunna bedöma förväntade förändringar i trafik- och transportarbete så bra som möjligt, oberoende av trafikslag.

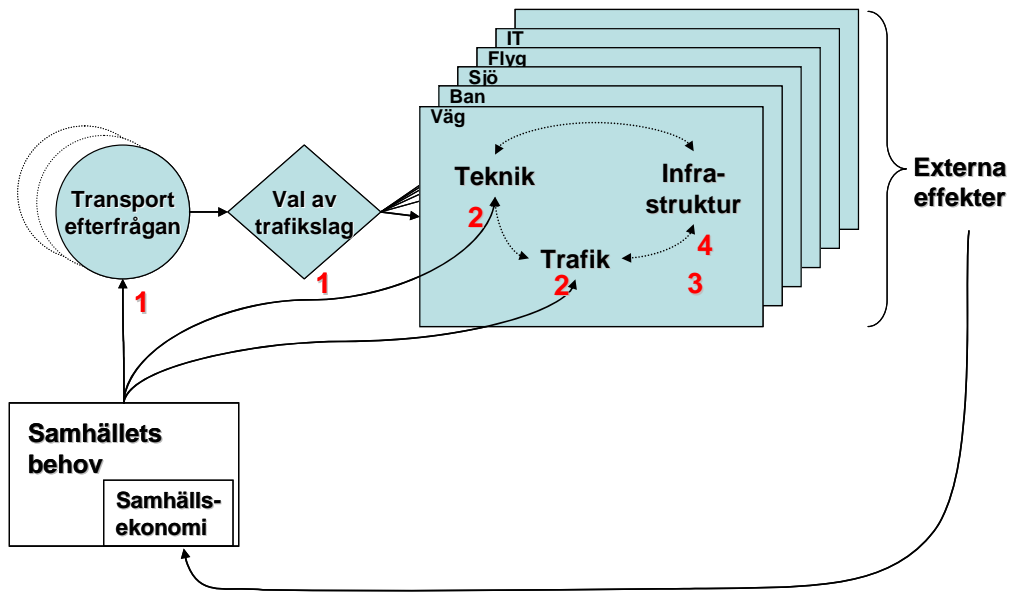
Resurseffektiv transportplanering

Samhällsekonomisk effektivitet utgör en central del av det övergripande transportpolitiska målet. En viktig dimension är resurseffektivitet och som hjälp för att identifiera resurseffektiva åtgärdsalternativ i transportsektorn används den s.k. fyrstegsprincipen¹. Denna princip kan dock inte tillämpas utan ett fullständigt trafikslagsövergripande perspektiv.

Figur 1 illustrerar hur de mest resurseffektiva åtgärderna ligger utanför de enskilda trafikslagen och därmed saknas förutsättningar att finna dessa lösningar utan en trafikslagsövergripande ansats. Sådana åtgärder utgörs ofta av införande av styrmedel

¹ Moderna transporter, sid. 58 (Regeringskansliet, 2006)

(ekonomiska, juridiska, informativa) vilka inte heller disponeras eller efterfrågas av de trafikslagsförvaltande trafikverken.



Figur 1. Transportsektorn i ett systemperspektiv. Siffrorna anger var fyrstegsprincipens olika steg verkar, d.v.s. åtgärder som; 1) påverkar efterfrågan eller val av trafikslag, 2) effektiviteten i nyttjandet, 3) viss ombyggnad eller 4) nybyggnad av infrastruktur.

Källa: (SIKA, 2007a).

I detta sammanhang bör det betonas att en optimal tillämpning av fyrstegsprincipen kräver att detta görs mycket tidigt i planeringsprocessen, d.v.s. i samband med den inledande inriktningsplaneringen. Tillämpningen underlättas avsevärt av en tydligt behovsbaserad problembeskrivning, där tillgängligheten snarare än behovet av utpekade trafiklösningar bildar utgångspunkten.

Kapacitetsbedömningar och flaskhalsar

Vid bedömningar av kapaciteten i olika delar av transportsystemet, t.ex. med avseende på ”flaskhalsar” krävs ett trafikslagsövergripande perspektiv. Kan kapaciteten i angränsande transportslag tillvaratas för att avlasta en viss ”flaskhals”?

I detta sammanhang är det också viktigt att i systemperspektivet inkludera de olika transportslagen. En kapacitetsbegränsning för persontrafiken på järnväg kan t.ex. sammanhålla med att godstransporter konkurrerar om samma tågutrymme. Effektiva lösningar förutsätter därmed ett samtidigt beaktande av både olika trafikslag och av olika transportslag.

Regionala utvecklingsbehov

Den moderna planeringen av transportsystemet tar regionala behov som en viktig utgångspunkt. I t.ex. de underlag som fördes fram till pågående infrastrukturplanering

från Region Skåne (Region Skåne, 2007) och Västra Götalandsregionen (Region Västra Götaland, 2007) fanns ett tydligt fokus på medborgarnas och näringslivets behov, snarare än på trafikslagsspecifika lösningar.

Denna utveckling av transportplaneringen är intressant och skapar förutsättningar för en god uppfyllnad av både regionala mål och nationella transportpolitiska mål. En förutsättning är dock att de framförda förslagen också kan analyseras i ett trafikslagsövergripande perspektiv. Här fodras förutom lämpliga analysmetoder och förhållningssätt även lämpliga organisatoriska strukturer och mötesplatser för detta arbete.

Tillgänglighetsanalyser

Ett kundperspektiv på transportplaneringen innebär bl.a. ett fokus på att utveckla tillgänglighet snarare än mobilitetsförbättringar för enskilda trafiksystem. Med planering för tillgänglighet avses en utveckling av förutsättningarna att minimera eller överbygga geografiska avstånd för att skapa kontaktmöjligheter och närhet till nyttor och funktioner för näringsliv och medborgare (SIKA, 2008d). Det kan gälla människors tillgång till arbetsmarknad och samhällsfunktioner som handel, utbildning och sjukvård, eller näringslivets tillgång till arbetskraft, råvaror och marknader för sina produkter.

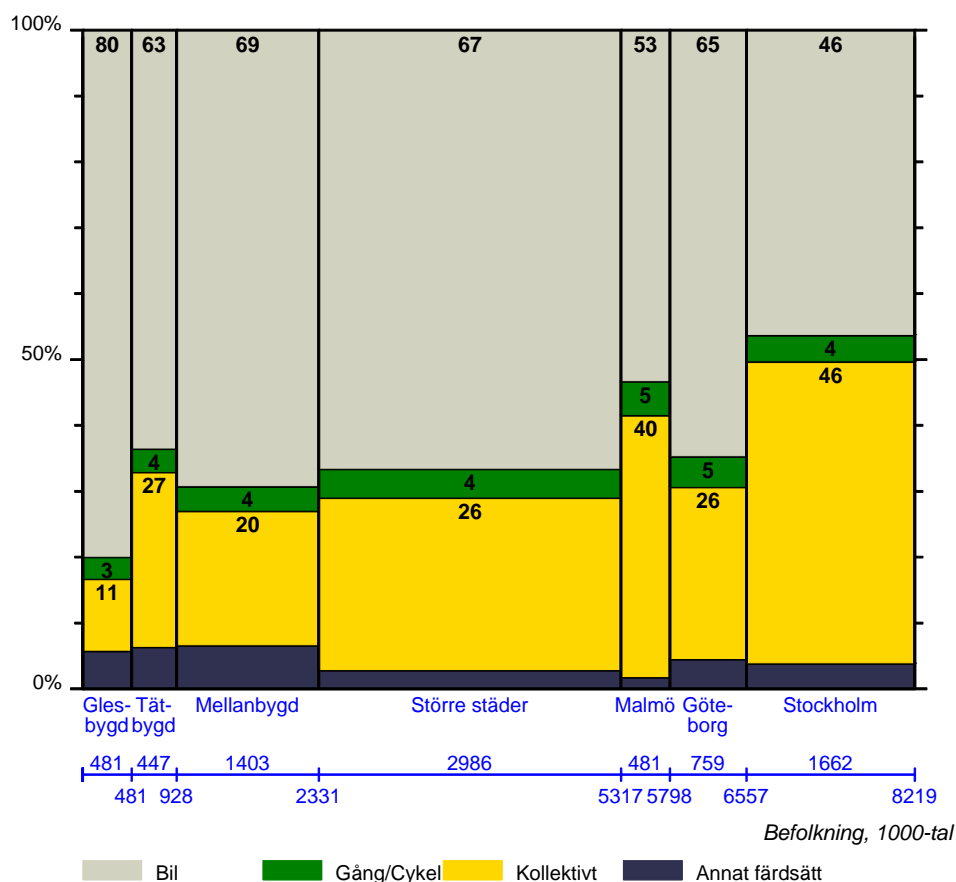
Tillgänglighetsanalyser har hittills mest bestått av bedömningar av geografiska avstånd eller restider med enskilda trafikslag. På detta område krävs dock en utveckling av synsätt och metoder, inte minst med tanke på att olika delar av landet har skilda förutsättningar för olika trafikslag (Figur 2), men även eftersom en stor del av resorna sker med kombinationer av olika trafikslag (SIKA, 2007b).

Det s.k. ”hela-resan-perspektivet” innebär ett beaktande av att en resa ofta består av flera ärenden eller kombinationer av färdmedel. T.ex. reser vi inte bara fram och tillbaks mellan bostaden och arbetsplatsen, här ingår även transport till dagis och affärer vilket kan innebära kombinationer av trafikslag och särskilda krav på deras gemensamma utformning. På detta område krävs utveckling av analysmetoder och modeller.

Användningen av informationsteknik för distansoberoende kommunikation börjar också påverka våra transportbehov. Hemarbete via internet, videokonferenser och nätbaserat företagande blir allt vanligare (SIKA, 2007b). Samtidigt kan förändringar i arbetstider och lokalisering få effekter på våra fritidstransporter. Återigen krävs en bred systemsyn för att rätt bedöma behoven i transportsektorn.

Näringslivets transportbehov är till mycket stor del funktionsbaserat, d.v.s. funktionen och transportkvaliteten är viktigare än trafikslaget. I fallet med turism innebär detta ett behov av t ex väl fungerande kommunikationer med möjligheter till smidiga byten samt väl fungerande hantering av bagage. För godstransporter krävs också ett synsätt som omfattar ett systemperspektiv då t.ex. en mjölktransport egentligen består av transporter från bonden till konsumenten via mejeriet, distributören och livsmedelsbutiken.

Personkm efter färdstätt och region



Figur 2. Genomsnittligt persontransportarbete per dag fördelat på färdstätt och H-region. Källa: RES 2005/2006 (SIKA, 2007b)

Utvecklingen av kombiterminaler för godstransporter är ett exempel på hur det trafikslagsövergripande, intermodala, synsättet håller på att slå igenom. En intermodal planering kräver dock hänsyn till att förutsättningarna varierar för olika typer av transporter. Frakttider, leverenssäkerhet, skaderisk under transporten etc. skiljer sig åt mellan olika varugrupper. Detta ställer krav på utvecklingen av trafikslagsövergripande analysmetoder.

SIKA kommer under 2009 att, tillsammans med trafikverken, presentera en ny version av den nationella godsflödesmodellen Samgods, där möjligheterna att studera terminaler och samlastningspotentialer förbättrats avsevärt. I fallet med persontransporter har SIKA inlett en översyn/utvärdering med syfte att utreda om det finns ett behov av att förbättra analysverktygen, t ex med avseende på "hela-resanperspektivet" samt förutsättningarna för att göra ekonomiska scenarier.

Långsiktig teknikutveckling – innovationer

På längre sikt kommer hållbara och effektiva transportlösningar att kräva utveckling av helt nya trafiklösningar. För att stimulera och rättvist bedöma sådana innovationer krävs en struktur som inte avgränsas av ett trafikslagsspecifikt synsätt. Resurser för FUD behöver ställas till förfogande och nya förslag bör på ett objektivt sätt kunna jämföras med vidareutveckling av befintliga trafikslag. SIKA har belyst delar av denna problematik i en aktuell rapport och även lämnat förslag till strukturella förbättringar i planeringsprocessen (SIKA, 2008a).

Effekter av styrmedel

Införandet av ett styrmedel syftar till vissa effekter i transportsystemet. T.ex. kan införandet av en bränsleskatt syfta till minskad användning av ett oönskat bränsle i ett visst trafikslag genom internalisering av dess marginalkostnader. För att i förväg kunna bedöma effektiviteten i ett sådant styrmedel krävs kunskap om bl.a. vilka överflyttningseffekter som kan bli aktuella och vilka ”rebound”-effekter som kan uppstå. Denna typ av policyanalys är därmed beroende av välutvecklad kunskap om de trafikslagsövergripande sambanden, korspriselasticiteter etc. Även kopplingen till kompletterande konsekvensbedömningar, t ex i fallet med tillgänglighet, är här av stor betydelse.

Kollektivtrafik

Med kollektivtrafik avses i förväg organiserade, regelbundet tillgängliga transporter som erbjuds allmänheten eller en särskild personkrets enligt givna regler. Detta inkluderar vägtrafik (buss och taxi), bantrafik (spårvagnar, tunnelbanor och tåg), sjöfart (passagerarfärjor) och luftfart.

Analys och planering för kollektivtrafik kan därmed inte göras på ett fullständigt sätt utan ett trafikslagsövergripande perspektiv.

B.3. Förutsättningar för ett trafikslagsövergripande arbete

Bland transportmyndigheterna är det endast SIKA och Rikstrafiken som har ett trafikslagsövergripande uppdrag. SIKA analyserar och presenterar data, utvecklar prognos- och analysmetoder samt ansvarar för den officiella statistiken på transport- och kommunikationsområdet. Syftet är att kontinuerligt förbättra beslutsunderlaget så att beslut kan fattas som leder till att de transportpolitiska målen kan uppnås.

SIKA gör sina utredningar utifrån ett trafikslagsövergripande perspektiv och framhåller ofta, i sina utredningar och remissvar, betydelsen därav för en transportpolitisk måluppfyllnad. SIKA arbetar också med att utveckla analys- prognos- och planeringsverktygen i denna riktning, både internt och i samarbete med trafikverken. SIKA är dock en jämförelsevis liten myndighet med begränsade utvecklingsresurser och

begränsade förutsättningar att implementera sin kunskap i den omfattande transportpolitiska planering som bedrivs främst inom trafikverken.

Trafikverken har genom sitt s.k. sektorsansvar fått en roll som är kontraproduktiv mot en trafikslagsövergripande ansats. Sektorsansvaret innebär ett uppdrag att vara samlande, stödjande och pådrivande inom sina trafikslagsspecifika delar av transportsektorn – egentligen endast ”delsektorer”. Detta försvårar möjligheten att bidra till det övergripande transportpolitiska målet och kan leda till en suboptimal effektivitet i resursanvändningen.

Idag saknas en instans med planerings- och genomförandeansvar för hela transportsektorn i ett trafikslagsövergripande perspektiv. Man kunde tänka sig att detta ansvar, i nuvarande system med specifikt delsektorsansvar, förvaltades på en nivå ovanför trafikverken, t.ex. i Regeringskansliet. Idag förekommer sådana övergripande insatser endast i begränsad omfattning, t.ex. genom vissa beslut om ekonomiska och juridiska styrmedel. Trafikverken hävdar gentemot Regeringskansliet sina trafikslagsspecifika behov och har inte för vana att lämna förslag om att åtgärder i andra trafikslag eller av policykaraktär kunde vara mer resurseffektiva för måluppfyllelsen (SIKA, 2002).

Vid infrastrukturplanering har en fördelning av resurser mellan trafikslagen gjorts av riksdagen. Detta har dock gjorts utan ett beslutsunderlag som möjliggjort ett seriöst ansvar för denna fördelnings bidrag till den samlade transportpolitiska måluppfyllelsen. De åtgärder som analyseras och presenteras har huvudsakligen identifierats inom respektive trafikslag, vilket innebär att fyrstegsprincipen inte kunnat tillämpas fullt ut (jmf. Figur 1).

I den pågående omgången av infrastrukturplaneringen har några nya grepp tagits som förbättrar förutsättningarna för ett trafikslagsövergripande systemperspektiv. Trafikverken har fått i uppdrag att samarbeta kring gemensamma förslag baserade på sammanvägningar av regionala och nationella systemanalyser. Förslaget om anslags-tilldelning för infrastrukturprojekt har heller inte i förväg fördelats på trafikverken (Regeringskansliet, 2008). Detta skapar förutsättningar för att utgångspunkten för prioriteringarna faktiskt blir samhällets behov av tillgänglighet. Processen försvåras dock av bristande erfarenhet av denna typ av långtgående samverkan i systemperspektiv, både mellan verken och gentemot regionerna, vilket i kombination med tidsramarna förefaller begränsa möjligheterna till en optimal planeringsprocess. Många goda erfarenheter har dock gjorts, och kommer fortsatt att göras i detta första försök, vilket blir värdefullt för den fortsatta utvecklingen, inte minst organisatoriskt.

B.3.1. Utvecklingspotential

SIKA har i sitt arbete med översyn av de transportpolitiska målen (SIKA, 2008c, 2008d) lämnat förslag som syftar till förbättrade möjligheter att uppfylla dessa mål. Kärnan i förslagen utgörs av en tydligare målstruktur med fokus på en hållbar tillgänglighet, ett system för kvantitativ uppföljning samt en strukturerad planeringsprocess. En sådan process måste föras trafikslagsövergripande och beskrivs närmare under avsnitt C.3.

C. Transportplanering för samhällsekonomisk effektivitet

C.1. Metoder och analysverktyg för samhällsekonomiska bedömningar

Vid val av infrastrukturåtgärder utgör kravet på samhällsekonomisk effektivitet en viktig princip². Samhällsekonomisk effektivitet utgör den ena halvan av det övergripande transportpolitiska målet – samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv. Vid den samhällsekonomiska bedömningen görs en sammanvägning av förslagets nyttoeffekter med dess kostnader.

Som underlag för värderingen av åtgärdsförslag ingår en mängd indata kring samhällsutvecklingen samt modellbaserade prognoser och scenarier för den förväntade framtida utvecklingen av transportsystemet såväl som i dess omvärld. *Prognoser* visar transportsystemets utveckling av trafikflöden givet antagna förändringar av: infrastruktur, ekonomisk utveckling, arbetsmarknad, transportkostnader, transport/fordonsteknik, resvanor eller varuflöden. *Ekonomiska scenarier* används för att jämföra en förväntad utveckling med utvecklingen till följd av olika typer av förändringar eller föreslagna åtgärder i form av t.ex. styrmedel eller infrastruktur. Begreppet *policyanalyser* används ibland för en del ekonomiska scenarier. *Känslighetsanalyser* avser analyser som på ett väl strukturerat sätt försöker fånga hur osäkerhet i indata påverkar slutresultatet. Känslighetsanalysen kan redovisas i form av olika typer av osäkerhetsintervall.

Andra viktiga underlag utgörs av de kalkylvärden som används för att skatta det samhällsekonomiska värdet på alla de faktorer som ingår i analysen. Sammantaget utgör därmed analyser av samhällsekonomisk effektivitet i transportsektorn exempel på bedömningar under hög grad av osäkerhet, där gjorda antaganden har mycket stor betydelse för analysernas utfall.

C.1.1. Teori och metod - CBA

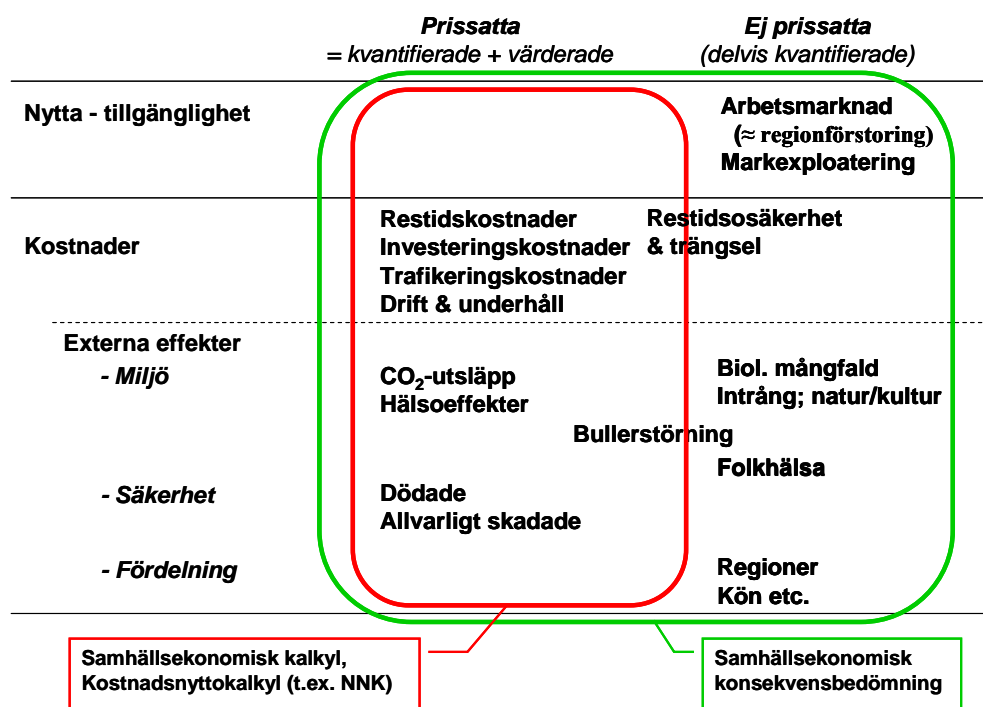
Kostnads-nyttokalkylens grunder och dess tillämpning i transportsektorn har nyligen beskrivits i en SIKA-rapport (manuskript, Bilaga 1). En sammanfattning ges nedan.

Syftet med cost-benefit-analys (CBA) är att utvärdera åtgärder eller verksamheter med utgångspunkt från effektivitet d v s den skall omfatta förändringar i såväl volym som kvalitet och värde, till skillnad från produktivitet som avser enbart volym. CBA

² Regeringens proposition (2006) Moderna transporter, Prop. 2005/06:160.

kan dessutom jämföra och summera de mest vitt skilda effekter, eftersom alla effekter uttrycks i värdetermer och i samma enhet (den monetära).

På frågan om CBA är en nödvändig utvärderingsmetod är svaret ja. Skälet är att marknadsekonomin i praktiken inte fungerar så väl att den leder till största möjliga nytta totalt sett och högsta möjliga levnadsstandard för medborgarna. På grund av detta är det inte självklart att åtgärders och verksamheters företagsekonomiska resultat speglar även deras betydelse för samhället. Inom transportsektorn finns en mängd faktorer (marknadsmislyckanden) som gör att verksamheterna inte kan fungera idealt ur resursallokerings- och välfärdssynpunkt. Det finns därför starka samhällsekonomiska skäl för att använda CBA för utvärderingar inom transportsektorn.



Figur 3. Bedömningar av samhällsekonomisk effektivitet kan med olika metodval omfatta olika faktorer. Transportmodellerna Sampers och Samgods gör en förenklad kostnadsnyttokalkyl genom Samkalk-modulen (röd, mindre ruta).

Den andra intressanta frågan är om utvärderingar med CBA är tillräckliga, d v s om CBA är den enda metod som behövs. Där är svaret nej. I teorin kan CBA möjligen betraktas som en metod som gör alla andra utvärderingsmetoder överflödiga. I praktiken är det emellertid mer eller mindre omöjligt att göra en fullständigt heltäckande och korrekt CBA. Detta beror bland annat på att det finns svårvärderade effekter (vissa effekter kan t o m vara svåra att identifiera och mäta), svårigheterna att förutsäga framtida värderingar och priser samt på att traditionell CBA inte kan hantera inkomstfördelningseffekter. Trots dessa brister kan inte CBA ersättas av någon annan metod. Det finns inga andra metoder som gör övergripande utvärderingar av en åtgärds olika typer av effekter bättre än samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler gör (Figur 3). Det är med CBA som med marknadsekonomin, det är inte ett bra system men fortfarande det bästa vi har.

Det man kan göra är dels att använda CBA i medvetande om dess ofullkomlighet och tolka dess resultat med försiktighet och dels att komplettera CBA med andra metoder som utvärderar de effekter som CBA inte klarar att hantera på ett bra sätt (svårvärderade effekter och fördelningseffekter). Ett sätt att hantera svårvärderade effekter är att bedriva målstyrning med avseende på delmål som omfattar de svårvärderade effekterna, utöver det övergripande målet om samhällsekonomisk effektivitet och som komplement till tillämpningen av CBA. De olika typerna av beslutsunderlag (resultat av CBA och utvärdering av måluppfyllelse av delmål) bör helst samlas i ett gemensamt dokument, för att få ett mer komplett beslutsunderlag presenterat på ett lättillgängligt och överskådligt sätt. Exempel på ett sådant dokument är ”Samlad effektbedömning”, det sammanfattande beslutsunderlag som kommer att användas vid projektvärderingar inom den pågående åtgärdsplaneringen.

En viktig sak att komma ihåg vid tillämpning av CBA är att CBA inte är en offensiv metod för strategisk planering. CBA är en utvärderingsmetod och inget annat. Visionära förslag till lösningar på problem, och alltså generering av alternativ som kan vara aktuella för utvärdering, bör tas fram i en helt egen process. CBA-analytiker bör däremot granska föreslagna åtgärdsalternativ i starten av utvärderingsprocessen för att eventuellt sälla bort eller omforma alternativ som kan anses uppenbart ekonomiskt orealistiska.

Arbetsgruppen för samhällsekonomiska kalkyler – ASEK

I samband med att Kommunikationskommittén (KomKom) år 1995–1996 skulle utarbeta en nationell plan för kommunikationerna i Sverige och ge förslag till inriktning på infrastrukturinvesteringarna under perioden 1998–2007 (den inledande delen av den normala rullande investeringsplaneringen), bildade trafikverken och SIKA/DPU en grupp kallad SAMPLAN med uppgift att samordna underlagsmaterialet till kommittén. SIKA fick dessutom i uppgift att gentemot kommittén svara för kvaliteten i de samhällsekonomiska beräkningarna. Denna uppgift ledde till genomförandet av den första sk ASEK-översynen³, d v s den första systematiska genomgången och översynen av de samhällsekonomiska kalkylvärden som de trafikekonomiska kalkylerna baseras på. ASEK är en akronym för ”Arbetsgruppen för Samhällsekonomiska kalkyler”, men begreppet har senare kommit att användas som benämning på det arbete som bedrivs inom denna grupp.

ASEK består först och främst av representanter från de fyra trafikverken och SIKA. Även några andra myndigheter och organisationer är representerade; för närvarande deltar Naturvårdsverket, Rikstrafiken och Vinnova. Ett vetenskapligt råd, bestående av forskare, är också knutet till ASEK.

ASEK-arbetet består alltså i att:

- beskriva och bidra till implementering av samhällsekonomiska kalkylprinciper i de modellsystem som används inom transportsektorn

³ Se rapporten SAMPLAN Nr 1995:13, utgiven av SIKA

- kvalitetsgranska de samhällsekonomiska kalkylvärden som används i transportsektorns modellsystem
- följa aktuell forskning och utveckling med avseende på samhällsekonomiska värderingar som är relevanta för transportsektorn
- genomföra översyner av de kalkylvärden som för tillfället tillämpas och, om anledning finns, ge förslag till nya kalkylvärden.

Med tiden har ASEK:s arbete kommit att utvidgas till att även omfatta initiering av forskning och utveckling inom för ASEK relevanta områden.

Ett viktigt syfte med ASEK:s arbete är att komma fram till enhetliga kalkylprinciper och -värden som skall kunna tillämpas i olika delar av transportsektorn, för att samhällsekonomiska analyser från olika delar av transportsektorn därigenom ska bli jämförbara. ASEK:s vetenskapliga råd har en viktig roll i detta sammanhang, med sin koppling till internationell forskning.

Totalt har fyra ASEK-översyner gjorts, den senaste under år 2007 som resulterade i de kalkylvärden i 2006 års penningvärde som används i den nu påbörjade åtgärdsplaneringen. Innan dess gjordes ASEK2, slutförd år 1999, och ASEK3, slutförd år 2002⁴. Dessa översyner innebar i stor utsträckning en uppdatering av gamla värderingar till nyare penningvärde. Så var fallet även i den senaste översynen. Det finns därför fortfarande så många ASEK-värden som tagits fram under senare delen av 1990-talet, då kunskapsläget var mindre utvecklat. Av det skälet finns det behov av att även fortsättningsvis bevaka och initiera relevant forskning och behovet kvarstår av ytterligare översyner av de samhällsekonomiska kalkylvärdena, i ett objektiva forum.

Inte alla kalkylvärden i en samhällsekonomisk analys fastställs av ASEK. Antaganden om drivmedelspriser och fordonsparkens bränsleeffektivitet är exempel på kalkylvärden som inte omfattas av gemensamt fastställda ASEK-värden, men som ofta har en betydande inverkan på utfallet av en samhällsekonomisk kalkyl. ASEK förordar känslighetsanalyser där sådana värden varierar för att belysa möjliga utfall av en kalkyl.

C.1.2. Analysverktyg

Den samhällsekonomiska teorin implementeras, tillsammans med specifik modellteori, datavetenskap m m, i en uppsättning analysverktyg för transportsektorn. I dessa verktyg ingår en stor mängd indata, exempelvis beskrivningar av trafiksystemets olika delar, samt övergripande antaganden om bl a samhällsutvecklingen (långtidsprognoser), befolkningen och fordonsparken. Med hjälp av analysverktygen kan trafik- och transportarbetet uppskattas, givet de antaganden som gjorts och den indata som använts. Resultat från dessa uppskattningar kan sedan användas för beräkningar

⁴ Resultatet av översynerna finns i tre SIKAs rapporter (SIKA, 1999, 2002b, 2008e)

av t ex emissioner, vissa typer av tillgänglighetsanalyser samt andra effekter på den samhällsekonomiska effektiviteten.

Eftersom dessa resultat utgör viktiga underlag vid infrastrukturplanering på både nationell och regional nivå, är det av central betydelse att kunna bedöma förväntade förändringar i trafik- och transportarbete, liksom effekterna av dessa, med så liten osäkerhet som möjligt. Det finns en hög ambition med analysverktygen att försöka återskapa verkligheten och de val som görs av agenter i transportsektorn.

Bra analysverktyg ger bättre och säkrare underlag till de i många fall mycket resurskrävande beslut som fattas inom transportsektorn. Verkligheten är dock mycket komplex, vilket också återspeglar sig i analysverktygen. Jämförbarhet och kompatibilitet mellan olika verktyg och delmodeller är därför betydelsefullt för att underlätta möjligheten att genomföra olika typer av analyser. Inget modellresultat blir heller bättre än kvalitén på använda indata. För trafikmodellerna med sin höga komplexitet och detaljnivå är indatabehovet mycket stort.

Trafik- och transportutveckling för gods- och persontransporter

För prognoser och scenarioanalyser av trafik- och transportutvecklingen används huvudsakligen nätverksbaserade modellsystem. Detta möjliggör systemanalyser men även analyser som inkluderar en för ändamålet väl utformad beskrivning av den underliggande infrastrukturen. Med hjälp av kompletterande modellsystem och/eller moduler kan effekterna av förändrad trafik- och transportutveckling analyseras vidare, t ex med avseende på miljöeffekter, tillgänglighet och/eller samhällsekonomi.

Tillsammans med trafikverken och andra parter, finansierar, utvecklar och tillämpar SIKA de nationella, trafikslagsövergripande modellsystemen Samgods och Sampers för prognoser och scenarier över trafik- och transportutveckling (SIKA, 2004). En tillhörande gemensam organisationsstruktur för metodutveckling, förvaltning samt tillämpning av dessa analysverktyg finns och beskrivs i avsnitt C.1.3.

Resultat från modellkörningar omfattar bl a transport- och trafikslag uppdelade på olika geografiska nivåer med ett tidsperspektiv på 10–20 år. Bland resultatparametrarna kan nämnas transportarbete, trafikarbete och antal transporter; persontransporter uppdelade på resans syfte och godstransporter uppdelade på varugrupper. Ekonomiska parametrar utgörs av transportkostnader, biljettintäkter, transporttider etc. Vidare kan viss information erhållas kring fördelningseffekter på kön, region, eller inkomstgrupp.

När det gäller godstransportmodeller har sedan år 2004 ett omfattande utvecklingsarbete genomförts som kommer att leverera en förbättrad ny version av Samgods under år 2009. Arbetet har bedrivits inom arbetsgruppen Samgods och utvecklingen har skett i samarbete med de norska trafikverken och NTP (National TransportPlan). En del av de brister som uppmärksammats inom ramen för årets åtgärdsplanering, men som även uppmärksammats i tidigare studier, är därmed på väg att åtgärdas. I förhållande till det tidigare modellsystemet kommer den nya nationella godstransportmodellen att erbjuda bl a följande förbättringar:

SIKA

- Systemet blir betydligt mer lättanvänt, transparent och spårbart
- Möjligheter att förmedla och åskådliggöra resultat förbättras avsevärt
- Analyserna kan göras mer verklighetsnära genom en förbättrad simulering av transportmarknaden (logistik och intermodalitet)
- Det blir lättare att skapa och köra olika scenarier, vilket ger möjligheter att testa fler alternativ och göra fler känslighetsanalyser
- Godsmodellsystemet kan användas mer frekvent och på fler frågeställningar
- Genom att göra systemet modulbaserat skapas en plattform för vidareutveckling

Målsättningen är att det nya systemet ska ge mer detaljerade resultat, högre precision, bättre policyanalyser och därmed mer kompletta beslutsunderlag.

För persontransporter har under åren 2007–2008 även Sampers, samt effektbedömningsmodellen Samkalk, inom ramen för den gemensamma organisationsstrukturen för analysverktygen, i vissa delar vidareutvecklats vad gäller grundläggande modellteknisk funktionalitet. Vidare har viss uppdatering av indata till Sampers gjorts, dock ej den typ av indata som separat uppdaterats av trafikverken inom ramen för åtgärdsplaneringens analys- och prognosverksamhet.

Förutom detta har SIKA själv initierat och finansierat en inledande studie med syfte att undersöka om det föreligger ett behov av att kombinera vissa principer i Sampers med principer som tillämpas i andra modellsystem för att på det viset vidareutveckla bli en "hela-resan-perspektivet" samt förutsättningarna för att göra ekonomiska scenarier⁵. Det svenska linjenätet med samtliga färdmedel, för långväga resor (d v s över 10 mil), har varit utgångspunkt för de jämförelser som gjorts. SIKA ser vidare i detta sammanhang ett behov av vidareutveckling av modellsystemen bli i fallet med gränsöverskridande resor (och då inte minst inkommande resor till Sverige), ändrade pendlings- och IT-vanor samt kopplingen mellan gods- och persontransporter.

Vid sidan av kopplingen till samhällsekonomiska kalkyler och analyser av prognoskaraktär är dessa verktyg också användbara för att göra beräkningar baserade på de basår som modellerna är kalibrerade emot. I flertalet studier har modellerna använts för att beräkna hur införandet av kilometerbaserade skatter och förändringar i oljepriser påverkar transportkostnader i olika regioner. Hur förändringar i bensinpriset påverkar relationen mellan privata och kollektiva resor kan också studeras mot ett gällande basår. Frågeställningarna bygger då på relativprisförändringar för ett färd sätt relativt de andra och att alla övriga relationer lämnas oförändrade.

Inom ramen för den gemensamma organisationen för analysverktygen ingår även finansiering och utveckling av modellen Samkalk där samhällsekonomiska värderingar och principer tillämpas. I dagsläget är Samkalk starkt sammanlänkad med Sampers. Sampers producerar efterfrågeeffekter av olika åtgärder i transportsystemet. Dessa efterfrågeeffekter värderas sedan i Samkalk (SIKA, 2004). Initiativ har tagits

⁵ Delresultat från denna studie redovisas bl.a. vid ett seminarium 2008-11-20

till ett bättre samarbete mellan arbetsgruppen som utvecklar Samkalk och ASEK-gruppen som tar fram värderingar och principer för hur samhällsekonomiska kalkyler helst bör genomföras.

Indata till modellsystemen

Tillgång till olika typer av högkvalitativ data, vilket inkluderar både nuläges- och framtidsbeskrivningar, är av avgörande betydelse för kvaliteten på prognoser och ekonomiska scenarier över trafik- och transportutvecklingen. SIKA-statistik liksom data från trafikverken, andra myndigheter och organisationer är i detta sammanhang mycket viktiga källor⁶. Studier av mönster i t ex personresande och varuflöden behöver göras regelbundet för att säkerställa en hög indatakvalitet. De behöver även vidareutvecklas för att möjliggöra nödvändig utveckling av analysverktygen.

Några exempel på kompletterande analysverktyg

Det finns ett antal verktyg som används för mer eller mindre specifika analyser inom transportsektorn. Flera av dessa är trafikslagsspecifika och förvaltas av andra trafikverk eller myndigheter än SIKA. För t.ex. analys av vägtrafikens emissioner används Artemis (övertogs att implementeras i Sampers). Tillgänglighetsanalyser för landsbygd, vilka i vissa fall kräver högre detaljeringsgrad än vad Sampers kan ge, kan utföras med Glesbygdsverkets modell Landsbygdsfakta. Även Rikstrafiken har ett verktyg för tillgänglighetsanalyser. För analyser av regional utveckling finns t ex Samlok samt för geografisk nedbrytning av långtidsutredningar (behövs som indata i Sampers och Samgods) kan enligt vår vetenskap i vissa avseenden rAps användas.

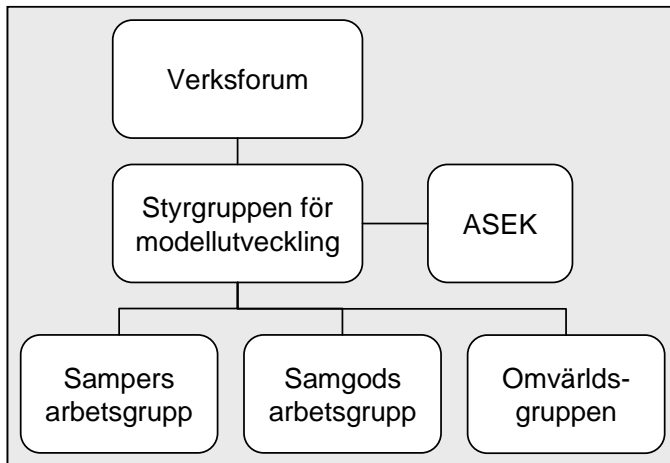
C.1.3. Organisation

Mot bakgrund av de samhällsekonomiska analysverktygens komplexitet och deras betydelse för de transportpolitiska beslutsunderlagen, är det av stor betydelse att verktygens utveckling och tillämpning bedrivs under kontrollerbara former i en kompetent, objektiv och ansvarstagande organisation. SIKA har tillsammans med trafikverken utvecklat en gemensam organisation för att samordna arbetet kring trafikmodellernas utveckling och tillämpning (Figur 4). Detta samarbete regleras sedan december 2006 i ett avtal mellan Banverket, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket, SIKA, VINNOVA och Vägverket. I avtalet ingår också en fördelningsnyckel för gemensam finansiering av utveckling och tillämpning av trafikmodellerna.

Besluten i de frågor som Verksforum behandlar fattas inom respektive myndighet, d v s verksforums beslut är att betrakta som rekommendationer till respektive myndighet. Enligt avtal ska Styrgruppen fatta beslut om verksamheten samt i den

⁶ Se särskilt PM till Trafikverksutredningen om SIKA:s statistikfunktion (2008-11-04)

mån det är möjligt ansvara för ekonomiska åtaganden inom ramen för en gemensam budget för ett år i taget. Arbetsgruppens verksamhet inkluderar bl a upphandling och genomförande av utveckling och tillämpning av person- och godstransportmodeller samt genomförande av omvärldsanalyser. Under hösten 2008 har styrgruppen för modellutveckling inlett ett strategiskt utvecklingsarbete med utgångspunkt från användarnas behov av beslutsstöd.



Figur 4. Organisationen för samordning och kvalitetssäkring av trafikmodeller och samhällsekonomiska värderingar. Verksforum⁷ är ett samarbetsorgan för trafikverkens ledningsnivå medan styrgrupp och arbetsgrupper bemannas av expertis på respektive område från de berörda verken. SIKA har en ordföranderoll i verksforum, styrgruppen, omvärldsgruppen och ASEK⁸.

Varje myndighet har dock en mycket begränsad personalresurs för arbetet med modellsystem och samhällsekonomiska analyser. Istället anlitas i stor utsträckning olika externa konsulter för viss indatahantering, programmering och analyser. En följd av detta är att kompetensen på myndighetsnivå för den samhällsekonomiska analysen och tillhörande analysverktyg ligger utspridd över ett antal aktörer bland konsulter och transportmyndigheter. Dessa aktörer kan använda systemet självständigt och ibland utvecklar de delar i egen intresseriktning.

Det finns en risk med att låta privata särintressen styra modellsystemens utveckling. För att kunna upprätthålla transparens och objektivitet i de beslutsunderlag som tas fram med hjälp av modellsystem är det viktigt att det finns ett tydligt myndighetsansvar vad gäller utveckling och användning av modellsystemen. Det räcker inte att bara vara goda beställare, utan det måste även finnas kompetens inom myndigheterna att utveckla, använda och förvalta modellsystemen.

⁷ I Verksforum ingår representanter för SIKA, Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket, Luftfartsstyrelsen, Rikstrafiken, Boverket, Naturvårdsverket, Vinnova, Näringsdepartementet och Länsstyrelser.

⁸ ASEK - Arbetsgruppen för samhällsekonomiska kalkyler

Kraven på transparens och kvalitetssäkring av transportpolitiska beslutsunderlag bör ställas högt, inte minst vid den långsiktiga infrastrukturplaneringen. Då hela eller delar av utvecklingsarbetet utförs av externa parter, är det extra viktigt att berörda myndigheter har nödvändig insyn och kontroll över utvecklingsarbetets inriktning och resultat. Detta försvåras idag till viss del av oklara ägarförhållanden och hantering av de till modellsystemen hörande källkoderna. Då myndigheter väljer att själva finansiera och utveckla analysverktyg förbättras förutsättningarna för insyn och kvalitetssäkring.

Vid användning av komplexa analysverktyg är det också mycket betydelsefullt med en välstrukturerad, transparent och väl sammanhängande dokumentation, anpassad för olika syften och målgrupper. För allmänheten bör en pedagogisk och översiktlig beskrivning finnas till hands, vilken dessutom bör inkludera referenser till mera detaljerade beskrivningar (t ex användarhandledningar, manualer och systemteknisk dokumentation) som i sin tur tydligt anger aktuella bakomliggande referenser och källor. Dokumentationen behöver kontinuerligt, t ex i samband med utveckling av analysverktygen, uppdateras för att vara aktuell.

Sammantaget innebär dagens organisation en otydlig ansvarsfördelning med åtföljande svårigheter att koordinera systemet och kvalitetssäkra de beslutsunderlag det kan generera. Likaså kan oberoendet och långsiktigheten för denna mycket viktiga myndighetsfunktion äventyras av underdimensionering och alltför stort beroende av externa aktörer.

C.2. Erfarenheter av tidigare planeringsomgångar

I trafikverkens sektorsrapporter görs årliga uppföljningar av utvecklingen i förhållande till del- och etappmål för respektive trafikslag. SIKA har uppdraget att sammanställa en årlig måluppföljning för hela transportsektorn vilken baseras på trafikverkens sektorsrapporter, SIKAs statistik och nationella utsläppsrapporteringar.

Den årliga måluppföljningen skulle därigenom kunna ge svar på om planeringen av transportsektorn varit effektiv. De nuvarande målens utformning försvårar en kvantitativ uppföljning, men en genomgång av måluppföljningar från senare år visar sammanfattningsvis att måluppfyllnaden är svag på flera områden⁹. Transportsystemet ger fortfarande upphov till betydande negativa konsekvenser – framförallt de klimatpåverkande utsläppen som fortsätter att öka från vägtrafiken – men även direkt påverkan på människors hälsa. Uppföljningen påvisar också brister i transportsystemets bidrag till samhällsnyttan då t.ex. tillgängligheten minskar p.g.a. trängsel i både väg- och spårtrafiksystemen i vissa regioner – inte minst storstadsregioner. Detta antyder sammantaget att planeringen för en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning kunde förbättras.

Den nuvarande formen för planering har utvecklats för att ge goda resultat under en expansiv period då transportsektorn främst skulle byggas upp för ökad tillgänglighet.

⁹ Se t.ex. den senaste måluppföljningen avseende år 2007 (SIKA, 2008e).

I dagsläget har fokus delvis förflyttats till andra målområden, t.ex. anpassning till en omvärld med växande klimathot. Med så stora förändringar av förutsättningarna bör det finnas en öppenhet för att ifrågasätta om planeringsprocessen är optimalt utformad.

SIKA gör i sin revision av de transportpolitiska målen (SIKA, 2008c) bedömningen att en otydlig ansvarsfördelning i samhällsplaneringen kan vara en del av förklaringen. Detta gäller horisontellt mellan olika myndigheter på det nationella planet, t.ex. i ansvarsfördelningen mellan trafikverken eller i den finansiella styrningen mellan departement och trafikverk. Men det gäller även vertikalt i samspelet mellan transportplanering och övrig samhällsplanering på olika geografiska nivåer.

Grundläggande för en transportpolitisk måluppfyllnad är att transportsystemet planeras i ett systemperspektiv, vilket innebär ett trafikslagsövergripande förhållningssätt. Men perspektivet behöver också utvidgas till att vara övergripande vad gäller möjliga medel för att åstadkomma tillgänglighet, även vad gäller medel som ligger utanför transportsektorn såsom lokalisering, andra typer av kommunikationer etc.

Infrastrukturplaneringen har tidigare på regeringens uppdrag utvärderats med avseende på process och organisation (SIKA, 2002). En del av underlagen utgjordes av en oberoende granskning utförd av det norska trafikforskningsinstitutet TØI (Larsen & Rekdal, 2000; Lauridsen & Ravlum, 2000) som även innehöll rekommendationer för förbättrad samhällsekonomisk beräkningsmetodik.

En uppföljning av tidigare trafikprognoser mot faktisk utveckling gjordes år 2005 (SIKA, 2005). Resultaten visade att person- och godstransportprognoserna, bortsett från enskilda undantag, överensstämde ganska väl med den utveckling som sedan inträffade. I de fall det förekom betydande avvikelser var dessa å andra sidan ofta så stora att de inte täcktes in av de alternativa scenarier och känslighetsanalyser som togs fram vid prognosernas utformning.

Den förväntade utvecklingen av transportarbetet präglades tydligt av den historiska utvecklingen. Genomgången illustrerade svårigheterna att fånga upp trendbrott. Till bilden hör också att utvecklingen av transportarbetets volym och struktur i hög grad styrs av de antagna strukturerna i de bakomliggande makroekonomiska prognoserna (baserade på bl.a. långtidsutredningen) samt av övriga antaganden om förhållanden utanför transportsektorn.

En annan uppföljning av trafikprognoser gjordes av Banverket med fokus på SIKA:s prognoser fram till år 2010, reviderad år 2002 (Banverket, 2008). Man fann att den sammanlagda ökningen av alla trafikslag prognostiserats relativt väl, för både gods- och persontransporter, jämfört med faktisk utveckling. Däremot fanns större avvikelser då trafikslagen studerades var för sig, och särskilt hade bantrafikens utveckling underskattats i prognosen.

En slutsats är att det med hänsyn till prognosernas långsiktighet är svårt att förutsäga hur olika politiska och strukturella förändringar exakt påverkar person- och godstransporterna. Prognosernas huvudsyfte får snarare anses vara att fungera som en oberoende och metodiskt genomförd konsekvensbelysning av olika ekonomiska

scenarier, trafikpolitiska handlingsalternativ etc. En annan observation är att prognoserna aldrig kan bli bättre än den indatakvalitet och de bedömningar de bygger på. Det är alltid viktigt att komma ihåg vilket syfte prognosen hade då den gjordes och inte försöka använda den för andra ändamål utan noggrann övervägning.

C.3. Förslag för en förbättrad planeringsprocess

I underlaget till den senaste inriktningsplaneringen (SIKA, 2007a) har SIKA lämnat ett antal konkreta förslag till förbättringar av infrastrukturplaneringen, både för den pågående planeringsomgången och på längre sikt.

Inom ramen för uppdraget att utvärdera och lämna förslag till reviderade transportpolitiska mål har SIKA även framfört synpunkter på behoven av en reviderad planeringsprocess (SIKA, 2008c, 2008d). Läsaren hänvisas till de aktuella rapporterna för närmare detaljer, men förslaget kan i korthet presenteras som en strukturerad process bestående av följande steg:

1. Definiera behovet eller problemet i ett perspektiv av hållbar tillgänglighet.
2. Samla information om förutsättningar från måluppföljning och andra källor.
3. Ta fram alla alternativ som kan tillfredsställa de behov som definierats och rangordna dessa med hjälp av fyrstegsprincipen.
4. Första effektbedömning: Bedöm alla alternativens förväntade effekter på delmålen. Välj de alternativ som ger bästa effekt på samtliga etappmål och sök nya alternativ om etappmålen påverkas negativt.
5. Fördjupad effektbedömning på de bästa alternativen från steg 4: Identifiera de samhällsekonomiskt mest lönsamma alternativen. Beakta både prissatta effekter och ej prissatta effekter i en fullständig samhällsekonomisk konsekvensbedömning.

Viktiga förutsättningar är en samtidig revision av målstrukturen och införandet av ett system för kvantitativ måluppföljning som också kan användas strategiskt i planeringen. För detta ändamål har SIKA föreslagit inrättandet av ett ”transportmålsråd” med ansvar för uppföljning, analys och kommunikation av etappmål och indikatorer. Andra viktiga förutsättningar är att ett trafikslagsövergripande perspektiv till fullo tillämpas vid den inledande alternativgenereringen, att de underlagsdata som används är objektivt framtagna samt att metodiken och verktygen för bedömning av den samhällsekonomiska effektiviteten kvalitetssäkrats.

SIKA menar att dessa förslag är av stor betydelse för att åstadkomma en planering med förutsättningar att på ett effektivt sätt närma sig de transportpolitiska målsättningarna. Förslagets genomförbarhet skulle förbättras genom en stark och trafikslagsövergripande organisation med ansvar för uppföljning och utveckling av beslutsunderlag.

SIKA

De delar av sektorsansvaret som berör genomförandet på trafikslagsspecifik nivå, d.v.s. detaljplanering, utformning och genomförande, bör hanteras av en enhet med stark sakkompetens om trafikslaget. Detsamma gäller ansvaret för drift & underhåll för infrastruktur samt mindre åtgärder. Uppfyllnad av transportpolitiska mål kräver dock att ansvaret för övergripande planering, analys och uppföljning tydligt organiseras på en trafikslagsövergripande nivå. Det är på denna nivå beslutsunderlag ska utvecklas som anger vilka detaljprojekt som bör prioriteras på utförandenivån.

D. Slutsatser

Planeringen av transportsektorn behöver utvecklas. Den bristande uppfyllnaden av de transportpolitiska målen är ett tecken på detta, liksom osäkerheten kring om vi verkligen identifierar den mest samhällseffektiva utvecklingen. Samtidigt eftersträvas en bättre samverkan kring regionala tillgänglighetsbehov, vilket inte varit utgångspunkten vid utformningen av dagens planeringssystem.

Denna utveckling bör ske längs två parallella vägar samtidigt. Den första är att utveckla själva planprocessen, och kring detta har SIKA lämnat förslag vid inriktningsplaneringen och i sina förslag till reviderade transportpolitiska mål.

Den andra vägen handlar om att skapa en ändamålsenlig organisation. Det är SIKA:s uppfattning att dagens organisation har två avgörande brister; det saknas en strategisk nivå med trafikslagsövergripande ansvar och ansvaret för kvalitetssäkrade beslutsunderlag är otydligt. SIKA stödjer därför transportstyrelseutredningens förslag att ”ersätta det nuvarande allmänt hållna sektorsansvaret med tydligt definierade stabs- respektive verkställighetsuppgifter inom respektive verksamhetsområde” (Transportstyrelseutredningen, 2008).

För transportmyndigheternas arbete med drift och underhåll i transportsystemet, samt för arbete med objektsplanering och genomförande, krävs en trafikslagsspecifik specialistkompetens. Denna *genomförarfunktion* bör ha en väldefinierad plats i myndighetsstrukturen, med förutsättningar för regionalt förankrat samarbete, men med tydligt ansvar att följa strategiska planeringsdirektiv.

Den *strategiska planeringen* kräver ett trafikslagsövergripande perspektiv och denna funktion bör därför ha en särskild plats i myndighetsstrukturen. I denna enhet bör ansvaret tas för att transportsektorn i ett brett systemperspektiv leder till uppfyllnad av de transportpolitiska målen. Därmed bör prioriteringar på längre sikt och för vägval i åtgärder göras på denna strategiska nivå. Detta innebär ett ansvar för infrastrukturplaneringen inklusive fyrstegsprincipens tillämpning vid alternativgenerering och samverkan med regionerna kring de regionala systemanalyserna. Här ingår också ansvaret för förslagets vidareföring, antingen till genomförande eller till annan instans för t.ex. fastställande av lämpliga styrmedel.

Som stöd för både den strategiska och den genomförande funktionen, liksom för regeringskansliet, krävs tillgång till *kvalitetssäkrade beslutsstöd*. För att garantera tillgången till sådana underlag krävs enligt SIKA:s uppfattning en enhet med ansvar för just detta. Beslutstödsfunktionen består i att tillhandahålla en gemensam verktygs-låda för prognoser och analyser på strategisk- och objektsnivå, att genomföra uppföljningar och utvärderingar samt att ansvara för det statistiska underlaget. Den kvalitetssäkrande funktionen innebär att ansvara för utvecklingen av underlag och verktyg likaväl som för att dessa tillhandahålls och samordnas för andra användare (metodstöd) samt att deras förutsättningar kommuniceras på ett transparent sätt.

Beslutstödsfunktionen måste besitta hög kompetens på systemnivå, kring samhälls-ekonomiska modell- och analysverktyg samt kring utredningar och statistik. En annan viktig förutsättning är att denna funktion organiseras så att den har hög integritet,

både gentemot användare inom myndighetsstrukturen, gentemot konsultföretag samt gentemot beslutsfattare i regeringskansliet. Om inte kvalitetssäkringen av underlagen görs oberoende av användarna finns stor risk att beslutsunderlagen förlorar i trovärdighet.

Genom att göra beslutstödsfunktionen ansvarig för kvalitetssäkringen av planeringsprocessen, liksom för uppföljning och presentation av den transportpolitiska måluppfyllnaden, sammanförs därigenom den organisatoriska och planeringsmässiga vägen mot en bättre planerad transportsektor. Det av SIKA tidigare föreslagna ”transportmålsrådet” kan med fördel integreras i denna funktion.

Beslutstödsfunktionen har avgörande betydelse för beslutsunderlagets kvalitet och bör därför utrustas med tillräckliga resurser för att kunna samla den kompetens som krävs och utföra allt det nödvändiga utvecklingsarbetet. Resursbehovet kan ställas i proportion till att det i Sverige används cirka 40 miljarder kronor per år för transportinfrastrukturen i stat och kommuner (Sveriges kommuner och landsting, 2008). Ett bra besluts- och planeringsstöd har stora möjligheter att vara samhällsekonomiskt lönsamt.

En övergång till en trafikslagsövergripande systemsyn är förvisso inte enkel, och kan i en stor verksamhet som transportsektorn närmast liknas vid ett paradigmskifte. En förändrad myndighetsstruktur är förmodligen en förutsättning för denna effektivisering. Mycket bör kunna åstadkommas med en förbättrad organisation och en tydligare ansvarsfördelning.

Samtidigt måste man respektera att människorna i organisationen har stor sak- och specialistkunskap, vilket inte nödvändigtvis innebär att de har en utvecklad kompetens för trafikslagsövergripande arbete. Erfarenheter från andra områden än transportsektorn har visat att den horisontella systemkompetensen utgör en lika specifik förmåga som den vertikala specialistkompetensen. Denna förmåga måste ges utrymme att växa fram i organisationen. Som stöd för en sådan process skulle utbildningar i t.ex. systemsyn och gränsöverskridande samverkan kunna vara användbara.

På vägen mot en organisation med trafikslagsövergripande kompetens är det viktigt att nyttja den kunskap som redan finns så effektivt som möjligt. En stödjande enhet med stabsliknande ansvar för uppföljning och utvärdering, stöd och riktlinjer för planering samt pådrivande för måluppfyllnad i hela transportsektorn, skulle utgöra en viktig grund för den fortsatta utvecklingen mot goda beslutsunderlag. SIKA deltar gärna i ett sådant arbete.

E. Källförteckning

- Banverket (2008). *Prognos 2010 och verklig utveckling - Jämförelse prognos och verklighet, en del i den samhällsekonomiska kalkylen*. (Borlänge), 20 sidor,
- Europeiska kommissionen (2001). *VITBOK Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden*. Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, (Luxemburg). 134 sidor. ISBN 92-894-0347-0.
- Europeiska kommissionen (2006). *Hållbara transporter för ett rörligt Europa: Halvtidsöversyn av Europeiska kommissionens vitbok från 2001 om den gemensamma transportpolitiken*. Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, (Luxemburg), 39 sidor, ISBN 92-79-02327-6.
- Larsen, O. I., & Rekdal, J. (2000). *Evaluering av den svenske inrettningsplanleggingen – Strategiske analyser og beslutningsunderlag for tiltak*. TØI Notat 1154/2000, Transportøkonomisk institutt (TØI) (Oslo), 87 sidor,
- Lauridsen, H., & Ravlum, I.-A. (2000). *Evaluering av prosessen i den svenske innretningplanleggingen*. TØI Rapport 469/2000, Transportøkonomisk institutt (TØI) (Oslo), 78 sidor, ISBN 82-480-0136-9.
- Regeringens proposition (2006) *Moderna transporter*, Prop. 2005/06:160.
- Regeringens proposition (2008) *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt*, Prop. 2008/09:35.
- Region Skåne (2007). *Inriktning för infrastrukturplaneringen i Skåne 2010 till 2019*. Underlag till Inriktningsplaneringen 2010-2019 20 sidor,
- Region Västra Götaland (2007). *Ökad tillväxt och en bättre miljö - åtgärder i transportsystemet i Västra Götaland 2010-2019*. Underlag till Inriktningsplaneringen 2010-2019 (Göteborg), 40 sidor,
- SIKA (2002). *Inriktningsplaneringen - Utvecklingsförutsättningar på kortare och längre sikt*. SIKA Rapport 2002:22, Statens Institut för Kommunikationsanalys (Stockholm), 95 sidor,
- SIKA (2004). *Sampers och Samgods: nationella modeller för prognoser och analyser inom transportsektorn*. Statens institut för kommunikationsanalys (Stockholm). 20 sidor. ISBN 91-89586-42-5.
- SIKA (2005). *Transportprognoser sedan 1975 - En översiktlig uppföljning*. SIKA Rapport 2005:4, Statens institut för kommunikationsanalys (Stockholm), 47 sidor,
- SIKA (2007a). *Infrastrukturplanering som en del av transportpolitiken - Underlag till inriktningsplaneringen 2010-2019*. SIKA Rapport 2007:4, Statens institut för kommunikationsanalys (Östersund), 87 sidor,

SIKA

- SIKA (2007b). *RES 2005–2006. Den nationella resvaneundersökningen*. SIKA statistik 2007:19, Statens institut för kommunikationsanalys (Östersund), 54 sidor,
- SIKA (2008a). *En planeringsprocess för innovation och förnyelse i transportsystemet*. SIKA Rapport 2008:4, Statens institut för kommunikationsanalys (Östersund), 50 sidor,
- SIKA (2008b). *Fordon 2007 - Tema miljö*. SIKA statistik Statens institut för kommunikationsanalys (Östersund), 88 sidor, ISBN 91-89586-75-1.
- SIKA (2008c). *Förslag till ny transportpolitisk målstruktur. Del 1 Analys av förutsättningar*. SIKA Rapport 2008:2, Statens institut för kommunikationsanalys (Östersund), 156 sidor,
- SIKA (2008d). *Förslag till ny transportpolitisk målstruktur. Del 2 Förslag till reviderade mål*. SIKA Rapport 2008:3, Statens institut för kommunikationsanalys (Östersund), 110 sidor,
- SIKA (2008e). *Uppföljning av det transportpolitiska målet och dess delmål*. SIKA Rapport 2008:1, Statens institut för kommunikationsanalys (Östersund), 84 sidor,
- Sveriges kommuner och landsting (2008). *Framtidens infrastruktur - Idéer om ansvarsfördelning, planering och finansiering*. Sveriges Kommuner och Landsting (Stockholm), 42 sidor, ISBN 978-91-7164-370-4.
- Betänkande (2008) *Transportinspektionen. Ansvarslag för vägtrafiken m.m.*, SOU 2008:44.

F. Bilagor

ABC i CBA - Välfärdsekonomins grunder och dess tillämpning inom transportsektorn. Manuskript till SIKA PM under utveckling av Gunnel Bångman